



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS – 4101-03-02/2013
P/13/111

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 87, F +48 22 444 56 98
kps@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/13/111 – Aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia osób powyżej 50 roku życia. Kontrolą objęto lata 2010-2012.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

Kontrolerzy

1. Marcin Grabowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85515 z dnia 3 czerwca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana

Powiatowy Urząd Pracy w Mławie („PUP” lub „Urząd”), 06-500 Mława, ul. Piłsudskiego 43

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Od dnia 1 kwietnia 2013 r. pan Witold Żerański, poprzednio w okresie od dnia 1 czerwca 2004 r. do 31 marca 2013 r. funkcję tę pełniła pani Barbara Piłiszek.

(dowód: akta kontroli str. 3-46)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Urząd realizował zadania wynikające z ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹ („ustawa o promocji zatrudnienia”) polegające m.in. na: podejmowaniu działań aktywizacyjnych wobec bezrobotnych, a także inicjowaniu, organizowaniu i finansowaniu usług i instrumentów rynku pracy.

NIK zwraca uwagę, że stosowane instrumenty rynku pracy charakteryzowały się relatywnie niewielką skutecznością i nie dawały dużych możliwości uzyskania przez bezrobotnych trwałego zatrudnienia. I tak, spośród objętych kontrolą 22 bezrobotnych odbywających staż, zatrudnienie znalazło 17, z których 8 ponownie zarejestrowało się w Urzędzie. Wynikało to z tego, że z osobami tymi zawarto tzw. umowy śmieciowe, na okres 3 lub 4 miesięcy. W przypadku szkoleń liczby te wynosiły odpowiednio: 33, 16, 8. Dodać przy tym należy, że jedynie w 6 przypadkach zatrudnienie miało związek z tematyką szkolenia.

Podobnie sytuacja przedstawiała się w przypadku przyznawania przez Urząd jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej. Z 12 bezrobotnych objętych kontrolą, którym w latach 2010-2011 przyznano środki, sześciu ponownie zarejestrowało się w Urzędzie. Ponadto założenia przyjmowane przez wnioskodawców i akceptowane przez PUP często oderwane były od rzeczywistości. I tak, jeden z wnioskodawców deklarował w pierwszym roku działalności 32.400 zł przychodów i 18.528 zł zysku, inny zaś 38.400 zł przychodów i 21.264 zł zysku. W pierwszym z wymienionych przypadków nie uzyskano żadnego przychodu, w drugim zaś zaledwie 600 zł i stratę 244 zł.

W przypadku 10 osób, które w 2010 r. zatrudnione zostały w związku z refundacją kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, po upływie 24 miesięcznego okresu na jaki zostały zawarte umowy o refundację, zaledwie 2 osoby uzyskały dalsze zatrudnienie.

Niezależnie od powyższego stwierdzono, że Urząd nie wywiązał się z zadań wynikających z art. 34a ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia i dla 8 objętych kontrolą bezrobotnych w wieku powyżej 50 roku życia nie opracował indywidualnych planów działania, a 31 planów opracował po terminie. Ponadto 6 z 15 umów o organizację robót publicznych zawartych

¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 674, j.t.

w 2010 i 2011 roku nie zawierało zobowiązania do zwrotu otrzymanej refundacji, co stanowiło naruszenie § 7 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 stycznia 2009 r. w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jednorazowej refundacji kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne² oraz § 1 ust. 10 *Kryteriów dotyczących organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych obowiązujących w Powiatowym Urzędzie Pracy w Mławie.*

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Liczba bezrobotnych ogółem oraz osób powyżej 50 roku życia zarejestrowanych w Urzędzie w latach 2010-2012 (wg stanu na dzień 31 grudnia) wynosiła: 4.213 w 2010 r., w tym 933 po 50 roku życia (22,1%); 3.966 w 2011 r. w tym 942 po 50 roku życia (23,7%); 4.623 w 2012 r., w tym 1.065 po 50 roku życia (23,0%). Odsetek bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, o których mowa w art. 49 ustawy o *promocji zatrudnienia* wynosił w tym okresie odpowiednio: 90,3%, 91,0% i 91,3%.

(dowód: akta kontroli str. 99-114, 726-734)

W latach 2010-2012 aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu finansowane były z następujących źródeł:

- W 2010 r. wydatkowano 13.897,8 tys. zł, w tym 11.137,4 tys. zł z Funduszu Pracy i 2.760,4 tys. zł z EFS. Wydatki na aktywizację osób powyżej 50 roku życia wynosiły odpowiednio: 1.342,3 tys. zł, 1.224,6 tys. zł i 117,7 tys. zł.
- W 2011 r. wydatkowano 4.391,5 tys. zł, w tym 2.615,9 tys. zł z Funduszu Pracy i 1.775,6 tys. zł z EFS. Wydatki na aktywizację osób powyżej 50 roku życia wynosiły odpowiednio: 467,3 tys. zł, 399,2 tys. zł i 68,1 tys. zł.
- W 2012 r. wydatkowano 6.765,6 tys. zł, w tym 4.883,0 tys. zł z Funduszu Pracy i 1.882,6 tys. zł z EFS. Wydatki na aktywizację osób powyżej 50 roku życia wynosiły odpowiednio: 1.388,7 tys. zł, 1.327,2 tys. zł i 61,5 tys. zł.

W związku ze znacznym zmniejszeniem środków, jakie Urząd otrzymał z Funduszu Pracy w latach 2011-2012, dyrektor PUP podał, że: „Środki jakie otrzymujemy w ramach algorytmu każdorazowo na początku roku nie są wystarczające do aktywizacji zakładanej przez nas corocznie liczby bezrobotnych. Dlatego też w ciągu roku wielokrotnie aplikujemy o dodatkowe środki będące w dyspozycji Ministra.”

(dowód: akta kontroli str. 115-128, 726-734)

W latach 2010 – 2012 Urząd realizował następujące programy skierowane bezpośrednio lub pośrednio do osób powyżej 50 roku życia:

- a) W 2010 r. z rezerwy Ministra Pracy i Polityki Społecznej realizowany był kosztem 667,7 tys. zł program zwiększający aktywność zawodową osób w wieku 45/50 plus. Jego celem było objęcie kompleksową pomocą osób bezrobotnych po 45/50 roku życia, tak aby pomóc im w zaistnieniu i powrocie na rynek pracy. Wsparciem objęto 80 bezrobotnych w ramach szkoleń zawodowych, prac interwencyjnych, jednorazowych środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej, szkoleń ABC Przedsiębiorczości oraz refundacji kosztów wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy.
- b) W 2012 roku realizowany był kosztem 679,7 tys. zł program specjalny „*Wiek to atut, nie bariera*” dofinansowany ze środków Funduszu Pracy pochodzących z rezerwy Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Objęto nim 37 bezrobotnych w wieku powyżej 50 roku życia. W ramach programu wypłacane były jednorazowe środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej, refundacje doposażeni tworzonej stanowisk pracy, organizowano też szkolenia zawodowe oraz szkolenia ABC przedsiębiorczości.

² Dz. U. Nr 5, poz. 25

- c) W latach 2010-2012 realizowany był kosztem 247,3 tys. zł projekt systemowy „Aktywni w drodze do sukcesu”, współfinansowany ze środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki Działanie 6.1., Poddziałanie 6.1.3. Obejmował on szkolenia, staże i dotacje na podjęcie działalności gospodarczej dla osób w wieku 50+.

