



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS – 4101-03-03/2013
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

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/111 – Aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia osób powyżej 50. roku życia.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
<i>Kontroler</i>	Jadwiga Raczyńska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85513 z dnia 17 maja 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Powiatowy Urząd Pracy w Płocku („PUP” lub „Urząd”). 09-400 Płock, ul. Kostrogaj 1.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Iwona Sierocka, Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Płocku. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna¹

W latach 2010-2012 Urząd prawidłowo realizował zadania wynikające z ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy², dotyczące w szczególności: rozpoznawania potrzeb lokalnego rynku pracy, diagnozowania zapotrzebowania na zawody, specjalności i kierunki szkoleń, podejmowania decyzji o wyborze form aktywizacji zawodowej oraz o podziale środków z Funduszu Pracy. Ponadto osiągnięto wymagany poziom zatrudnienia osób zajmujących się w PUP aktywizacją zawodową.

Realizacja wybranych form aktywizacji zawodowej osób powyżej 50. roku życia, takich jak staże, szkolenia, przyznawanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy oraz prace interwencyjne przebiegała zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o promocji zatrudnienia oraz z warunkami określonymi dla realizowanych programów.

Zwrócić należy jednak uwagę, że uczestnictwo w objętych kontrolą formach aktywizacji często nie dawało praktycznie żadnych szans na trwałe wyjście z bezrobocia. Np. z 46 osób odbywających staż zatrudnienie uzyskało 26, z których aż 24 ponownie zarejestrowały się w PUP w kolejnych latach. W przypadku szkoleń liczby te wynosiły odpowiednio: 30, 16 i 12. Z kolei z grupy 40 osób objętych kontrolą w przypadku prac interwencyjnych i robót publicznych zatrudnienie uzyskało 27 osób, tj. 67,5%, z których 26 ponownie zarejestrowało się w Urzędzie.

Stwierdzono także, że 12 bezrobotnym spośród 60 objętych kontrolą nie przedstawiono w terminie 6 miesięcy propozycji zatrudnienia innej pracy zarobkowej, szkolenia, stażu, odbycia przygotowania zawodowego dorosłych lub zatrudnienia w ramach prac

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

² Dz. U. z 2013 r., poz. 674 ze zm., zwana dalej „ustawą o promocji zatrudnienia”.

interwencyjnych lub robót publicznych, co stanowiło naruszenie art. 50 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia.

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. Organizacja oraz zasady funkcjonowania Powiatowego Urzędu Pracy, obejmującego zakresem swojego działania powiat płocki³, określone zostały w statucie⁴ oraz regulaminie organizacyjnym⁵.

(dowód: akta kontroli str. 4-11, 37-118) W powiecie płockim w latach 2010-2012 liczba bezrobotnych zarejestrowanych w PUP wynosiła odpowiednio: 7.241, 7506 i 7767. Bezrobotni powyżej 50. roku życia stanowili w 2010 r. – 18,2% bezrobotnych ogółem (1.317 osób), w 2011 r. – 17,2% (1.289 osób) oraz w 2012 r. – 17,3% (1.344 osób). Jak wynika z powyższego, w okresie objętym kontrolą odsetek osób w wieku 50+ utrzymywał się na podobnym poziomie, z tendencją spadkową w 2011 r. oraz lekkim wzrostem w 2012 r.

Ogółem liczba bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy, o których mowa w art. 49 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wzrosła z 6.650 w 2010 r. do 6.929 w 2011 r. oraz 7.081 w 2012 r., a ich procentowy udział w ogólnej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych wynosił odpowiednio 91,8 %, 92,3 % oraz 91,2%.

(dowód: akta kontroli str. 304-315, 335-338)

Na realizację aktywnych programów przeciwdziałania bezrobociu w latach 2010-2012 Urząd dysponował następującymi środkami:

- w 2010 r. kwotą 31.845,0 tys. zł, w tym 16.999,4 tys. zł z Funduszu Pracy (FP), 5.022,0 tys. zł ze środków UE (w tym EFS) i 147,7 tys. zł z PFRON⁶; na osoby w wieku 50+ wydatkowano 4139,7 tys. zł (13 %);.....
- w 2011 r. kwotą 10.536,4 tys. zł, w tym 3.786,0 tys. zł z FP, 3.155,2 tys. zł z UE i 188,8 tys. zł z PFRON; na osoby w wieku 50+ wydatkowano 1834,4 zł (17,41 %)...
- w 2012 r. kwotą 12.332,9 tys. zł, w tym 4.241,9 tys. zł z FP, 3.283,6 tys. zł z UE i 305,5 tys. zł z PFRON; na osoby w wieku 50+ wydatkowano 2.773,7 tys. zł (22,49 %).

(dowód: akta kontroli str. 339-340, 360, 1270-1304)

Środki otrzymane w 2011 r. stanowiły 33%, a w 2012 r. 38,6% środków otrzymanych w 2010 r. Środki wydatkowane na aktywizację zawodową bezrobotnych powyżej 50. roku życia stanowiły w poszczególnych latach odpowiednio: 12,99%, 16,97% i 22,49% wydatków ogółem.

Zdaniem Dyrektora PUP „Ograniczenie środków Funduszu Pracy (począwszy od roku 2011 radykalne ich ograniczenie, o około 70% w porównaniu z rokiem 2010) powoduje

³ PUP w Płocku obejmuje swoim zakresem działania teren 15 gmin.

⁴ Uchwała nr 299/XXXV/2006 Rady Powiatu Płocka z 28 czerwca 2006 r. w sprawie nadania statutu PUP w Płocku, Uchwałą nr 103/XII/2007 Rady Powiatu w Płocku z 19 grudnia 2007 r. w sprawie zmiany statutu PUP w Płocku (m.in. określono, że od dnia 1 stycznia 2007 r. został utworzony nowy urząd pracy obejmujący swoim zakresem działania teren miasta Płocka – teren powiatu grodzkiego, natomiast istniejący PUP w Płocku swoim zakresem działania teren obejmował tylko teren powiatu płockiego – ziemskiego) oraz zmiany do statutu wprowadzono Uchwałą nr 250/XXXI/2009 Rady Powiatu w Płocku z 18 listopada 2009 r., zmiany m.in. dotyczyły wyodrębnienia w ramach PUP Centrum Aktywizacji Zawodowej (CAZ), które realizuje zadania w zakresie usług rynku pracy oraz instrumentów rynku pracy.

⁵ Uchwała nr 6/2008 Zarządu Powiatu Płocka z 15 stycznia 2008 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego PUP w Płocku wraz z treścią w załączniku nr 6/2008, Uchwała nr 6/2010 z 26 stycznia 2010 r. w sprawie uchwalenia zmian do Regulaminu Organizacyjnego PUP, Uchwała nr 81/2010 z 6 lipca 2010 r. w sprawie uchwalenia zmian do Regulaminu Organizacyjnego, Uchwała nr 54/2011 z dnia 19 kwietnia 2011 r. zmieniająca ww. uchwałę wraz z nową treścią regulaminu w załączniku, Uchwała nr 191/2011 z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia zmian do regulaminu Organizacyjnego PUP. W ww. regulaminach określono m.in. strukturę organizacyjną oraz zakres zadań komórek organizacyjnych PUP w Płocku.