(dowód: akta kontroli str. 499-627, 726-734, 749-750)

1.2. Przy wyborze form aktywizacji zawodowej bezrobotnych przez PUP brana była pod uwagę efektywność możliwa do uzyskania, zainteresowanie ze strony zarówno bezrobotnych jak i pracodawców oraz efektywność kosztowa. Każdorazowo decyzja o wyborze form aktywizacji jak też podziale środków pomiędzy poszczególnymi formami była poprzedzona zasięgnięciem opinii Powiatowej Rady Zatrudnienia stosownie do postanowień art. 109 ust. 9 ustawy o *promocji zatrudnienia*. Dodać należy, że PUP dokonywał analiz efektywności zastosowania usług i instrumentów rynku pracy. Sporządzany był comiesięczny monitoring rynku pracy, który przekazywany do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, a także zbiorcze zestawienia tworzone na potrzeby Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 47-98)

Korzystano też z analiz rynku pracy Głównego Urzędu Statystycznego, a także danych statystycznych zamieszczonych w Bazie Danych Lokalnych GUS. Dane pozyskiwano również z systemu informatycznego Syriusz, a także z zewnętrznych zasobów danych, np. wyniki Narodowego Spisu Powszechnego. Uzyskane dane dotyczące osób aktywnych zawodowo wykorzystywane były do sporządzania analiz lokalnego rynku pracy. W opracowaniach tych uwzględniono m.in. liczbę i strukturę zawodową pracujących z podziałem na poszczególne branże (bez wskazywania zawodów i specjalności zatrudnionych). Na tej podstawie przygotowywane były analizy na potrzeby pozyskiwania środków finansowych w ramach programów specjalnych oraz funduszy europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 426-452, 726-734)

Rozpoznanie potrzeb bezrobotnych w zakresie pożądaných usług lub instrumentów rynku pracy dokonywane było już na etapie rejestracji, podczas której prowadzony był wstępny wywiad z osobą rejestrującą się. Kolejnym etapem była wizyta u pośrednika pracy obsługującego osoby nowo zarejestrowane, kiedy to osoba wypełniająca ankietę przekazywała informacje co do planów i oczekiwań związanych z aktywizacją zawodową. Przeprowadzane ankiety pozwalały wyodrębnić główne problemy z jakimi borykały się osoby zarejestrowane, mające trudności z podjęciem zatrudnienia. Weryfikacja tych ankiet pozwalała na analizę sytuacji zawodowej poszczególnych grup bezrobotnych, w tym w wieku 50+.

(dowód: akta kontroli str. 726-734)

Zapotrzebowania na zawody, kwalifikacje i specjalności wśród pracodawców, jak również osób zarejestrowanych w Urzędzie uzyskiwali pośrednicy pracy odpowiedzialni za obsługę pracodawców, którzy podczas wizyt wypełniali kwestionariusz ankiety zawierające informacje dotyczące potrzeb kadrowych. Źródłem informacji w tym zakresie były również dane zawarte w *Rankingu zawodów deficytowych i nadwyżkowych w powiecie mławskim*. Na podstawie m.in. tych danych Urząd opracowywał corocznie *Listę zawodów i specjalności, na które istnieje zapotrzebowanie na lokalnym rynku pracy oraz Wykaz potrzeb szkoleniowych osób uprawnionych do szkolenia z terenu powiatu mławskiego*.

(dowód: akta kontroli str. 302-316, 349-425, 726-734)

1.3. Zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy o *promocji zatrudnienia bezrobotnym powyżej 50 roku życia, powiatowy urząd pracy w okresie do 6 miesięcy od dnia rejestracji powinien przedstawić propozycję zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, szkolenia, stażu, odbycia przygotowania zawodowego dorosłych lub zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych.* W 2010 roku działaniami wynikającymi z ww. przepisu objętych zostało 779 osób w wieku 50+, a 154 osoby nie zostały objęte tymi działaniami. W latach 2011-2012 wielkości te wynosiły odpowiednio: 900 i 42 oraz 1062 i 3.

Analiza dokumentacji 60 losowo wybranych osób długotrwale bezrobotnych w wieku 50+ wykazała, że obowiązki określone w art. 50 ust. 1 *ustawy o promocji zatrudnienia* były prawidłowo realizowane. Wszystkim zbadanym osobom przedstawiano od jednej do kilku

propozycji różnych form aktywizacji zawodowej – propozycje: zatrudnienia, odbycia stażu, odbycia szkolenia, informowano o aktualnych ofertach na rynku pracy.

(dowód: akta kontroli str. 155 – 163, 751-762)

W latach 2010 – 2012 do PUP wpłynęło łącznie 2.980 krajowych ofert pracy (niesubsydiowanych), z tego w poszczególnych latach odpowiednio: 839, 1376 i 765. Urząd zrealizował łącznie 2.148 ofert, tj. 72,1%.

Kontrolą objęto 15 niezrealizowanych ofert pracy będących w dyspozycji Urzędu wg stanu na dzień 30 czerwca w latach 2010-2012. Z tej liczby 10 ofert złożonych zostało podczas wizyty terenowego pośrednika pracy u pracodawcy, a 5 doręczonych zostało osobiście przez pracodawców. Spośród 15 ofert 9 z nich było ofertami otwartymi (zawierającymi dane umożliwiające identyfikację pracodawcy) a 6 ofertami zamkniętymi.

Wszystkie oferty powierzone zostały do realizacji stacjonarnym pośrednikom pracy, którzy w 10 przypadkach wysłali do pracodawcy od 1 do 7 bezrobotnych, z których sześciu uzyskało zatrudnienie, a w przypadku 3 ofert pracodawca zatrudnił osobę spoza PUP oraz w jednym wycofał ofertę. W pozostałych 5 przypadkach pośrednicy informowali o ofercie bezrobotnych podczas stawiania się ich w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 145-154)

Liczba pracowników Urzędu, według stanu na 31 grudnia 2012 r., była zgodna z warunkami określonymi w §§ 85-86 i 88 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy³. W 2010 r. Urząd zatrudniał 49 pracowników, 51 w 2011 r. i 48 w 2012 r., w tym na stanowiskach związanych z aktywizacją zawodową pracowało 7 pośredników pracy w latach 2010 i 2011 oraz 8 pośredników w 2012 r., na których przypadало odpowiednio 602, 567 i 578 bezrobotnych oraz 4 doradców zawodowych, na których przypadало 1.053, 992 i 1.156 bezrobotnych.

(dowód: akta kontroli str. 130-144)

Ocena cząstkowa

Urząd prawidłowo realizował zadania w zakresie analizy lokalnego rynku pracy, podejmowane były działania aktywizacyjne wobec bezrobotnych powyżej 50 roku życia zgodnie z art. 50 ust. 1 *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, spełnione zostały też wymogi formalne dotyczące obsady kadrowej PUP.

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2010 – 2012 różnymi formami aktywizacji zawodowej Urząd objął łącznie 3.964 bezrobotnych, w tym 559 w wieku powyżej 50. roku życia. Najbardziej popularnymi formami aktywizacji w tej grupie osób były: w ramach robót publicznych i prac interwencyjnych zatrudniono odpowiednio 140 (25,1%) i 43 (7,7%) osoby, w szkoleniach uczestniczyło 181 osób (32,4%), staże odbywało 22 bezrobotnych, a środki na podjęcie działalności gospodarczej otrzymało 26 osób (4,7%). W związku z refundacją kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy zatrudnionych zostało łącznie 38 bezrobotnych (6,8%).

(dowód: akta kontroli str. 129, 252-255)

2.1. Staże

Kontrolą objęto 20 staży (100%) realizowanych w latach 2010-2012, w ramach których skierowano do ich odbycia 22 bezrobotnych powyżej 50 roku życia.

Kwalifikowanie przez Urząd organizatorów stażu określone zostało w pisemnych procedurach⁴, które dostępne były na stronie internetowej oraz tablicy ogłoszeń Urzędu.

³ Dz. U. Nr 177, poz. 1193 ze zm.

⁴ Kryteria dotyczące organizacji stażu obowiązujące w Powiatowym Urzędzie Pracy w Mławie stanowiące załącznik do Zarządzenia Nr 31 Dyrektora PUP w Mławie z dnia 28 grudnia 2009 r.

Powyższe procedury określały warunki, które spełnić winien organizator stażu oraz przesłanki, które wyłączały z organizacji stażu. Pomimo opracowania ww. procedur, zdaniem NIK, kwalifikowanie wniosków o organizację stażu nie odbywało się w sposób przejrzysty. Dokumentacja przedstawiona do kontroli nie pozwalała na jednoznaczne stwierdzenie w oparciu o jakie kryterium rozpatrywane były wnioski. Jedynym dokumentem potwierdzającym akceptację wniosku było pismo Dyrektora PUP informujące wnioskodawcę o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku, ewentualnie uzależniające organizację stażu od zatrudnienia stażysty na czas określony po jego zakończeniu.

W wyjaśnieniach dyrektor PUP podał, że: „W kontrolowanym okresie wnioski o zorganizowanie poszczególnych form wsparcia analizowane i rozpatrywane były w oparciu o obowiązujące wówczas kryteria i regulaminy. Rozpatrywaliśmy wnioski w ramach poszczególnych form aktywizacji kierując się przede wszystkim kryterium efektywności, dotychczasową współpracą z wnioskodawcami, brana była również pod uwagę indywidualna sytuacja osoby bezrobotnej, do której konkretnie miało trafić wnioskowane wsparcie. Nie stosowaliśmy kart oceny formalnej i merytorycznej wniosków w formie pisemnej. Każdorazowo rozpatrywanie wniosków odbywało się w składzie co najmniej trzy osobowym (zawsze obecny był pracownik merytoryczny zajmujący się realizacją danej formy). /.../ Niedociągnięcia wykazane podczas kontroli zostały wdrożone przez tut. Urząd do realizacji w 2013 roku. Potwierdzeniem działań Komisji jest wprowadzone Zarządzenie nr14/2013 z dnia 15 kwietnia 2013 r. w sprawie powołania w Powiatowym Urzędzie Pracy w Mławie Komisji do spraw rozpatrywania wniosków o przyznanie wsparcia finansowego ze środków Funduszu Pracy, jak również określenie kryteriów wyboru wniosków/...”

(dowód: akta kontroli str. 168-173, 252-253, 471, 628-645, 726--748)

Wnioski złożone przez organizatorów staży objętych kontrolą spełniały wymogi formalne określone rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu dla bezrobotnych⁶.

We wszystkich przypadkach organizatorzy stażu podpisywali umowy ze Starostą Mławskim, w imieniu którego, na podstawie udzielonego upoważnienia, występował Dyrektor lub Zastępca Dyrektora PUP. W przypadku 13 z 20 staży (65,0%) organizatorzy składali deklaracje o przewidywanym zatrudnieniu i w każdym przypadkach deklaracje te zostały ujęte w zawartych umowach (dotyczyło to 11 organizatorów prywatnych i 2 organizatorów publicznych). Pracodawcy wywiązali się ze złożonych deklaracji w ww. zakresie i zatrudnili osoby bezrobotne na okres od 3 miesięcy do 2 lat oraz na czas nieokreślony po zakończeniu stażu, w tym w 2 przypadkach zatrudnienie stażysty nastąpiło na okres dłuższy niż pierwotnie deklarowano, odpowiednio na czas nieokreślony (przy deklarowanych 6 miesiącach) oraz na okres 11 miesięcy na ½ etatu (przy deklarowanych 4 miesiącach w pełnym wymiarze czasu pracy). W jednym przypadku nie doszło do deklarowanego zatrudniania z powodu nagannego zachowania stażysty.

W pięciu przypadkach pracodawcy publiczni nie deklarowali dalszego zatrudniania stażysty i nie byli do tego obligowani przez PUP, natomiast w 2 przypadkach PUP uzależnił organizację stażu od zatrudnienia części skierowanych bezrobotnych po jego zakończeniu, bez wskazania, że dotyczy to osoby 50+ (np. warunek zatrudnienia 1 osoby z 2 osób skierowanych). W każdym takim przypadku w zawartych umowach zostało ujęte zobowiązanie do zatrudniania ww. osób a pracodawcy zatrudnili 2 osoby, przy czym w jednym przypadku zatrudnienie nastąpiło na okres dłuższy niż wynikający z umowy, tj. 13 miesięcy (przy zobowiązaniu umownym do zatrudnienia na 3 miesiące).

(dowód: akta kontroli str. 477-480, 628-645)

Kwalifikowanie przez Urząd stażystów określone zostało w ww. pisemnych procedurach, przy czym podobnie jak w przypadku organizatorów na podstawie przedstawionej

⁵ Załączona do wyjaśnień przykładowa dokumentacja obejmowała: protokół z posiedzenia Komisji do spraw rozpatrywania wniosków o organizowanie robót publicznych z dnia 26 czerwca 2013 r., cztery karty oceny wniosku o organizację robót publicznych, cztery pisma do wnioskodawców, informujące o sposobie rozpatrzenia wniosków.

⁶ Dz. U. Nr 142, poz. 1160.

dokumentacji nie można było jednoznacznie stwierdzić w oparciu o jakie kryteria dokonywano wyboru bezrobotnych do odbycia stażu.

W trakcie kontroli stwierdzono, że dla pięciu spośród 22 osób nie przygotowano indywidualnych planów działań (ipd), a w przypadku siedmiu przygotowano je po terminie (nieprzerwane przebywanie w rejestrze bezrobotnych przez okres co najmniej 180 dni od dnia rejestracji), czym naruszono art. 34a ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia. Ponadto dla siedmiu osób ipd sporządzono przed rozpoczęciem stażu, przy czym w dwóch przypadkach odbycie stażu nie wynikało z tego planu.

W wyjaśnieniach Dyrektor PUP podał, że: „ Na koniec grudnia 2008 roku pozostawało 1520 bezrobotnych, którzy byli zarejestrowani powyżej 180 dni. Wszystkim tym osobom z chwilą wejścia w życie ww. ustawy należało przygotować indywidualny plan działania. Aby sporządzić prawidłowe IPD należy poświęcić na pojedynczą wizytę bezrobotnego minimum 30 minut. /.../ Przy tak dużej liczbie osób zarejestrowanych w PUP Mława (na jednego stacjonarnego pośrednika pracy przypada około 1100 zarejestrowanych bezrobotnych) oraz nałożeniu tylu zadań wynikających z obowiązku realizowania Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz innych obowiązujących przepisów, niektórym bezrobotnym pracownicy nie byli w stanie przygotować indywidualny plan działania bądź przygotowali IPD z opóźnieniem. Głównym celem działań pośredników pracy jest pozyskanie jak największej liczby ofert pracy i jak najkrótszy czas ich realizacji. Natomiast przygotowanie i realizacja indywidualnego planu działania jest jednym z narzędzi stosowanych do osiągnięcia wyżej wymienionych celów.