⁶ Dzięki podejmowanym przez PUP działaniom udało się uzyskać w latach 2010-2012 odpowiednio kwotę: 9.653,8 tys. zł, 5.353,2 tys. zł i 5.038,93 tys. zł, w ramach kilku programów.

niekorzystne zjawiska na rynku pracy w powiecie plockim. Zmniejszona została dostępność usług i instrumentów rynku pracy świadczonych na rzecz osób bezrobotnych oraz pracodawców. Brak wsparcia finansowego z Funduszu Pracy wpłynął na zmniejszenie liczby udzielonych refundacji kosztów wyposażenia stanowisk pracy, nastąpiło ograniczenie liczby osób odbywających staż oraz liczby subsydiowanych miejsc pracy. To w konsekwencji powoduje stopniową degradację społeczną osób dotkniętą długotrwałym bezrobociem, jak również może doprowadzić do ograniczenia rozwoju gospodarczego powiatu.”

(dowód: akta kontroli str. 339)

1.2. Decyzje w sprawie wyboru form aktywizacji zawodowej bezrobotnych były poprzedzone zasięgnięciem opinii Powiatowej Rady Zatrudnienia (PRZ), zgodnie z art. 109 ust. 9 ustawy o promocji zatrudnienia.

W latach 2010-2012 Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej nie kierowało do Urzędu wytycznych dotyczących wyboru poszczególnych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych. Przy wyborze poszczególnych form aktywizacji zawodowej przez PUP brane były pod uwagę uwarunkowania wynikające ze specyfiki lokalnego rynku pracy, w szczególności struktura bezrobocia⁷ w powiecie oraz doświadczenia zdobyte podczas realizacji poszczególnych programów w latach ubiegłych.

Na każdy rok objęty kontrolą sporządzano „Plan szkoleń”⁸. Plan realizacji aktywnych programów rynku pracy ustalany był corocznie przy udziale PRZ. Zapotrzebowanie na dane rodzaje szkoleń określano na podstawie wykazu zawodów deficytowych, potrzeb rynku pracy (pracodawców) oraz potrzeb szkoleniowych zgłaszanych przez osoby bezrobotne. Zapotrzebowanie na zawody, specjalności i kwalifikacje diagnozowano na podstawie prowadzonego monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych.

Za każdy rok objęty kontrolą sporządzano w Urzędzie „Sprawozdanie z działalności PUP w Płocku”, w którym m.in. zawarta była informacja o stanie bezrobocia na terenie powiatu plockiego oraz analiza efektywności zastosowania poszczególnych usług i instrumentów rynku pracy. Wyniki przedmiotowych analiz przedstawiano, między innymi, w rocznych informacjach o stanie bezrobocia oraz wykorzystywano w planach szkoleń na dany rok.

(Dowód: akta kontroli str. 524-562, 992-1008)

W latach 2010-2012 PUP zlecił przeprowadzenie zewnętrznej firmie audytowej badań i opracowanie raportów z badania ewaluacyjnego⁹ projektów systemowych realizowanych przez Urząd pt:

- 1) „Aktywny bezrobotny kapitałem plockiej wsi”¹⁰,
- 2) „Twój nowy zawód – szansą dla innych”¹¹,
- 3) „Szansa dla Ciebie – lepsza perspektywa dla innych”¹²,

⁷ Struktura bezrobocia w powiecie plockim determinowana była przede wszystkim przez jego rolniczy charakter. Dominującą cechą w strukturze bezrobocia był duży udział osób w wieku 18-34 lata, który wynosił około 50 %, oraz niski poziom wykształcenia.

⁸ Każdego roku Powiatowa Rada Zatrudnienia w Płocku wydawała pozytywną opinię w formie uchwały w sprawie planu szkoleń przyjętego na dany rok.

⁹ Przeprowadzone zgodnie z założeniami do ewaluacji projektów systemowych powiatowych urzędów pracy, realizowanych w ramach Poddziałania 6.1.3. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, zwane dalej Załoženiami zamieszczonymi na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

¹⁰ Badanie obejmowało projekt, którego okres realizacji to lata 2008-2013. Przedmiotem badania było wdrażanie projektu w latach 2008-2009.

¹¹ Badanie obejmowało projekt, który był realizowany w ramach Poddziałania 6.1.2 PK OL Wsparcie powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy w realizacji zadań na rzecz aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych w regionie, w okresie 01.06.2009 r. – 31.12.2010 r.

¹² Badanie obejmowało projekt wdrażany od 01.01.2011 do 31.12.2013 r., w ramach Poddziałania 6.1.2 PK OL Wsparcie powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy w realizacji zadań na rzecz aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych w regionie, badaniem objęto okres 01.01.2011 r. – 30.06.2012 r.

współfinansowanych przez UE w ramach EFS oraz wpływu podejmowanych w ramach tych projektów działań na podniesienie poziomu aktywności zawodowej i zdolności do zatrudnienia ich uczestników.

Przedmiotowe badania wykazały, że realizacja programów wpłynęła pozytywnie na poprawę relacji między klientem a Urzędem. Organizację pracy i funkcjonowanie PUP w kontekście realizacji programów oceniono pozytywnie.

(Dowód: akta kontroli str. 1047-1279)

PUP na bieżąco śledził dane i wskaźniki dotyczące sytuacji na rynku pracy powiatu plockiego korzystając głównie z Banku Danych Lokalnych GUS, w miarę dostępności danych na poziomie powiatu. Z rozeznania przez PUP rynku pracy na terenie powiatu wynika, że wśród najważniejszych usług znalazły się: pośrednictwo pracy, poradnictwo i informacja zawodowa, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy oraz szkolenia. PUP je indywidualizował i dopasowywał do potrzeb tych, do których były kierowane, a równocześnie usługi świadczył w sposób kompleksowy, wspierając instrumentami rynku pracy. Urząd realizował również Indywidualne Plany Działania (IPD), które w swoim założeniu zawierają usługi rynku pracy. Indywidualizowana pomoc oferowana w ramach IPD była również wsparciem dla osób bezrobotnych określonych jako tzw. „grupa ryzyka”¹³, a w szczególności dla dwóch grup osób określanych jako „-30” i osób tzw. „50+”.

W przypadku wystąpienia możliwości wsparcia osób bezrobotnych i realizacji konkretnych programów prowadzona była analiza poszczególnych grup bezrobotnych, w tym także w wieku 50+.

Zdaniem Dyrektora PUP *„Prowadzona diagnoza osób bezrobotnych, motywowanie i wspieranie do działania stopowane jest niestety trudną sytuacją gospodarczą, której wynikiem jest widoczne zmniejszanie środków finansowych na realizację aktywnych form aktywizacji, jak też zauważalne ograniczanie zatrudnienia przez przedsiębiorców. Naturalną kolejnością i najlepszym rozwiązaniem po przejściu „ścieżki bezrobotnego” jest powrót na rynek pracy.”*

(dowód: akta kontroli str. 341-344)

W PUP zauważalny był wzrost korzystania z usług rynku pracy m.in. poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej oraz aktywnego poszukiwania pracy. W 2010 r. w ramach porady indywidualnej odnotowano ogółem 1.054 wizyt osób (w tym 166 wizyt osób powyżej 50. r. życia), w 2011 r. odnotowano 4.099 wizyt osób /w tym 194 wizyt osób powyżej 50. r. życia/, w 2012 r. odnotowano 4.151 wizyt (w tym 544 wizyt osób powyżej 50. r. życia). Dodać należy, że Urząd sporządzał listę zawodów i specjalności z uwzględnieniem kwalifikacji i umiejętności, na które istnieje zapotrzebowanie na lokalnym rynku pracy¹⁴, a także promował organizację szkoleń¹⁵ przez przygotowywanie oraz upowszechnianie materiałów informacyjnych o tej usłudze z wykorzystaniem strony internetowej i ulotek informacyjnych. Plan szkoleń¹⁶ był sporządzany na okres jednego roku z uwzględnieniem środków przewidzianych na finansowanie kosztów szkolenia i był upowszechniany w siedzibie Urzędu oraz na stronie internetowej Urzędu.