(dowód: akta kontroli str. 256-259, 768-771)

Warunki odbywania 20 staży objętych kontrolą były zgodne z wymogami określonymi w przepisie art. 53 ustawy o promocji zatrudnienia oraz w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych. Dla wszystkich stażystów opracowano programy stażu, sporządzono sprawozdanie z ich przebiegu oraz opinię pracodawcy. We wszystkich przypadkach objętych kontrolą, wydawane przez pracodawców opinie zawierające informacje o zadaniach realizowanych przez bezrobotnego i umiejętnościach praktycznych pozyskanych w trakcie stażu, były zgodne z programem stażu i zakresem zadań określonych w umowie. Czas trwania staży objętych kontrolą i kwoty przyznanego stypendium w ww. sprawach nie przekraczały ustawowych limitów wynikających z przepisu art. 53 ust. 1 i 6 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 628-645)

Na 22 bezrobotnych objętych kontrolą, 17 (77,3%) znalazło zatrudnienie, z tego u organizatora stażu 15 (68,2 %). Z ww. osób, które znalazły zatrudnienie dwie (11,8%) podpisały umowy o pracę na czas nieokreślony, zaś z pozostałych przypadkach były to umowy na czas określony: jedna osoba podpisała umowę na 2 lata; jedna osoba zatrudniona została na 13 miesięcy; jedna osoba uzyskała zatrudnienie na 11 miesięcy (½ etatu); dwie osoby zawarły umowy na 6 miesięcy, w tym jedna na ½ etatu; dziewięciu bezrobotnych znalazło pracę na okres od 3 do 6 miesięcy; jedna osoba została zatrudniona na podstawie umowy cywilnoprawnej. Ponadto jedna osoba została zatrudniona po upływie trzech miesięcy od zakończenia stażu.

Osiem osób, spośród zatrudnionych po zakończeniu stażu (47,1%), ponownie zarejestrowało się w Urzędzie jako bezrobotni. Spośród 22 bezrobotnych 5 (22,7 %) w dalszym ciągu korzystało ze środków na aktywne formy.

(dowód: akta kontroli str. 256-265)

W latach 2010-2012 najwięcej staży zorganizowane zostało przez pięć następujących podmiotów: Starostwo Powiatowe w Mławie, Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Mławie, Urząd Gminy w Szydłowie, Urząd Miasta w Mławie, Sąd Rejonowy w Mławie. Do podmiotów tych skierowano łącznie 155 bezrobotnych, z których 79, tj. 51,0% znalazło zatrudnienie, w tym 49 u organizatora stażu.

(dowód: akta kontroli str. 300-301)

2.2. Szkolenia.

Kontrolą objęto 7 szkoleń realizowanych w latach 2010-2012 (2 indywidualne i 5 grupowych), w których uczestniczyło 33 bezrobotnych powyżej 50 roku życia.

Potrzeba zorganizowania pięciu szkoleń grupowych objętych kontrolą była każdorazowa uzasadniana w notatkach służbowych sporządzanych przez specjalistę ds. rozwoju zawodowego. Dwa szkolenia ujęte zostały w planie szkoleń na dany rok, natomiast pozostałe trzy nie były ujęte w planie, a ich zorganizowanie wynikało z uzyskania dodatkowych oszczędności przez PUP. Ponadto zorganizowane zostały dwa szkolenia indywidualne, w tematyce określonej we wnioskach złożonym przez zainteresowane osoby bezrobotne w ramach programu specjalnego „*Wiek to atut nie bariera*”.

(dowód: akta kontroli str. 252-253, 680-696)

Instytucje szkoleniowe wyłoniono w trybie postępowania o zamówienia publiczne: dwie w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie art. 39 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷, natomiast pięć w trybie rozeznania cenowego rynku usług szkoleniowych, zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie zasadami i trybem udzielania zamówienia o wartości nie przekraczającej 14.000 euro⁸.

Z podmiotami realizującymi szkolenia Urząd zawarł umowy, w których zawarto regulacje gwarantujące prawidłowy przebieg szkoleń i nadzór nad ich realizacją. Dotyczyły one m.in. zobowiązania jednostki szkolącej do prowadzenia na bieżąco dokumentacji przebiegu szkolenia, dostarczenia zleceniodawcy we wskazanych terminach: listy obecności, kopii protokołu egzaminacyjnego, wypełnionych ankiet, kart ocen z okresowych sprawdzianów, wykazów osób, które pozytywnie ukończyły kurs i które go nie ukończyły, zaświadczeń i certyfikatów potwierdzających ukończenie szkolenia, niezwłocznego zawiadamiania PUP w przypadku niedyscyplinowania, nieusprawiedliwionej nieobecności lub o skreśleniu z listy osób uczestniczących w szkoleniu. Ponadto zamawiający zastrzegł w umowie prawo do dokonywania kontroli w każdym czasie trwania szkolenia oraz do uczestnictwa w egzaminie końcowym.

Z ustaleń kontroli wynika, że:

- a) S zkolenia objęte kontrolą zostały zrealizowane zgodnie z programem i na zasadach określonych w umowach. Zajęcia prowadzone były przez wskazanych wykładowców, posiadających uprawnienia do wykonywania danego rodzaju zadań. We wszystkich sprawach objętych kontrolą rozliczenia zadań zrealizowano w ustalonych umową terminach i w formach wymaganych przez zlecającego usługi.
- b) PUP oceniał wyniki szkoleń w formie anonimowych ankiet wypełnianych przez bezrobotnych uczestniczących w szkoleniu po jego zakończeniu, które następnie były analizowane przez Specjalistę ds. rozwoju zawodowego w Urzędzie.
- c) Efektywność prowadzonych szkoleń była badana przez Urząd poprzez każdorazowe sporządzenie *Analizy skuteczności i efektywności zrealizowanych szkoleń*, na podstawie § 83 rozporządzenia w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy. Ww. analizy zawierały elementy obejmujące m. innymi dane dotyczące osób, które ukończyły szkolenia z wynikiem pozytywnym, z podziałem według kryteriów: wieku, wykształcenia, czasu pozostawania bez pracy, miejsca zamieszkania i przynależności do grupy szczególnego ryzyka na rynku pracy, zatrudnionych w okresie 3 miesięcy po ukończeniu szkolenia, kosztów ponownego zatrudnienia osób przeszkolonych, przeciętnych kosztów szkolenia i przeciętnych kosztów osobogodziny szkolenia.
- d) Instytucje szkoleniowe nie składały deklaracji o przewidywanym zatrudnieniu osób po ukończeniu szkolenia. W przypadku szkoleń indywidualnych, zainteresowani nimi bezrobotni w składanych wnioskach jako uzasadnienia celowości odbycia szkolenia

⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 133, poz. 759 ze zm.

⁸ Zarządzenie Dyrektora PUP w Mławie Nr 16/2008 z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu postępowania przy udzielaniu zamówień o wartości szacunkowej wyrażonej w złotych nie przekraczającej równowartości 14.000 euro.

podawali m. in. możliwość zatrudnienia po ukończeniu szkolenia oraz wskazywali pracodawcę, który deklarował zatrudnienie bezrobotnego po odbyciu szkolenia.

(dowód: akta kontroli str. 241-244, 267, 472, 481-483, 680-698)

Kwalifikowanie przez Urząd bezrobotnych na szkolenia grupowe było przejrzyste i jawne, jak również oparte na pisemnych procedurach⁹, które dostępne były na stronie internetowej oraz tablicy ogłoszeń Urzędu. Ww. procedury zawierały preferencje dla m. in. osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia. Także kwalifikowanie na szkolenia indywidualne było przejrzyste i jawne oraz oparte na pisemnych procedurach¹⁰, dostępnych na stronie internetowej oraz tablicy ogłoszeń Urzędu. Szkolenie indywidualne zorganizowane zostały na wnioski złożone przez zainteresowanych ośmiu bezrobotnych.

(Dowód: akta kontroli str. 168-169, 179-183, 680-698)

Dla 19 osób spośród 33 biorących udział w szkoleniu (57,6%) nie opracowano terminowo ipd, zaś dla jednej osoby ipd w ogóle nie sporządzono, co stanowiło naruszenie przepisu art. 34a ust 3 i 5 ustawy o *promocji zatrudnienia*. W omawianych 19 przypadkach ipd opracowano przed rozpoczęciem szkolenia, przy czym w 14 przypadkach szkolenia wynikało z planu, zaś w 5 przypadkach plan ich nie przewidywał. W odniesieniu do kolejnych dwunastu osób ipd został sporządzony w terminie, przy czym w czterech przypadkach odbycie szkolenia nie wynikało z planu. Sporządzanie ipd dla jednej osoby na dzień rozpoczęcia szkolenia nie było wymagane.

W 25 spośród 33 badanych spraw zgłoszenie zamiaru odbycia szkolenia przyjmowane było jednocześnie z naborem. Pozostałe 8 szkoleń indywidualnych organizowane było na wniosek zainteresowanych bezrobotnych, którzy uprawdopodobnili możliwość zatrudnienia po ukończeniu szkolenia, a zachodziła potrzeba uzyskania przez nich dodatkowych kwalifikacji. W żadnym przypadku bezrobotny nie odmówił propozycji uczestnictwa w szkoleniu. Każda z 33 osób ukończyła szkolenie i uzyskała stosowne zaświadczenie.

(dowód: akta kontroli str. 260-265, 680-696)

Spośród 33 bezrobotnych po ukończeniu szkolenia 16 z nich znalazło zatrudnienie (48,5%), w tym w 6 przypadkach (18,2%) zatrudnienie miało związek z tematyką szkolenia. Z ww. osób, które znalazły zatrudnienie żadna osoba nie podpisała umowy o pracę na czas nieokreślony, zaś umowy na czas określony zawarto na następujące okresy: osiem osób podpisało umowę o pracę na 2 lata; jedna osoba podpisała umowę na 18 miesięcy; dwie osoby podpisały umowę na czas nie krótszy niż 6 miesięcy; jedna osoba podpisała umowę na 4 miesiące; dwie osoby podpisały umowę na czas nie dłuższy niż 3 miesiące; dwie osoby znalazły pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej. Ponadto pięć osób znalazło pracę po upływie trzech miesięcy od zakończenia szkolenia.

Osiem spośród 16 zatrudnionych ponownie zarejestrowało się w Urzędzie. Jeden bezrobotny (3,0%) w dalszym ciągu korzystał ze środków na aktywne formy.

(dowód: akta kontroli str. 260-265, 272-279)

2.3. Przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej.

Kontrolą objęto 12 bezrobotnych (100%) powyżej 50 roku życia, którzy w latach 2010-2011 otrzymali z Urzędu środki na podjęcie działalności gospodarczej w łącznej kwocie 212.385,20 zł.

Kwalifikowanie przez Urząd do otrzymania ww. środków oparte było na pisemnych procedurach¹¹. Procedury te dostępne były na stronie internetowej oraz tablicy ogłoszeń

⁹ Kryteria dotyczące kierowania osób bezrobotnych na szkolenia grupowe obowiązujące w PUP w Mławie, stanowiących załącznik do Zarządzenia Nr 31 Dyrektora PUP w Mławie z dnia 28 grudnia 2009 r.

¹⁰ Regulamin w sprawie zasad finansowania kosztów szkolenia indywidualnego, stanowiących załącznik do Zarządzenia Nr 10/2010 Dyrektora PUP w Mławie z dnia 5 maja 2010 r.

¹¹ Regulamin przyznawania bezrobotnym środków na podjęcie działalności gospodarczej stanowiących załącznik do zarządzenia nr 8A/2009 Dyrektora PUP w Mławie z dnia 30 kwietnia 2009 r., zarządzenie nr 15/2010 z dnia 11 czerwca 2010 r. oraz zarządzenie nr 6/2012 z dnia 1 marca 2012 r.

Urzędu. Powyższe procedury określały m. in. warunki, które spełnić winien bezrobotny ubiegający się o środki na podjęcie działalności gospodarczej oraz kryteria, które brane są pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosków. Nie przewidywano preferencji dla osób 50+.

[Dowód: akta kontroli str. 184-208, 219-230, 252-253]

Pomimo opracowania ww. wewnętrznych procedur kwalifikowanie wniosków o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczą nie odbywało się w sposób przejrzysty. Na podstawie przedstawionej dokumentacji nie można było jednoznacznie stwierdzić w oparciu o jakie kryteria rozpatrywane były wnioski. Jedynym dokumentem potwierdzającym akceptację wniosku było pismo Dyrektora PUP informujące wnioskodawcę o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku.

[Dowód: akta kontroli str. 473, 726-748]

Osoby, które otrzymały środki na podjęcie działalności gospodarczej posiadały odpowiednie przygotowanie zawodowe lub doświadczenie w danym rodzaju działalności. Wraz ze złożonym wnioskiem bezrobotni składali opracowany biznes plan (kalkulację kosztów planowanego przedsięwzięcia). Jednym z warunków otrzymania środków była też konieczność uczestnictwa w szkoleniu przygotowującym do prowadzenia działalności „ABC Przedsiębiorczości”.

Spośród 12 bezrobotnych, którym przyznano środki, tylko dla jednej osoby opracowano terminowo ipd, a uzyskanie środków na podjęcie działalności wynikało z planu. W kolejnych 5 przypadkach ipd sporządzono po terminie, a w dwóch w ogóle ich nie założono, co stanowiło naruszenie przepisu art. 34a ust 3 i 5 ustawy o *promocji zatrudnienia*. Dla pozostałych czterech bezrobotnych (33,3 %) sporządzenia ipd nie było wymagane.

(dowód: akta kontroli str. 268-271)

Bezrobotni otrzymali środki na podjęcie działalności gospodarczej na podstawie umowy zawartej ze Starostą Powiatu Mławskiego w imieniu którego działał Dyrektor PUP lub Zastępca Dyrektora PUP.

W każdym przypadku bezrobotni prowadzili działalność gospodarczą co najmniej przez okres 12 miesięcy. Zabezpieczeniem ewentualnego zwrotu środków w razie niedotrzymania postanowień umowy był weksel in blanco z poręczeniem wekslowym dwóch osób w 10 przypadkach, blokada rachunku bankowego w 1 przypadku oraz jednoczesna blokada rachunku bankowego i weksel in blanco z poręczeniem wekslowym przez 1 poręczyciela w 1 przypadku.

Bezrobotni, którzy otrzymali środki na podjęcie działalności gospodarczej, rozpoczęli ją w terminie określonym umową i faktycznie prowadzili ją co najmniej przez okres 12 miesięcy (w dziewięciu przypadkach od 12 miesięcy do 23 miesięcy oraz w trzech przypadkach na dzień zakończenia kontroli), co potwierdzone było stosownymi zaświadczeniami oraz kontrolami pracowników Urzędu. Wydatkowanie środków, w każdej z badanych spraw, było dokonane w terminie i na cele określone w zawartych umowach. Zakupione wyposażenie pozostawało w ścisłym związku z rodzajem prowadzonej działalności. Rozliczenia z Urzędem dokonywano na podstawie faktur i rachunków zakupu.

(dowód: akta kontroli str. 484-488, 646-661)

Bezrobotni składając wnioski o przyznanie środków na rozpoczęcie prowadzenia działalności podawali m. innymi harmonogram wydatków oraz kalkulacje kosztów i źródła finansowania, gdzie uwzględniali jednocześnie deklarowane roczne przychody i zyski z prowadzonej działalności. Natomiast – zgodnie z zawartymi umowami – warunkiem rozliczenia przyznanych dotacji było jedynie rozliczenie środków przekazanych przez Urząd. PUP w żaden sposób nie wymagał i nie weryfikował (na podstawie zawartych umów) czy beneficjenci wywiązali się z deklaracji złożonych we wniosku, tj. czy przekazali środki własne tzw. wkład własny ani w jakim zakresie osiągnęli deklarowane przychody, zyski.