Prowadzono również monitoring trwałości efektów aktywizacji (m.in. poprzez: ankiety, rejestry, karty informacyjne, wydruki, dane statystyczne, rozmowy z pracodawcami prowadzone przez pracowników urzędu pracy), analizowano stosowane instrumenty i ich

¹³ Art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

¹⁴ Z wykorzystaniem: Regionalnego Planu Działania na Rzecz Zatrudnienia, analizy ofert pracy i informacji o wolnych miejscach pracy zgłaszanych przez pracodawców oraz zamieszczanych w Internecie; wyników analiz rynku pracy, w tym monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych, skuteczności i efektywności zakończonych szkoleń.

¹⁵ Zgodnie z art. 40 ust. 2a pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy Starosta Płocki inicjuje szkolenia w oparciu o diagnozowanie zapotrzebowania na zawody, specjalności i kwalifikacje na rynku pracy oraz diagnozuje potrzeby szkoleniowe osób uprawnionych do szkolenia.

¹⁶ W 2011 r. Powiatowy Urząd Pracy w Płocku przeprowadził badanie podmiotów gospodarczych powiatu plockiego, którego celem było m.in. wyselekcjonowanie poszukiwanych kwalifikacji zawodowych na lokalnym rynku pracy. Wyniki badania brane były pod uwagę przy sporządzaniu planu szkoleń na rok 2012. PUP sporządza wykaz potrzeb szkoleniowych bezrobotnych z wykorzystaniem: zgłoszeń osób uprawnionych, zgłoszeń pracowników urzędu pracy, zgłoszeń jednostek organizacyjnych pomocy społecznej.

wpływ na dalszą sytuację osób bezrobotnych na rynku pracy, w tym, po jakim okresie i z jakich powodów trafiają oni ponownie do ewidencji.

Z wyjaśnień Dyrektor PUP wynika, że „Pracownicy poprzez obsługę osób bezrobotnych, uzyskują rozeznanie na temat trwałości wcześniej zastosowanych instrumentów. Według ich wiedzy rozpoznano następujące czynniki mające wpływ na trwałość efektywności form aktywizacji, są to: zależne od osób bezrobotnych (m.in. mające podłoże w mentalności tych osób, ich sytuacji rodzinnej), leżące po stronie pracodawców – nieprzedłużanie umów z powodu obaw związanych z coraz bardziej zaawansowanym wiekiem osób 50+ (np. schorzenia, mniejsza wydajność, częstsza absencja). Bardzo duży wpływ na trwałość efektów aktywizacji zawodowej ma również sytuacja gospodarcza”.

(dowód: akta kontroli str. 343-345, 347-350)

1.3. W latach 2010-2012 aktywnymi formami przeciwdziałania bezrobociu¹⁷ została objęta następująca liczba osób: 5.179, w tym 787 (15,2%) w wieku 50+ w 2010 r.; 2.022, w tym 513 (25,4%) w wieku 50+ w 2011 r. oraz 2.479, w tym 450 (18,2%) w wieku 50+ w 2012 r.

Liczba osób bezrobotnych powyżej 50. roku życia objętych poszczególnymi formami aktywizacji w latach 2010-2012 przedstawiała się następująco: prace interwencyjne – 40 osób, prace społecznie użyteczne – 220 osób, roboty publiczne – 787 osób, staże – 350 osób; szkolenia – 138 osób, jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej – 57 osób, refundacja wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy – 3 osoby, pozostałe formy¹⁸ – 155 osób.

Żadnymi formami aktywizacji nie objęto w ww. okresie odpowiednio: 84 (6,4%), 150 (11,7%) i 301 (22,4%) bezrobotnych powyżej 50. roku życia zarejestrowanych w PUP.

Dyrektor PUP wyjaśniła, że „Nie objęcie działaniami aktywizacyjnymi wszystkich zarejestrowanych osób bezrobotnych (535) powyżej 50 roku życia spowodowane było m.in. brakiem środków. W latach 2011 i 2012 nastąpiło drastyczne zmniejszenie środków otrzymanych z FP przez Urząd na aktywizację zawodową wszystkich bezrobotnych w stosunku do roku 2010¹⁹, co znacznie zmniejszyło liczbę subsydiowanych miejsc pracy i przełożyło się na mniejszą liczbę osób objętych poszczególnymi formami wsparcia. Inne przyczyny nie objęcia w okresie 2010-2012 żadnymi działaniami aktywizacyjnymi tych osób wynikają z szeregu ograniczeń tkwiących we właściwościach rynku pracy, osobowościach oraz zawodowych cechach osób zarejestrowanych w urzędzie, a także sytuacjach losowych np. powódź na terenie działania PUP w Płocku w 2010 roku. Większość z wymienionych osób była zarejestrowana w urzędzie pracy po kilka razy, niejednokrotnie 2 razy w ciągu roku, co oznacza, że osoby te mają problem na dłużej utrzymać się na rynku pracy.”

(dowód: akta kontroli str. 354-356, 359-360)

W latach 2010-2012 Urząd realizował dla osób po 50. roku życia takie programy, jak²⁰:

- 1) Program zwiększający aktywność zawodową osób w wieku 45/50 plus.
- 2) Program skierowany do osób bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy określonych w art. 49 ustawy.
- 3) Program dotyczący rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości w powiecie płockim w 2010 r.
- 4) Program zwiększający aktywność zawodową bezrobotnych w wieku 45/50 plus.
- 5) Program specjalny pn. „Po pięćdziesiątce – nie tylko bezrobocie”. Grupę docelową programu stanowiły osoby bezrobotne powyżej 50 roku życia, dodatkowo długotrwale

¹⁷ W szczególności prace interwencyjne, prace społecznie użyteczne, roboty publiczne, staże, szkolenia, jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej oraz refundacja wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy.

¹⁸ Koszty przejazdu zakwaterowania i żywienia, stypendia i składki na ubezpieczenie społeczne za okres kontynuowania nauki, koszty opieki nad dzieckiem lub osobą zależną.

¹⁹ Rok 2010 - 31.802.500,00 zł, 2011 r. - 10.377.600,00 zł, 2012 r. - 12.161.700,00 zł.

²⁰ W programach z pozycji 1 oraz 3 w grupie docelowej znajdowały się osoby powyżej 50 roku życia. Jednocześnie w procesie rekrutacji do udziału w każdym z projektów preferowano osoby w wieku 50+, z uwagi na trudności w znalezieniu zatrudnienia bez odpowiedniego wsparcia ze strony urzędu pracy.

bezrobotne, lub bez wykształcenia średniego, lub bez kwalifikacji zawodowych adekwatnych do potrzeb lokalnego rynku pracy.

- 6) Program na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji bezrobotnych powyżej 50. roku życia. Grupę docelową programu stanowiły osoby bezrobotne powyżej 50. roku życia.

(dowód: akta kontroli str. 353-354, 602-943)

W PUP osoby bezrobotne, w tym osoby po 50. roku życia, mają wyznaczone terminy spotkań z pośrednikiem pracy raz na trzy miesiące²¹. Wizyta u pośrednika polega na udzielaniu pomocy bezrobotnym w znalezieniu zatrudnienia, odpowiedniego do poziomu wykształcenia i kwalifikacji, a także do predyspozycji zdrowotnych osoby bezrobotnej. W przypadku braku propozycji odpowiedniej pracy pośrednicy pracy informują o wszystkich innych ofertach pracy będących w dyspozycji urzędu tzn. w krajowej bazie ofert pracy, którymi ewentualnie mogą być zainteresowane osoby bezrobotne. W przypadku braku konkretnej propozycji pracy informują o aktualnej sytuacji na lokalnym rynku pracy, realizowanych projektach oraz o możliwościach skorzystania z innych usług świadczonych przez urząd m.in. o szkoleniach, jednorazowych środkach na rozpoczęcie działalności gospodarczej, stażach, poradnictwie zawodowym i aktywnym poszukiwaniu pracy.