(dowód: akta kontroli str. 646-661)

Dyrektor PUP w wyjaśnieniach podał, że: „Zgodnie z *Regulaminem przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej przy rozpatrywaniu wniosków brane było pod uwagę*

między innymi zaangażowanie własnych środków w kalkulacji kosztów związanych z podjęciem tej działalności. Nie był to jednak czynnik decydujący o przyznaniu lub odmowie przyznania środków. Zatem podczas kontroli i dokonywania rozliczenia wypłaconych środków tu. Urząd żądał udokumentowania wydatkowania własnych pieniędzy jednakże w mniejszym stopniu jak było to wymagane przy rozliczaniu wypłaconej dotacji. /.../”

Przychody z działalności gospodarczej deklarowane przez bezrobotnych we wnioskach były we wszystkich 12 przypadkach zawyżone. Weryfikacja przychodów deklarowanych we wnioskach z przychodami faktycznie osiągniętymi przez bezrobotnych (dane z Urzędu Skarbowego w Mławie) wykazała, iż przychody faktycznie osiągnięte w pierwszym kalendarzowym roku prowadzenia działalności gospodarczej stanowiły od 0% do 75,6% przychodów deklarowanych. W skrajnych przypadkach jeden z wnioskodawców deklarował w pierwszym roku działalności 32.400 zł przychodów i 18.528 zł zysku, inny zaś 38.400 zł przychodów i 21.264 zł zysku. W pierwszym z wymienionych przypadków nie uzyskano żadnego przychodu, w drugim zaś zaledwie 600 zł i stratę 244 zł.

Dyrektor PUP w wyjaśnieniach podał, że: *„Planowane we wnioskach o przyznanie jednorazowych środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej przychody z działalności gospodarczych wykazywane przez osoby bezrobotne we wnioskach o przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej w ocenie osób je rozpatrujących były możliwe do osiągnięcia. Były oszacowywane przez wnioskodawców na podstawie rozmów z osobami znajomymi prowadzącymi takie same bądź podobne rodzaje działalności, rozmów i ustaleń z przyszłymi usługobiorcami, kontrahentami. Ze względu jednak na dynamikę życia gospodarczego w ostatnich latach w Polsce nie jest możliwe, aby przychody deklarowane przez bezrobotnych we wnioskach pokrywały się z przychodami faktycznie osiąganymi. /.../ W trakcie realizacji umowy o przyznanie środków na podjęcie działalności przeprowadzane były wizyty monitorujące prowadzenie podjętej działalności, sprawdzana była prawidłowość wydatkowania wypłaconych środków. Sprawdzeniu podlegały także dokumenty księgowe potwierdzające osiągnięte przychody (wpisy w „Ewidencji przychodów” lub w „Podatkowej książce przychodów i rozchodów”, kopie wystawionych faktur, rachunków, dowody wewnętrzne, roczne rozliczenia podatkowe). Faktycznie wykazywane przychody odbiegały od tych zadeklarowanych we wniosku. Fakt ten nie miał jednak wpływu na sam przebieg realizacji umowy.*

(dowód: akta kontroli str. 751-762)

Spośród 12 bezrobotnych powyżej 50 roku życia, którym przyznano środki na podjęcie działalności gospodarczej, wg stanu na dzień 14 czerwca 2013 r. działalność gospodarczą prowadzi nadal 3 bezrobotnych (25,0%). Ponownie zarejestrowało się w PUP 6 osób (50,0%), przy czym 3 z tych osób podjęły później ponownie pracę bądź działalność gospodarczą, pozostałych 6 osób (50,0%) nie figurowało w ewidencji Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 164-167, 268-271, 718-725)

2.4. Refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy.

Kontrolą objęto 10 przedsiębiorców (100%), którzy w 2010 r. otrzymali środki na refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy i zatrudnili 10 bezrobotnych w wieku powyżej 50 roku życia.

Kwalifikowanie przez Urząd do otrzymania ww. refundacji oparte było na pisemnych procedurach¹². Procedury te dostępne były na stronie internetowej oraz tablicy ogłoszeń Urzędu. Powyższe procedury określały m. in. warunki, które spełnić winien przedsiębiorca ubiegający się o refundację oraz kryteria, które brane są pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosków. Nie przewidywano preferencji dla osób 50+. Pomimo opracowania ww. wewnętrznych procedur podczas kontroli nie można było jednoznacznie stwierdzić w

¹² *Regulamin rozpatrywania i przyznawania refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanych bezrobotnym, stanowiących załącznik do zarządzenia nr 8A/2009 Dyrektora PUP w Mławie z dnia 30 kwietnia 2009 r., zarządzenie nr 16/2010 Dyrektora PUP w Mławie z dnia 11 czerwca 2010 r. oraz zarządzenie nr 7/2012 Dyrektora PUP w Mławie z dnia 1 marca 2012 r.*

oparciu o jakie kryteriów rozpatrywane były wnioski. Jedynym dokumentem potwierdzającym akceptację wniosku było pismo Dyrektora PUP informujące wnioskodawcę o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku.

[akta kontroli str. 184-198, 209-218, 231-240 252-253, 474, 662-679, 726-748]

Refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia 10 stanowisk pracy dla skierowanych bezrobotnych objętych kontrolą, została udzielona zgodnie z przepisami 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 gospodarczej¹³. Refundowane wyposażenie pozostawało w związku ze stanowiskami pracy wszystkich zatrudnionych bezrobotnych. Umowy o refundację zawierały zobowiązania przedsiębiorców do zatrudniania osób bezrobotnych przez okres co najmniej 24 miesiące. Spośród 10 badanych spraw 9 przedsiębiorców zatrudniało skierowane osoby bezrobotne przez wymagany czas wskazany w umowie. W 1 przypadku przedsiębiorca nie wywiązał się z tego obowiązku, w związku z zakończeniem działalności gospodarczej i następnie zwrócił 6.638,54 zł. W objętych kontrolą sprawach, zabezpieczeniem ewentualnego zwrotu przyznanych środków był weksel in blanco z poręczeniem wekslowym dwóch osób w 2 przypadkach oraz akt notarialny o podaniu się egzekucji w 8 przypadkach.

(dowód: akta kontroli str. 489-493, 662-679)

We wnioskach o refundację przedsiębiorcy zawierali postanowienia dotyczące wysokości wkładu własnego oraz deklarowanej wysokości płacy dla bezrobotnego. Wysokość wkładu własnego wahała się od 203,44 zł do 14.739 zł, a płaca wahała się od 1.317 zł do 1.500 zł. W zawieranych umowach nie zawarto postanowień dotyczących wkładu własnego oraz deklarowanej wysokości płacy dla bezrobotnego. PUP nie wymagał i nie weryfikował (na podstawie zawartych umów) czy przedsiębiorcy wywiązali się z deklaracji złożonych we wniosku, tj. czy przekazali deklarowane środki własne ani czy wysokość płacy dla skierowanego bezrobotnego była zgodna z deklarowaną. Z ustaleń kontroli wynika, że z 10 badanych spraw, w 9 przypadkach wskazana w zawartej umowie o pracę wysokość płacy dla skierowanego bezrobotnego była równa lub wyższa od płacy zadeklarowanej we wniosku. W 1 przypadku płaca skierowanych bezrobotnych określona w zawartych z nimi umowach o pracę była niższa niż płaca zadeklarowana we wniosku o refundację przez pracodawcę (pracodawca zadeklarował płacę w kwocie 1.500 zł a płaca określona w zawartych umowach wynosiła 1.400 zł).