Zadanie nałożone na PUP przepisami art. 50 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia, tj. przedstawienia bezrobotnym w okresie do 6 miesięcy od dnia rejestracji propozycji zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, szkolenia, stażu, odbycia przygotowania zawodowego dorosłych lub zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych, nie we wszystkich objętych kontrolą przypadkach zostało zrealizowane. Przeprowadzona w toku kontroli NIK analiza dokumentacji dotyczącej przedstawiania propozycji aktywizacji zawodowej 60 losowo wybranych osób powyżej 50 roku życia długotrwale bezrobotnych w latach 2010 – 2012 wykazała, że nie wszystkim osobom przedstawiano propozycje: zatrudnienia, odbycia stażu, szkolenia, zgodnie z wymienionym wyżej przepisem. Dotyczyło to 12 (20%) zbadanych przypadków. Natomiast podczas spotkań z osobami bezrobotnymi w wyznaczonym przez PUP terminie, informowano te osoby o sytuacji na lokalnym rynku pracy i usługach świadczonych przez PUP w Płocku.

Dyrektor PUP wyjaśniła, że „Wymienionym osobom nie przedstawiono w okresie 6 miesięcy od dnia rejestracji propozycji zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, szkolenia, stażu, odbycia przygotowania zawodowego dorosłych lub zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych, z uwagi na następujące czynniki: brak odpowiednich ofert pracy; zbyt mała liczba ofert pracy dla osób z niskim poziomem wykształcenia, co uniemożliwia zaproponowanie wszystkim osobom w okresie 6 miesięcy propozycji zatrudnienia; niski poziom kwalifikacji zawodowych, niedostosowane kompetencje zawodowe do oczekiwań pracodawców; brak środków finansowych w końcówce roku 2010 i ograniczone środki finansowe na 2011r. i 2012r. (...); niechęć pracodawców do zatrudniania osób powyżej 50. r. życia.”

(dowód: akta kontroli str. 357-523)

NIK nie podziela tej argumentacji, ponieważ działania Powiatowego Urzędu Pracy nie wyczerpywały dyspozycji art.50 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia.

1.4. W latach 2010-2012 PUP przyjął do realizacji ogółem 11.302 krajowych ofert pracy²². Przyjęte do realizacji krajowe oferty pracy zrealizowano w ilości 11.236 ofert (tj. 99%). Pozostało z wymienionego okresu niewykorzystanych 66 ofert, odpowiednio 43; 9; 14. Na dzień 30 czerwca 2010, 2011 i 2012 roku do realizacji pozostawały, odpowiednio, 26, 44 i 32 krajowe oferty pracy.

²¹ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy każda osoba bezrobotna zarejestrowana w Powiatowym Urzędzie Pracy w Płocku co najmniej raz na 120 dni musi zgłosić się na wizytę do pośrednika pracy w celu przedstawienia propozycji pracy lub innej formy pomocy (Dz.U. Nr 177, poz.1193 ze zm.).

²² 2010 – 5.013; 2011 – 2.732; 2012 - 3.557 (styczeń – 174, luty – 312, marzec – 477; kwiecień – 301; maj – 415; czerwiec – 312; lipiec – 284; sierpień – 353; wrzesień – 328; październik – 260; listopad – 110; grudzień – 231).

(Dowód: akta kontroli str. 1018-1019)

W toku kontroli badaniem objęto 15 ofert nie zrealizowanych do 30 czerwca 2010, 2011 i 2012 roku. W wyniku badania ustalono m.in., że:

- objęte badaniem oferty dotyczyły 18 wolnych stanowisk pracy, przy czym 4 oferty dotyczące 4 wolnych stanowisk pracy zostały anulowane przez pracodawców przed upływem terminu aktualności oferty,
- w przypadku 9 ofert pracy dotyczących 12 wolnych stanowisk pracy, żadna z 82 osób, którym PUP przedstawił ofertę nie została zatrudniona przez pracodawców,
- na zgłoszone przez pracodawców 18 wolnych stanowisk pracy Urząd skierował 97 osób bezrobotnych, w tym dla 4 wolnych stanowisk Urząd stwierdził brak odpowiednich kandydatów, żadna z zaproponowanych osób nie została zatrudniona, pracodawcy m.in. odmawiali przyjęcia skierowanej osoby z braku akceptacji, kierowane osoby nie spełniały wymagań pracodawców, a w 4 przypadkach oferty na 4 stanowiska pracy zostały przez pracodawców samodzielnie zrealizowane przez zatrudnienie 2 osób spoza ewidencji w PUP i 2 osób spoza powiatu plockiego.

(Dowód: akta kontroli str. 1015-1017)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Art. 50 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia, tj. przedstawienia bezrobotnym w okresie do 6 miesięcy od dnia rejestracji propozycji zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, szkolenia, stażu, odbycia przygotowania zawodowego dorosłych lub zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych. Dotyczyło to 12 bezrobotnych (20% ogółu badanych).

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanego Urzędu w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto: staże, szkolenia, przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej, refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy oraz prace interwencyjne i roboty publiczne.

W Urzędzie wprowadzono zasady dotyczące refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego, przyznania środków na podjęcie działalności gospodarczej, wyboru kandydatów na szkolenia grupowe i indywidualne, powołano Zespół ds. obsługi Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz realizatorów zadań związanych z jego obsługą²³. Rozpatrywanie i wstępna ocena wniosków o przyznanie osobom bezrobotnym środków na podjęcie działalności gospodarczej, refundacji wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy oraz skierowanie na staż, szkolenia należało do kompetencji poszczególnych komisji powołanych przez dyrektora Urzędu do spraw opiniowania i oceny wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 119-246)

2.1. Staże

W latach 2010-2012 w Urzędzie kwalifikowanie osób bezrobotnych na staże było jawne. Możliwość ubiegania się o staż była ogłaszana w lokalnych mediach, na stronie internetowej oraz w ramach udzielanych informacji przez pracowników. PUP nie tworzył ogólnych

²³ W ramach realizacji Projektu „Aktywny bezrobotny kapitałem plockiej wsi” współfinansowanego z EFS w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 (PO KL) – Priorytet VI Rynek pracy otwarty dla wszystkich, Działanie 6.1 Poprawa dostępu oraz wspieranie aktywności zawodowej w regionie, Poddziałanie 6.1.3 Poprawa zdolności do zatrudnienia oraz podnoszenie poziomu aktywności zawodowej osób bezrobotnych.

pisemnych procedur dla programu staży, podstawowe kwalifikowanie kandydatów na staż realizowane było w oparciu o zapisy ustawy o promocji zatrudnienia oraz przepisów wykonawczych do w/w ustawy w tym zakresie, tj. rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych²⁴, jak też dostosowane w szczególności do założeń poszczególnych, realizowanych w badanym okresie projektów, np. w ramach PO KL. Wykazy pracodawców i osób, z którymi zawarto umowy o organizację stażu, podawane były do publicznej wiadomości poprzez wywieszenie ich na tablicy ogłoszeń w Urzędzie oraz przekazywane były do Powiatowej Rady Zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 621-639, 848-867)

W latach 2010-2012 staże odbywało 312 osób bezrobotnych powyżej 50. roku życia²⁵. Na realizację tej formy aktywizacji zawodowej wykorzystano środki w łącznej kwocie 1.707,7 tys. zł. Badaniem objęto staże 46 osób, tj. 14,74% ogółu odbywających staż w tej grupie wiekowej u 40 pracodawców, w tym 15 dofinansowanych ze środków PO KL, 10 finansowane z Funduszu Pracy (algorytm) i 21 z rezerwy MPiPS (w ramach realizowanych programów). Na organizację staży dla w/w osób wydankowano środki finansowe w łącznej kwocie 263,15 tys. zł, co stanowiło 15,41% wydatków ogółem poniesionych na realizację tej formy aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych 50+.

(dowód: akta kontroli str. 956-961, 967)

W wyniku badania ustalono m.in., że:

- a) bezrobotni byli kwalifikowani na staż zgodnie z przyjętymi uregulowaniami prawnymi i odbywali staże na podstawie umowy zawartej z pracodawcą według programu, a wnioski składane przez organizatorów staży spełniały wymogi formalne,
- b) w grupie objętej badaniem, na podstawie przedłożonych przez bezrobotnych sprawozdań i opinii, zaświadczenia o odbyciu stażu uzyskało 40 osób, w tym 1 osoba otrzymała zaświadczenie o udziale w programie, z uwagi na niezrealizowanie całości programu stażu,
- c) wydana przez pracodawcę opinia zawierająca informację o zadaniach realizowanych przez bezrobotnego i umiejętnościach praktycznych pozyskanych w trakcie stażu była zgodna z programem stażu,
- d) w 5 przypadkach staż został przerwany przez bezrobotnych, w tym w 2 z powodu choroby bez konsekwencji, a w 3 osoby bezrobotne obciążono zwrotem kosztów badań poniesionych przez organizatorów,
- e) czas trwania stażu i kwoty przyznanego stypendium nie przekraczały ustawowych limitów,
- f) PUP w ramach rozpatrywanych wniosków o organizację staży preferował podmioty deklarujące zatrudnienie po programie, jednak uwzględniał fakt, że osoby bezrobotne w wieku 50+ stanowią jedną z trudniejszych do zaktywizowania grup wśród osób bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, cieszącą się mniejszym zainteresowaniem ze strony Organizatorów, więc nie zawsze deklaracja zatrudnienia miała decydujące znaczenie przy organizacji stażu; z założenia ustawowego Organizator nie tworzy nowych miejsc pracy, lecz ma głównie dać możliwość przez sam fakt jego realizacji zdobycia przez osoby bezrobotne nowych umiejętności zawodowych bądź ich usprawnienia, podniesienia lub odnowienia, a dzięki temu przywrócenia aktywności zawodowej,
- g) spośród 40 organizatorów 20 (tj. 50%) było pracodawcami publicznymi²⁶, przy czym staże w tych jednostkach nie były organizowane na stanowiskach urzędniczych,

²⁴ Dz. U. nr 142, poz. 1160

²⁵ 26 osób z 2009r., które realizowały staż w ramach przechodzących umów na 2010 r.; 56 osób rozpoczynających staż w 2010 r.; 52 osoby rozpoczynające staż w 2011 r.; 178 osób rozpoczynających staż w 2012 r.

²⁶ Dom Pomocy Społecznej w Koszelewie, Dom Pomocy Społecznej „Nad Jarem” w Nowym Miszewie, Urząd Gminy w Słupnie, Urząd Gminy w Bulkowie, Zarząd Dróg Powiatowych w Płocku, Zespół Szkół im L. Bergerowej w Płocku, Wojewódzki Szpital Zespolony w Płocku, Bank PKO S.A w Płocku, Urząd Miasta

- h) organizatorzy 36 z 46 staży tj. 78% zadeklarowali przewidywane zatrudnienie po zakończeniu stażu i deklaracje te były ujmowane w zawieranych umowach,
- i) w 12 przypadkach (26%) pracodawcy nie wywiązali się z deklaracji zawartej w umowie o przyjęcie osoby bezrobotnej na staż zatrudnienia stażysty.

(dowód: akta kontroli str. 563-601, 956-961)

Dyrektor PUP wyjaśniła – „wywiązanie się organizatora stażu ze składanych deklaracji zatrudnienia podlegało monitorowaniu przez pracowników PUP w Płocku w zakresie realizacji obowiązków sprawozdawczych dot. efektywności programu stażu, informowaniu Organizatora w formie przypomnienia o złożonej deklaracji; w przepisach dot. organizacji staży – ustawa, rozporządzenie, nie ma wymogu żądania od Organizatora stażu złożenia deklaracji zatrudnienia na etapie wnioskowania o staż oraz brak sankcji prawnych dot. organizatora stażu w przypadku nie zrealizowania deklaracji zatrudnienia po programie.”

(dowód: akta kontroli str. 964)

Z 46 osób realizujących staż zatrudnienie uzyskało 26 osób bezrobotnych, tj. 57%, z tego: 14 osób otrzymało umowy o pracę na czas określony (10 os. – do 3 m-cy, 3 os. – od 3 do 6 m-cy, 1 os. – pow. 6 m-cy), 12 osób zawarło umowy cywilno-prawne (na okres do 3 m-cy). Z osób, które nie uzyskały zatrudnienia w pierwszych 3 miesiącach po realizacji stażu 2 osoby podjęły zatrudnienie w kolejnych miesiącach, bez udziału w aktywnych programach. Z 26 osób zatrudnionych po programie na przestrzeni lat 2010-2013 w 24 przypadkach nastąpiła ponowna rejestracja w PUP.

W latach 2010-2012 najwięcej staży dla osób bezrobotnych powyżej 50. roku życia zorganizowały następujące podmioty: Urząd Gminy Bulkowo – 14 osób, z tego zatrudniono po programie 9 osób (64%); Urząd Miasta i Gminy w Gąbinie – 10 osób, z tego zatrudniono po programie 2 osoby (20%); Urząd Gminy w Brudzeniu Dużym – 9 osób, z tego zatrudniono po programie 6 osób (67%); Urząd Gminy w Łącku – 8 osób, z tego zatrudniono po programie 3 osoby (37,5%); Urząd Gminy i Miasta Wyszogród – 7 osób, z tego zatrudniono po programie 6 osób (86%).

(dowód: akta kontroli str. 260-264, 268-270, 290-303, 965-966)

2.2. Szkolenia

W latach 2010-2012 PUP zorganizował 61 szkoleń (w tym 28 sfinansowanych z rezerwy MPiPS, 6 ze środków FP, 23 ze środków EFS i 4 ze środków PFRON), w których udział wzięło 138 osób bezrobotnych 50+. Na organizację szkoleń bezrobotnych 50+ wydatkowano łącznie 363,2 tys. zł, tj. 12% wydatków ogółem poniesionych przez PUP na szkolenia (2.962,4 tys. zł) w okresie objętym kontrolą.

Kontrolą objęto 11 szkoleń²⁷, z których wylosowano 30 osób spośród 71 (42 %) długotrwale bezrobotnych po 50. roku życia, uczestniczących w tych szkoleniach, w tym dla 11 osób szkolenia sfinansowano ze środków FP²⁸, dla 11 osób szkolenie sfinansowano w ramach programu specjalnego Ministra Pracy i Polityki Społecznej²⁹ oraz dla 8 osób ze środków EFS³⁰.

i Gminy w Wyszogrodzie, Urząd Gminy w Staroźrebach, Przedszkole Samorządowe w Wyszogrodzie, Gminne Centrum Kultury i Sportu w Bodzanowie, Wojskowa Komenda Uzupelnień w Płocku, Archiwum Państwowe w Płocku, KRUS Oddział Regionalny w Warszawie, Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Bodzanowie, Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie, Placówka – Delegatura w Płocku.

²⁷ Z 19 szkoleń zorganizowanych dla tej grupy osób.