Według informacji będących w dyspozycji Urzędu, po upływie 24 miesięcznego okresu na jaki zostały zawarte umowy o refundację, spośród 10 osób tylko dwie były nadal zatrudnione, a sześć ponownie zarejestrowało się w Urzędzie. Jedna osoba nie figurowała w ewidencji, a jedna zmarła w trakcie trwania umowy o refundację.

(dowód: akta kontroli str. 662-679, 751-762)

2.5. Prace interwencyjne i roboty publiczne.

Kontrolą objęto 15 organizatorów prac interwencyjnych i robót publicznych realizowanych w latach 2010-2012, w ramach których skierowano do ich odbycia 35 bezrobotnych powyżej 50 roku życia, spośród 183 zaktywizowanych (50+).

W latach 2010-2012 w PUP w Mławie obowiązywały: *Kryteria dotyczące organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych obowiązujące w Powiatowym Urzędzie Pracy w Mławie* stanowiące załącznik do Zarządzenia Nr 31 Dyrektora PUP w Mławie z dnia 28 grudnia 2009 r., które dostępne były na stronie internetowej oraz tablicy ogłoszeń Urzędu. W dokumencie tym zawarto m. in. przesłanki które wykluczają pracodawców i organizatorów robót publicznych z organizowania prac interwencyjnych bądź robót publicznych. Podobnie określono przesłanki, które muszą spełniać bezrobotni kierowani na prace interwencyjne bądź roboty publiczne. W ww. dokumencie nie wskazano jednak w oparciu o jakie kryteria rozpatrywane będą wnioski o organizację prac interwencyjnych i robót publicznych.

¹³ Dz. U. Nr 62, poz. 512 ze zm.

Podobnie nie wskazano w oparciu o jakie kryteria dokonywane będzie typowania bezrobotnych kierowanych na prace interwencyjne bądź roboty publiczne.

Dyrektor PUP podał, że: „*W okresie objętym kontrolą PUP w Mławie rozpatrywał wnioski w ramach prac interwencyjnych i robót publicznych kierując się przede wszystkim kryterium efektywności (zwłaszcza w przypadku przedsiębiorstw będących beneficjentami pomocy publicznej) oraz dotychczasową współpracą z wnioskodawcami. Przyjęcie dodatkowych kryteriów wyboru wniosków w przypadku tych form aktywizacji zawodowej znacznie ograniczyłoby grono potencjalnych wnioskodawców (szczególnie przy pracach interwencyjnych). Obowiązujące regulacje prawne /.../, w znacznym stopniu ograniczają grupę przedsiębiorców, którzy byliby zainteresowani skorzystaniem z omawianych aktywnych form aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych. Warunki, jakie muszą spełnić, na etapie wnioskowania, uniemożliwiają wielu przedsiębiorcom uzyskanie wsparcia ze strony PUP w Mławie. Typowanie osób bezrobotnych kierowanych na prace interwencyjne i roboty publiczne również dokładnie określone jest w w/w dokumentach. /.../ W przypadku innych aktywnych form aktywizacji zawodowej brak jest aż tak dokładnych i szczegółowych wytycznych, dzięki czemu dostęp do tych form jest łatwiejszy. Kierując się takimi względami PUP w Mławie nie nakładał dodatkowych kryteriów zarówno dla wnioskodawców jak i osób bezrobotnych, kierowanych do prac interwencyjnych i robót publicznych.*”

[Dowód: akta kontroli str. 168—169, 174-178, 291-294, 763-767]

Kwalifikowanie wniosków o organizację prac interwencyjnych i robót publicznych nie odbywało się w sposób przejrzysty. Na podstawie przedstawionej dokumentacji nie można było jednoznacznie stwierdzić w oparciu o jakie kryteria rozpatrywane były wnioski. Podobnie nie można było jednoznacznie stwierdzić w oparciu o jakie kryteria dokonywano typowania bezrobotnych kierowanych na prace interwencyjne i roboty publiczne. Jedynym dokumentem potwierdzającym akceptację wniosku było pismo Dyrektora PUP informujące wnioskodawcę o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku bądź notatka służbowa merytorycznego pracownika PUP z rozmowy telefonicznej odbytej z wnioskodawcą, podczas której wnioskodawca był informowany o sposobie rozpatrzenia wniosku.

Dyrektor PUP podał, że: „*PUP w Mławie nie stosował kart oceny formalnej i merytorycznej wniosków w formie pisemnej. Weryfikacji formalnej i merytorycznej wniosków dokonywał pracownik merytoryczny odpowiedzialny za prace interwencyjne i roboty publiczne, przedstawiając informacje o wniosku w trakcie spotkania roboczego, na którym podejmowano decyzję o sposobie rozpatrzenia wniosków. W trakcie spotkania sporządzane były pisma zawierające informację o sposobie rozpatrzenia wniosków, następnie przesyłane do wnioskodawcy (w niektórych przypadkach pracownik merytoryczny informował telefonicznie wnioskodawców o sposobie rozpatrzenia wniosków, a następnie sporządzał notatkę służbową z przeprowadzonych rozmów telefonicznych – w przypadku prac interwencyjnych i robót publicznych PUP nie ma obowiązku w sposób pisemny informować o sposobie rozpatrzenia wniosku). Typowanie osób bezrobotnych kierowanych na prace interwencyjne i roboty publiczne odbywało się zgodnie z przepisami zawartymi w ustawie (zgodnie z art. 49 ustawy) W przypadku pracodawców będących beneficjentami pomocy publicznej, kierowani bezrobotni dodatkowo spełniali jeden z warunków zawartych w rozporządzeniu unijnym (osoby znajdujące się w szczególnie niekorzystnej sytuacji bądź w bardzo niekorzystnej sytuacji).*”

[Dowód: akta kontroli str. 475-476, 697-710, 763-767]

Wnioski złożone przez organizatorów prac interwencyjnych i robót publicznych objęte kontrolą spełniały wymogi formalne określone przez Urząd. Deklaracje o przewidywanym zatrudnieniu przedstawiały się następująco:

- a) Ośmiu z 15 organizatorów prac interwencyjnych i robót publicznych składało deklaracje o przewidywanym zatrudnieniu, co zostało ujęte w zawartych umowach. W jednym przypadku we wniosku wnioskodawca zadeklarował zatrudnienie po zakończeniu prac interwencyjnych na okres 12 miesięcy. W umowie z organizatorem prac interwencyjnych zawarto natomiast zobowiązanie do zatrudnienia osoby bezrobotnej bezpośrednio po zakończeniu prac

interwencyjnych przez okres 6 miesięcy. Dyrektor PUP wyjaśnił, że: „/.../. Z uwagi na fakt, iż okres refundacji został skrócony /.../ skróceniu uległ również okres zobowiązania do zatrudnienia po pracach interwencyjnych z 12 miesięcy na 6 miesięcy.” Pracodawcy wywiązali się ze złożonych deklaracji w ww. zakresie i zatrudnili 6 bezrobotnych na okres od 3 miesięcy do 8,5 miesięcy po zakończeniu prac interwencyjnych i robót publicznych, a z dwoma zawarli umowy na okres 12 miesięcy. Dwaj pracodawcy zatrudnili bezrobotnych na okres dłuższy niż pierwotnie deklarowali, odpowiednio na okres 3 miesięcy (przy deklarowanym 1 miesiącu) oraz na okres 8,5 miesiąca i następnie na czas nieokreślony (przy deklarowanych 6 miesiącach).