²⁸ Szkolenia pn. „Operator koparko-ładowarki”, „Profesjonalne sprzątanie z elementami pielęgnacji terenów zielonych”.

²⁹ Szkolenia pn. „Operator koparko-ładowarki”, „Księgowość komputerowa z elementami kadr”, „Sprzedawca z obsługą kasy fiskalnej i komputera”, „Mała przedsiębiorczość”, „Komputerowa obsługa firmy”, „Kierowca wózków jezdniowych z napędem silnikowym”, „Operator koparki jednoznaczyniowej” w ramach programu „45/50 PLUS”

³⁰ Szkolenia pn. „Operator koparko-ładowarki”, „Spawanie metodą MAG-135-UDT”, „Spawanie metodą TIG-141/111 UDT”, „Księgowość z obsługą komputera”, „Księgowość komputerowa z elementami kadr”, „Sprzedawca z obsługą kasy fiskalnej i komputera”, w ramach projektu „Aktywny bezrobotny kapitałem płockiej wsi”

(dowód: akta kontroli str. 354-356, 980-991)

Objęte kontrolą szkolenia zostały zlecone na podstawie planów szkoleń. Plany szkoleń na poszczególne lata 2010-2012 były upowszechniane poprzez zamieszczenie informacji w siedzibie Urzędu oraz na jego stronach internetowych. O usługach szkoleniowych informowali również pracownicy urzędu: specjaliści ds. rozwoju zawodowego, doradcy zawodowi, pośrednicy pracy i liderzy klubu pracy na spotkaniach grupowych i indywidualnych z bezrobotnymi. W kontrolowanym okresie dokonywano aktualizacji planów szkoleń. Aktualizacje wynikały przede wszystkim z otrzymania przez Urząd dodatkowych środków na aktywizację osób bezrobotnych oraz z zapotrzebowania na określone rodzaje szkoleń zgłaszanego przez osoby bezrobotne.

(dowód: akta kontroli str. 992-1008)

W przypadku szkoleń grupowych wybór instytucji szkoleniowej prowadzony był w formie przetargu nieograniczonego zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³¹, a w przypadku szkoleń indywidualnych wybór instytucji szkoleniowej prowadzony był w formie rozpoznania cenowego zgodnie z Zarządzeniem nr 14/2010 Dyrektora PUP w Płocku z dnia 01.06.2010 r. W każdym przypadku wyboru instytucji szkoleniowej, której PUP w Płocku zlecał przeprowadzenie szkolenia wymagał wpisu do rejestru instytucji szkoleniowych prowadzonego przez Wojewódzki Urząd Pracy właściwy ze względu na siedzibę instytucji szkoleniowej. PUP w Płocku przy zlecaniu usług szkoleniowych w druku oferty szkoleniowej załącznik nr 1 do oświadczenia instytucji szkoleniowej, posiadał punkt określający możliwości włączenia się instytucji szkolącej w proces zatrudnienia absolwentów kursu. Instytucje szkoleniowe wytypowane do kontroli nie składały deklaracji zatrudnienia osób bezrobotnych po zakończonym szkoleniu.

W każdym przypadku objętym kontrolą Urząd zawarł umowy z podmiotami realizującymi szkolenia. W umowach zostały zawarte regulacje gwarantujące prawidłowy przebieg szkoleń i nadzór nad ich realizacją, nie określano mierników osiągnięcia celu, np. liczby zatrudnionych po zakończeniu szkolenia. Wszystkie szkolenia objęte badaniami odbyły się według przyjętego programu, tematyki i liczby godzin. W treści umów zawartych z instytucjami szkoleniowymi nie wskazywano personalnie osób, które miały prowadzić zajęcia w ramach określonego szkolenia. W przypadku szkoleń wykładowcy prowadzący zajęcia legitymowali się odpowiednim przygotowaniem zawodowym³².

Efektywność zorganizowanych szkoleń była badana poprzez coroczne sporządzenie *Analizy skuteczności i efektywności organizacji szkoleń*, zgodnie z obowiązkiem i w zakresie wynikającym z § 83 cyt. wyżej rozporządzenia MPiPS.

Dyrektor wyjaśniła, że *„wskaźniki efektywności zostają zakładane na poszczególne programy realizowane przez PUP w Płocku na wszystkie formy wsparcia. Osiągnięcie wskaźników uzależnione jest od aktualnej sytuacji na lokalnym rynku pracy, jak również braku narzędzi do egzekwowania deklaracji od pracodawców. Z uwagi na pojawiające się trudności ekonomiczne pracodawcy wycofywali się z ustnych deklaracji zatrudnienia.”*

W każdym przypadku objętym kontrolą rozliczenia zadania sporządzono w ustalonych w umowie terminach i w formie wymaganej przez zlecającego usługę. W przypadku każdego z 30 bezrobotnych objętych kontrolą, koszty szkoleń mieściły się w granicach

³¹ Dz.U. z 2010r., Nr 113, poz. 759 z późn. zm.

³² Przy dokonywaniu wyboru instytucji szkoleniowych, którym zlecono przeprowadzenie szkolenia uwzględniano m.in.:

- dostosowanie programu szkolenia odpowiednio do identyfikowanego na rynku pracy zapotrzebowania na kwalifikacje,
- jakość oferowanego programu szkolenia, w tym wykorzystywanie standardów kwalifikacji zawodowych i modułowych programów szkoleń zawodowych,
- certyfikaty jakości usług posiadane przez instytucję szkoleniową,
- kwalifikacje i doświadczenie kadry do zakresu szkolenia,
- dostosowanie pomieszczeń i wyposażenia do potrzeb szkolenia,
- rodzaj dokumentów potwierdzających ukończenie szkolenia i uzyskanie kwalifikacji,
- koszty szkolenia,
- sposób organizacji zajęć praktycznych określonych w programie szkolenia.

ustawowego limitu wydatków. Wyniki analiz kosztów zorganizowanych szkoleń przedstawiane były w rocznej *Analizie skuteczności i efektywności zorganizowanych szkoleń*.

(dowód: akta kontroli str. 563-601, 971, 973, 977-979, 1009-1011)

Kwalifikowania bezrobotnych na szkolenia organizowane przez PUP były jawne i oparte na upubliczniczonych zasadach. Informacje na temat szkoleń i plan szkoleń umieszczane były na stronie internetowej urzędu. Oprócz ogólnych zasad kwalifikowalności osób określano kryteria zgodnie z założeniami programów realizowanych przez Urząd. W przypadku szkoleń indywidualnych realizację szkoleń uzależniano w głównej mierze od możliwości finansowych urzędu pracy i uzasadnienia celowości szkolenia.

Do szkoleń grupowych wytypowanych do kontroli zgłosiła się następująca liczba kandydatów: „księgowość z obsługą komputera” – 37 osób chętnych/10 zakwalifikowanych; spawanie metodą MAG 135 UDT” – 37 osób chętnych/10 zakwalifikowanych; spawanie metodą TIG 141/111 UDT” – 34 osób chętnych/15 zakwalifikowanych; operator koparko-ładowarki” – 81 osób chętnych/15 zakwalifikowanych. W przypadku szkolenia grupowego w zakresie „małej przedsiębiorczości” na szkolenie były kierowane osoby, które przeszły pozytywnie weryfikację Komisji ds. opiniowania wniosków o przyznawanie jednorazowo środków osobie bezrobotnej na podjęcie działalności gospodarczej. Odnośnie szkolenia grupowego „Profesjonalne sprzątanie z elementami pielęgnacji terenów zielonych” w ramach programu specjalnego kwalifikowanie osób odbywało się na zasadzie rozmów przeprowadzanych przez kluczowych pracowników PUP, przy współpracy z jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 974-975)

W przypadku objętych kontrolą 30 osób bezrobotnych zamiar odbycia szkolenia był poprzedzony indywidualnym planem działania dla 29 osób. Okres oczekiwania na szkolenia wynosił: ok. 1 m-ca dla 4 osób, ok. 2 m-cy dla 1 osoby, ok. 3 m-cy dla 8 osób, ok. 4 m-cy dla 8 osób, ok. 5 m-cy dla 5 osób, ok. 7 m-cy dla 1 osoby, ok. 11 m-cy dla 1 osoby, ok. 12 m-cy dla 1 osoby. Odbycie szkolenia badanej grupy wynikało m.in. z indywidualnych planów działań, natomiast okres oczekiwania, jak przekazała Dyrektor PUP, uzależniony był od wielu czynników m.in. od możliwości finansowych urzędu, terminów realizacji przez firmy szkoleniowe, a także indywidualnej aktywności samej osoby zainteresowanej. Zamiar odbycia szkolenia wprowadzany był do bazy w momencie kontaktu z pracownikiem zakładającym indywidualny plan działania.