- b) Czterech organizatorów robót publicznych nie składało deklaracji o przewidywanym zatrudnieniu, przy czym PUP uzależniał organizację robót publicznych od zatrudnienia części osób bezrobotnych po jego zakończeniu, bez wskazania, że dotyczy to osoby 50+ (np. warunek zatrudnienia 1 osoby z 2 osób skierowanych). W każdym takim przypadku w zawartych umowach zostało ujęte zobowiązanie do zatrudniania ww. osób. W omawianych 4 przypadkach pracodawcy zatrudnili 3 osoby 50+ po zakończeniu robót na czas określony 2 lat.
- c) Trzech organizatorów prac interwencyjnych i robót publicznych nie deklarowało dalszego zatrudniania i nie byli do tego obligowani przez PUP, przy czym w jednym przypadku, pomimo braku deklaracji zatrudniania, pracodawca zatrudnił bezrobotnego na czas nieokreślony po zakończeniu prac interwencyjnych.

[Dowód: akta kontroli str. 453-458, 462-464, 468-470, 494-498, 697-710]

Zgodnie z § 7 rozporządzenia w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych, umowa o organizowanie prac interwencyjnych albo robót publicznych powinna zawierać zobowiązanie do zwrotu otrzymanej refundacji kosztów poniesionych na wynagrodzenia, nagrody oraz składki na ubezpieczenia społeczne, wraz z odsetkami ustawowymi naliczonymi od całości kwoty udzielonej pomocy od dnia wypłaty pierwszej kwoty udostępnionych środków, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wezwania starosty w przypadku m. in. złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia o nie pozostawianiu przez pracodawcę/organizatora robót publicznych w trudnej sytuacji ekonomicznej. Wymóg zawierania w umowach o organizowanie prac interwencyjnych albo robót publicznych ww. zobowiązania przewidziany był także w § 1 ust. 10 Kryteriach dotyczących organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych obowiązujących w Powiatowym Urzędzie Pracy w Mławie. Z ustaleń kontroli wynika, że 6 z 15 umów o organizację robót publicznych zawartych w 2010 i 2011 roku, nie zawierało zobowiązania do zwrotu otrzymanej refundacji w rozumieniu przepisu § 7 rozporządzenia w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych.

Dyrektor PUP podał w tym zakresie, że: „/.../. Cytowane /.../ umowy bezpośrednio nie zawierały powyższego zapisu, jednakże w §11 niniejszych umów istnieje zapis: „W zakresie nie unormowanym niniejszą umową mają zastosowanie przepisy: Kodeksu Cywilnego, Kodeksu Pracy oraz aktów prawnych dotyczących zatrudnienia i wynagrodzenia pracowników, Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku /.../ oraz wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych i innych powszechnie obowiązujących przepisów”, zatem zobowiązanie to obowiązywało również pracodawców/organizatorów. Tak więc zobowiązanie do zwrotu otrzymanych refundacji było zawarte w powyższych umowach w sposób pośredni, jednakże również gwarantujący możliwość egzekucji zwrotu otrzymanej refundacji. Pragnę podkreślić, iż od roku 2012 w zawieranych umowach zapisy dotyczące zwrotu refundacji określone w/w rozporządzeniem zostały dokonane w sposób bezpośredni.”

[Dowód: akta kontroli str.168-169, 174-178, 453-470]

Poza ww. nieprawidłowością przy organizacji robót publicznych i prac interwencyjnych zachowane zostały wymogi określone w rozporządzeniu w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych. Urząd kierując 35 bezrobotnych powyżej 50 roku życia, do 15 organizatorów robót publicznych i prac interwencyjnych, w każdym przypadku brał pod uwagę ich wiek oraz rodzaje uprzednio wykonywanej pracy. Kwoty przyznanej

refundacji w żadnym z 35 badanych przypadków nie przekraczały limitów określonych w art. 51 ust. 1 i 57 ust. 1 ustawy o *promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*. W badanej próbie nie było przypadku kierowania do robót publicznych i prac interwencyjnych po raz kolejny do tego samego pracodawcy.

(dowód: akta kontroli str. 281-286, 317-320, 697-710, 763-767)

Z grupy 35 bezrobotnych objętych kontrolą, po ukończeniu robót publicznych i prac interwencyjnych 22 (62,9%) znalazło zatrudnienie, w tym 20 u organizatora. Z ww. osób, które znalazły zatrudnienie – trzy osoby podpisały umowę o pracę na czas nieokreślony, zaś z pozostałych przypadkach były to umowy na czas określony: osiem osób zawarło umowę na czas nie krótszy niż 6 miesięcy; trzy osoby podpisało umowę na czas od 3 miesięcy do 6 miesięcy; sześć osób podpisało umowę na czas nie dłuższy niż 3 miesiące; dwie osoby podpisały umowę na czas wykonywania określonej pracy. Ponadto pięć osób znalazło pracę po upływie trzech miesięcy od zakończenia robót publicznych.

Ponownie zarejestrowało się w Urzędzie 14 osób (63,6%), natomiast 29 (82,9%), wg stanu na dzień 17 lipca 2013 r. nie figurowało w ewidencji (w tym 2 osoby zmarły po zakończeniu robót publicznych). Dwie osoby w dalszym ciągu korzystały ze środków na aktywne formy.

(dowód: akta kontroli str. 281-286)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- a) nieprz ygotowanie, pomimo obowiązku wynikającego z art. 34a ust 3. ustawy o *promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, dla bezrobotnych powyżej 50 roku życia, pozostających w rejestrze PUP nieprzerwanie przez 180 dni było wymagane, ośmiu indywidualnych planów działania oraz przygotowanie 31 tych planów po terminie (na 59 przypadków, w których przygotowanie takich planów było wymagane);
- b) 6 umów o organizację robót publicznych zawartych w 2010 i 2011 roku, nie zawierało zobowiązania do zwrotu otrzymanej refundacji w rozumieniu przepisu § 7 rozporządzenia w *sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych* oraz § 1 ust. 10 *Kryteriów dotyczących organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych obowiązujących w Powiatowym Urzędzie Pracy w Mławie*.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca także uwagę, że brak dokumentacji potwierdzającej dokonywanie oceny wniosków z objętych kontrolą poszczególnych form aktywizacji zawodowej nie pozwalał jednoznacznie stwierdzić w oparciu o jakie kryteria wnioski te były rozpatrywane. Podobnie nie można było jednoznacznie stwierdzić w oparciu o jakie kryteria kierowano bezrobotnych na poszczególne formy aktywizacji (z wyjątkiem szkoleń). NIK zauważa, iż w trakcie kontroli Urząd podjął działania w celu zapewnienia właściwego dokumentowania oceny składanych wniosków.

Ocena cząstkowa

Poza wymienionymi ww. nieprawidłowościami, PUP wykonywał zadania w zakresie poszczególnych instrumentów rynku pracy zgodnie z przepisami *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* oraz wydanych na jej podstawie rozporządzeń wykonawczych jak również obowiązujących w Urzędzie uregulowań wewnętrznych. NIK zwraca uwagę, że stosowane instrumenty rynku pracy charakteryzowały się relatywnie niewielką skutecznością i nie dawały dużych możliwości uzyskania przez bezrobotnych trwałego zatrudnienia.

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 Kontroli¹⁴, wnosi o sporządzanie indywidualnych planów działania dla bezrobotnych powyżej 50 roku życia, stosownie do postanowień określonych w art. 34a ustawy o *promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 31.07.2013r.
miejsowość data

Kontroler
Marcin Grabowski
Specjalista k.p.

Marcin Grabowski
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny

p.o. Wicedyrektor
Elżbieta Matuszewska

Elżbieta Matuszewska
podpis

¹⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.