Frekwencja na szkoleniach wyniosła 100%. PUP informował osoby bezrobotne o konsekwencjach związanych z odmową propozycji szkolenia lub nieukończenia z własnej winy. W przypadku nieukończenia przez bezrobotnego szkolenia z własnej winy Urząd egzekwował zwrot kosztów szkolenia. Łączyło się to również, z utratą statusu osoby bezrobotnej oraz w sytuacji, kiedy osoba posiadała prawo do zasiłku dla osób bezrobotnych również z jego utratą.

Spośród 30 osób bezrobotnych objętych kontrolą, po ukończeniu szkolenia 16 z nich znalazło zatrudnienie związane z kierunkiem szkolenia (53%), w tym: w okresie do 3 m-cy po ukończeniu szkolenia 4 osoby podjęły działalność gospodarczą³³; 1 osoba zawarła umowę o pracę na czas określony do 3 m-cy; 10 osób zawarły umowy na czas określony od 3 do 6 m-cy; w okresie powyżej 3 m-cy po ukończeniu szkolenia: 1 osoba zawarła umowę cywilno-prawną na okres od 3 do 6 m-cy.

Z 16 osób zatrudnionych po programie na przestrzeni lat 2010-2013 ponownie zarejestrowało się 12 osób (75%).

(dowód: akta kontroli str. 968-976)

2.3. Przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej

W Urzędzie obowiązywały uregulowania w zakresie przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz form zabezpieczenia zwrotu otrzymanych

³³ 1 osoba prowadzi nadal, 2 osoby prowadziły przez 2 lata i ponownie zarejestrowały się w PUP, w tym 1 osoba jest na zasiłku a druga już nie figuruje w rejestrze.

środków na tę działalność³⁴. Kwalifikowanie realizowane było w oparciu o zapisy ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz przepisów wykonawczych do w/w ustawy w tym zakresie, założeń określonych w poszczególnych projektach, jak również z uwzględnieniem kryteriów przyznawania osobom bezrobotnym jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej ustalonych w Zarządzeniach Dyrektora PUP. Upublicznienie powyższych warunków udzielania środków realizowane było przez udzielanie wszelkich informacji o naborze przez PUP w Płocku wniosków, w tym przez ogłoszenia w lokalnych mediach, na stronie internetowej Urzędu oraz w ramach udzielanych informacji przez pracowników. Jednocześnie do wydawanego druku wniosku dołączano informację na piśmie o w/w warunkach.

(dowód: akta kontroli str. 167-178, 218-237)

W wyniku kontroli 30 przypadków przyznania w latach 2010-2011 jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej przez osoby powyżej 50. roku życia stwierdzono, że:

- a) W każdym przypadku do wniosku o przyznanie środków załączano kalkulację kosztów niezbędnych do podjęcia działalności gospodarczej, charakterystykę ekonomiczno-finansową przedsięwzięcia oraz specyfikację i harmonogram zakupów; po złożeniu wniosku, każdy z bezrobotnych wywiązał się z obowiązku wizyty u doradcy zawodowego, a u połowy osób objętych kontrolą uzyskanie środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej kończyło realizację indywidualnych planów działania; w badanych przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie braku przygotowania osób bezrobotnych do prowadzenia określonej działalności gospodarczej³⁵;
- b) W każdym przypadku bezrobotni otrzymali środki finansowe na podstawie umowy zawartej ze starostą;
- c) W złożonych wnioskach bezrobotni deklarowali planowaną wysokość rocznych przychodów i zysków z prowadzonej działalności; zgodnie z zawartymi umowami, warunkiem rozliczenia przyznanych dotacji było jedynie rozliczenie środków przekazanych przez Urząd. PUP nie wymagał i nie weryfikował, czy beneficjenci wywiązali się z deklaracji złożonych we wniosku, tj. czy przekazali środki własne tzw. wkład własny, a także w jakim zakresie osiągnęli deklarowane przychody i zyski;

w wyjaśnieniach Dyrektor podała, że „PUP nie jest zobowiązany do rozliczania wniesienia wkładu własnego przez bezrobotnego w uruchomienie rozpoczynanej przy udziale środków FP działalności gospodarczej, takie działanie nie ma umocowania w obowiązujących przepisach w zakresie udzielania jednorazowych środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Niejednokrotnie przy rozliczeniu środków uzyskanych z FP na rozpoczęcie działalności gospodarczej koszt zakupu poszczególnych towarów zgodnie ze specyfikacją wydatkowania zawartą we wniosku beneficjenta jest wyższy niż pierwotnie zakładany i po uwzględnieniu do rozliczenia kwoty zgodnej ze specyfikacją pozostaje kwota środków, które można uznać za dokumentację wniesienia wkładu własnego w uruchamiane przedsięwzięcie gospodarcze”;

(dowód: akta kontroli str. 1030)

z analizy dokumentacji objętej kontrolą można odnotować taką sytuację w ponad 90% rozliczanych umów;

- d) W każdym przypadku bezrobotni wywiązali się z obowiązku prowadzenia działalności gospodarczej przez co najmniej 12 miesięcy; formę zabezpieczenia prawidłowego

³⁴ W okresie objętym kontrolą obowiązywało Zarządzenie nr 11/3/2009 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Płocku z dnia 04 maja 2009 roku, z późn. zm., które obowiązywały do dnia 15.06.2011r. tj. do dnia ich uchylenia Zarządzeniem nr 10/2011 z dnia 15.06.2011r.

³⁵ Pracownicy PUP przeprowadzali kontrolę w celu zebrania informacji o warunkach i przygotowaniu lokalu wskazanego we wniosku o przyznanie bezrobotnemu jednorazowo środków na prowadzenie działalności gospodarczej, z której sprawozdanie było wpięte w teczkę.

wykorzystania przyznanych środków, we wszystkich badanych przypadkach, stanowiło poręczenie złożone przez 2 osoby fizyczne;

- e) Według stanu na 12.07.2013 r. we wszystkich przypadkach bezrobotni podejmowali i faktycznie prowadzili działalność gospodarczą, a wydatki poniesione na rozpoczęcie tej działalności były adekwatne do celów; rozliczeń poniesionych wydatków dokonywano z Urzędem na podstawie faktur VAT, rachunków oraz umów sprzedaży; otrzymane środki wydatkowano w terminie wynikającym z przepisów prawa.

(dowód: akta kontroli str. 265, 267, 278, 1025-1029)

2.4. Refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały pisemne uregulowania w zakresie refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz form zabezpieczenia zwrotu otrzymanych środków³⁶. Kryteria oceny i wyboru wniosków były jednolite i obiektywne. W ramach naborów preferowano podmioty, skłonne zatrudnić bezrobotnych w wieku 50+.

(dowód: akta kontroli str. 179-185, 218-226, 238-246)

Liczba osób bezrobotnych powyżej 50. roku życia objętych aktywizacją zawodową w formie refundacji wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy w latach 2010-2012 wynosiła 3, w tym dwie w 2010 r. i jedna w 2012 r. Na realizację tej formy aktywizacji zawodowej wydatkowano środki finansowe w łącznej kwocie 77.550 zł.

W umowach o wyposażenie lub doposażenie stanowiska pracy PUP określał konieczność utrzymania zorganizowanych stanowisk pracy i zatrudnienia na tych stanowiskach osób bezrobotnych skierowanych przez urząd przez okres 24 miesięcy. W ramach umów objętych kontrolą nie odnotowano przypadku niewywiązania się z w/w warunków umowy, a zatem nie wystąpiła konieczność zastosowania konsekwencji w stosunku do pracodawców.

W ramach umów objętych kontrolą zatrudnienie po okresie 24 miesięcy było realizowane. Z zatrudnionych 3 osób w wieku 50+ objętych kontrolą na dzień 12 lipca 2013 r., jedna osoba nadal nie powróciła do rejestru osób bezrobotnych Urzędu i jest zatrudniona u dotychczasowego pracodawcy. W ramach tych umów nie odnotowano sytuacji niewywiązania się z obowiązku co najmniej 24-miesięcznego zatrudnienia na wyposażonym lub doposażonym stanowisku pracy.

(dowód: akta kontroli str. 277, 1043-1046)

2.5. Prace interwencyjne i roboty publiczne

W Urzędzie nie wprowadzono pisemnych procedur w zakresie prac interwencyjnych i robót publicznych. Dyrektor PUP wyjaśniła, że „*Kwalifikowanie realizowane było w oparciu o zapisy ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia oraz przepisów wykonawczych do w/w ustawy w tym zakresie, założeń określonych w poszczególnych projektach.*”

(dowód: akta kontroli str. 1037-1042)

W latach 2010-2012 prace interwencyjne wykonywało 40 osób bezrobotnych 50+, a roboty publiczne wykonywało 787 osób bezrobotnych 50+. Na prace interwencyjne wydatkowano 164,2 tys. zł, co stanowiło 15% ogólnej kwoty wydatków (1.073,4 tys. zł), natomiast na roboty publiczne 4.757,8 tys. zł, co stanowiło 43% ogólnej kwoty wydatków (11.065 tys. zł) na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 354-356)

³⁶ W okresie objętym kontrolą kwalifikowanie realizowane było w oparciu o zapisy ustawy z dnia 20 kwietnia 2004r. o promocji zatrudnienia oraz przepisów wykonawczych do w/w ustawy w tym zakresie, założeń określonych w poszczególnych projektach, jak również z uwzględnieniem Kryteriów przyznawania pracodawcom refundacji ze środków Funduszu Pracy kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego ustalonych Zarządzeniem nr 11/2/2009 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Płocku z dnia 04 maja 2009 roku, które obowiązywały do dnia 15.06.2011r. tj. do dnia ich uchylenia Zarządzeniem nr 10/1/2011 z dnia 15.06.2011r.

W toku kontroli badaniem objęto 2 umowy zawarte z dwoma gminami, w ramach których skierowano 3 osoby bezrobotne 50+ do prac interwencyjnych oraz 13 umów zawartych z pracodawcami w ramach których skierowano do robót publicznych 65 osób bezrobotnych 50+. W wyniku kontroli ustalono m.in., że:

- a) organizatorzy robót publicznych nie składali we wnioskach deklaracji o zatrudnieniu po programie, natomiast w ramach prac interwencyjnych takie zobowiązania były zawarte w umowach i organizatorzy się z nich wywiązywali;
- b) w 2 z 12 zbadanych umów na przeprowadzenie robót publicznych, takie zobowiązania zostały zawarte i organizatorzy się z nich wywiązali, natomiast 2 inni zatrudnili osoby skierowane mimo, iż takiego zapisu w umowach nie było (wszystkie osoby zatrudniono na okres do 1 miesiąca);
- c) dwóch organizatorów prac interwencyjnych zadeklarowało w umowie przewidywane zatrudnienie i zgodnie z umową po okresie trwania zatrudnienia w ramach programu zawarto z uczestnikami prac umowę o pracę na czas określony (od 1 do 3 miesięcy); Dyrektor PUP w wyjaśnieniach podała m. in., że *nie ma wymogu żądania od Organizatora złożenia deklaracji zatrudnienia na etapie wnioskowania o program oraz brak jest sankcji prawnych w przypadku niezrealizowania deklaracji zatrudnienia po programie.*
- d) zawarcie przez Dyrektora PUP umów z organizatorami robót publicznych lub prac interwencyjnych było prawidłowe,
- e) kwoty refundacji przyznanej dla organizatorów robót publicznych i prac interwencyjnych nie przekroczyły ustawowych limitów,
- f) pośrednik pracy kierując osoby bezrobotne do programu prac interwencyjnych lub robót publicznych dokonywał wstępnej kwalifikacji w oparciu o wymogi programu, poszczególnych projektów i wymagań organizatora bądź pracodawcy zawarte w ofercie pracy; kierując osoby spełniające kryteria programowe zwracał również uwagę na posiadanie przez kandydata predyspozycji do wykonywania pracy na danym stanowisku oraz brał pod uwagę jego wiek, stan zdrowia oraz rodzaj uprzednio wykonywanej pracy, jednak ostateczną decyzję o zatrudnieniu podejmowali pracodawca oraz osoba kierowana do pracy,
- g) z 40 osób badanych (3 osoby – prace interwencyjne, 37 osób – roboty publiczne) zatrudnienie uzyskało 27 osób bezrobotnych (3 osoby – prace interwencyjne, 24 osoby – roboty publiczne), tj. 67,5%, otrzymało umowy o pracę na czas określony lub zawarło umowy cywilno-prawne na okresy nie dłuższe niż 3 miesiące; z grupy 27 osób zatrudnionych po programie na przestrzeni lat 2010-2013 w 26 przypadkach nastąpiła ponowna rejestracja w urzędzie; osoby, które nie uzyskały zatrudnienia po realizacji programu nie mogły korzystać dalej z form aktywizacji, gdyż z dniem zatrudnienia w ramach robót publicznych bądź prac interwencyjnych były pozbawiane statusu osoby bezrobotnej; w związku z nieuzyskaniem zatrudnienia po programie osoby te dokonały ponownej rejestracji.

(dowód: akta kontroli str. 247-259, 266, 271-276, 279-289, 1031-1045)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, uczestnictwo w objętych kontrolą formach aktywizacji często nie dawało praktycznie żadnych szans na trwałe wyjście z bezrobocia. Np. z 46 osób odbywających staż zatrudnienie uzyskało 26, z których aż 24 osoby ponownie zarejestrowały się w PUP w kolejnych latach. W przypadku szkoleń liczby te wynosiły odpowiednio: 30, 16 i 12. Z kolei z grupy 40 osób objętych kontrolą w przypadku prac interwencyjnych i robót publicznych zatrudnienie uzyskało 27 osób bezrobotnych, tj. 67,5%, z których 26 ponownie zarejestrowało się w urzędzie

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 Kontroli³⁷, wnosi o:

1. Terminowe podejmowanie działań określonych w art. 50 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia.

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 31.07.2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny

p.o. Wicedyrektor
Elżbieta Matuszewska

Kontroler
Jadwiga Raczyńska
Specjalista kontroli państwowej

³⁷ Dz.U. z 2012 r., poz.82