



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-04-01/2013

P/13/111

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/111 – Aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia osób powyżej 50. roku życia
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Janusz Zawirski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84229 z dnia 12 kwietnia 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Sokółce, 16-100 Sokółka ul. Kryńska 40 (dalej: „PUP” lub „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Biernacki, dyrektor PUP [Dowód: akta kontroli str. 3]

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Urząd należycie wykonywał ustawowe zadania związane z aktywizacją zawodową bezrobotnych powyżej 50. roku życia<sup>1</sup>. Zadbano o właściwą obsadę kadrową, odnoszącą się do pracowników zatrudnionych na stanowiskach związanych bezpośrednio z aktywizacją oraz o należyte rozpoznanie potrzeb lokalnego rynku pracy. Prawidłowo diagnozowano zapotrzebowanie na zawody, specjalności i kierunki szkoleń. Właściwie realizowano formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych, takie jak: staże, szkolenia, prace interwencyjne i roboty publiczne, przyznawanie środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy. Jednak zatrudnienie tak aktywizowanych bezrobotnych następowało głównie na okres od trzech do sześciu miesięcy, co nie sprzyjało trwałemu wyjściu z bezrobocia.

Nie zdołano wszakże wywiązać się z obowiązków wynikających z:

- art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>2</sup>, dotyczącego przedstawienia wszystkim bezrobotnym w wieku 50+ propozycji zatrudnienia lub jednej z form aktywizacji zawodowej w okresie do sześciu miesięcy od dnia rejestracji; uczyniono to bowiem jedynie w stosunku do 24 z 60 osób poddanych analizie,
- pkt 1.12. załącznika do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy<sup>3</sup>, odnoszącego się do sprawdzenia aktualności krajowej oferty pracy minimum raz na trzy dni, w przypadku czterech (z 45) analizowanych niezrealizowanych ofert pracy,
- art. 34a ust. 3 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia, dotyczącego opracowania indywidualnego planu działania dwóm (z 22) bezrobotnym, którzy odbywali w marcu 2010 r. szkolenie w zakresie podstaw prowadzenia działalności gospodarczej.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

#### Opis stanu faktycznego

1.1 Na koniec lat 2010-2012 liczba bezrobotnych zarejestrowanych w Urzędzie wynosiła odpowiednio: 4618, 4794 i 4793, z tego: 4348, 4520 i 4459 bezrobotnych (tj. 94,1%, 94,3% i 93,0% ogółu bezrobotnych) było w szczególnej sytuacji na rynku pracy, o której mowa w art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia oraz 970, 1030 i 1020 bezrobotnych przekroczyło 50 rok życia, w tym 584, 657 i 616 było długotrwale bezrobotnych. [Dowód: akta kontroli, str. 4-10]

<sup>1</sup> Zwanych dalej „bezrobotnymi w wieku 50+”.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o promocji zatrudnienia”.

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 177, poz. 1193 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem MPiPS z 14 września 2010 r.”

Dyrektor PUP wyjaśnił, że: „duża liczba zarejestrowanych bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy wynika z faktu, że katalog tych osób określony w art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia jest stanowczo za szeroki, co sprawia, iż w przypadku PUP w Sokółce ponad 90% zarejestrowanych bezrobotnych mieści się w tej kategorii, gdyż taka jest specyfika bezrobocia w naszym powiecie. Fakt ten znacząco ogranicza możliwość skutecznej aktywizacji zawodowej tych osób, wśród których dominują osoby długotrwale bezrobotne, bez kwalifikacji zawodowych i wykształcenia średniego oraz w wieku 50+”. [Dowód: akta kontroli, str. 11-12]

**1.2** W latach 2010-2012 PUP wydatkował na realizację aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu odpowiednio 10.996,8 tys. zł, 5.359,4 tys. zł i 7.791,7 tys. zł, w tym na aktywizację osób w wieku 50+ kolejno: 1.185,3 tys. zł (tj. 10,8% ogółu środków), 810,8 tys. zł (15,1%) i 1.495,6 tys. zł (19,2%). I tak:

- z Funduszu Pracy wydatkowano: 7.049,2 tys. zł (z tego na osoby w wieku powyżej 50 lat 938,1 tys. zł), 3.345,5 tys. zł (462,5 tys. zł) i 5.386,9 tys. zł (1.071,2 tys. zł),
- z PFRON<sup>4</sup>: 179,1 tys. zł (58,1 tys. zł), 123,3 tys. zł (58,9 tys. zł) i 118,4 tys. zł (54,6 tys. zł) oraz ze środków Unii Europejskiej: 3.768,5 zł (189,1 tys. zł), 1.890,6 tys. zł (289,4 tys. zł) i 2.286,4 tys. zł (369,8 tys. zł).

Wydatki na aktywizację bezrobotnych w wieku 50+, którzy stanowili, w latach 2010-2012, odpowiednio 21%, 21,5% i 21,3% ogółu bezrobotnych (4.618, 4.794 i 4.793), wyniosły 10,8%, 15,1% i 19,2% ogółu wydatków. [Dowód: akta kontroli, str. 13]

Dyrektor PUP wyjaśnił, że *otrzymywane w latach 2011-2012 środki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu były niewystarczające w stosunku do potrzeb – co skutkowało ograniczeniem form wsparcia osób bezrobotnych. Jednocześnie dodał, że otrzymana w 2010 r. kwota około 11 milionów złotych była sumą optymalną.* [Dowód: akta kontroli, str. 11-12]

**1.3** Analiza podejmowanych przez PUP działań dotyczących aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, wykazała że:

- 1) Przy wyborze form aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych oraz przy dokonywaniu zmian w planie wydatków, dyrektor PUP (z upoważnienia Starosty Sokólskiego) zasięgał opinii Powiatowej Rady Zatrudnienia (PRZ), zgodnie z zapisami art. 109 ust. 9 ustawy o promocji zatrudnienia. [Dowód: akta kontroli, str. 14-28]
- 2) PUP posiadał rozeznanie o rynku pracy powiatu sokólskiego, stosownie do wymagań art. 9 ust. 1 pkt 9 ustawy o promocji rynku pracy. W tym celu: **1)** opracowywano analizy lokalnego rynku pracy, **2)** sporządzano comiesięczne informacje o stanie bezrobocia i formach jego zwalczania (w formie narastającej), stanowiące podstawę do sporządzanych corocznych sprawozdań z tego zakresu, pozytywnie zaopiniowanych przez PRZ, **3)** pośrednicy pracy przeprowadzali ankiety bezpośrednio u pracodawców w dotyczące ich planów i potrzeb. [Dowód: akta kontroli, str. 29-62, 63-159 i 160-161 oraz 162-165]
- 3) Urząd rozpoznawał potrzeby i oczekiwania bezrobotnych w zakresie usług rynku pracy poprzez: **1)** indywidualne rozmowy pośredników pracy z każdym z bezrobotnych (przeprowadzane minimum raz na kwartał), **2)** indywidualne i grupowe spotkania bezrobotnych z doradcami zawodowymi, na których ustalano optymalne formy pomocy będące w dyspozycji PUP (na przykład: w 2011-2012 r. udzielono odpowiednio 2.823 i 3.287 porad indywidualnych, a poradnictwem grupowym objęto 706 i 759 osób), **3)** analizę poszczególnych grup bezrobotnych, w tym osób w wieku 50+, w aspekcie występujących trudności w ich aktywizacji zawodowej (negatywne postrzeganie tych osób przez pracodawców, niskie kwalifikacje, niechęć do nabywania nowych kwalifikacji, pogarszający się stan zdrowia i niską mobilność), **4)** comiesięczną analizę uzyskanej efektywności zastosowanych form aktywizacji zawodowej (na przykład w 2012 r. spośród: 487, 141 i 57 osób, które ukończyły odpowiednio staż, prace interwencyjne i roboty publiczne, kolejno 278 (57,1% ogółu), 110 (78,0% i 38 (66,7%) osób uzyskało dalsze zatrudnienie). [Dowód: akta kontroli, str. 69-159 i 166]

<sup>4</sup> Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

- 4) Diagnozowano zapotrzebowanie na zawody i specjalności na lokalnym rynku pracy oraz na kierunki szkoleń, głównie na podstawie zgłaszanych ofert pracy, ustaleń dokonanych przez pośredników pracy (podczas wizyt u pracodawców), oczekiwań bezrobotnych oraz przeprowadzonych ankiet wśród lokalnych pracodawców. Ze sporządzonej – zgodnie z wymogami § 71 ust. 1 rozporządzenia MPiPS z 14 września 2010 r. – listy zawodów i specjalności, na które jest zapotrzebowanie, wynika że największe potrzeby odnotowano w zawodach: sprzedawca (11,9% wszystkich ofert), pracownik biurowy (8,8%), robotnik gospodarczy (3,4%), robotnik drogowy (2,9%), sprzątaczką biurową (2,6%) i zaopatrzeniowic (2,0%). Diagnoza ta, stosownie do wymagań § 71 ust. 2 ww. rozporządzenia, stanowiła podstawę do sporządzenia wykazu potrzeb szkoleniowych. Największe zainteresowanie miały szkolenia w zawodach i specjalnościach: operator sprzętu ciężkiego, sprzedawca-kasjer, spawacz, magazynier z obsługą wózka jezdniowego, kierowcy (kat. C i D), pracownika biurowego z obsługą komputera oraz prowadzenia działalności gospodarczej. [Dowód: akta kontroli, str. 167-192]
- 5) PUP, w każdym miesiącu, analizował trwałość efektów aktywizacji zawodowej bezrobotnych poprzez egzekwowanie od pracodawców i aktywizowanych osób bezrobotnych przedkładania informacji o podjęciu zatrudnienia bądź kopii zawartych umów o pracę. Ponadto prowadzono monitoring, czy bezrobotny po zakończeniu aktywizacji zawodowej nie został ponownie ujęty w ewidencji bezrobotnych. [Dowód: akta kontroli, str. 63-159]

Realizowano także zadania wynikające z programu „Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+” przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 17 października 2008 r. W latach 2010-2012, w ramach wsparcia osób bezrobotnych w wieku 50+, PUP (jako beneficjent) zrealizował 3 programy skierowane wyłącznie dla bezrobotnych w wieku 50+ finansowane w całości ze środków Funduszu Pracy. I tak w programie pn.:

- Droga 2010”, na realizację którego wydatkowano 536,7 tys. zł, uczestniczyło 58 bezrobotnych, z tego 22 (38%) uzyskało zatrudnienie po zakończeniu programu (planowany w karcie zadania zgłoszonego do WUP wskaźnik ten wynosił również 38%),
- „50 plus – sokólskie partnerstwo na rzecz zatrudnienia osób łączących pokolenia”, na który wydatkowano 205,6 tys. zł (pozyskane przez PUP w ramach konkursu ogłoszonego przez MPiPS), uczestniczyło 28 bezrobotnych, z tego 19 (68%) uzyskało zatrudnienie po zakończeniu programu (planowany w programie zgłoszonym do MPiPS wskaźnik ten wynosił 88%),
- „Postaw na doświadczenie”, na który wydatkowano odpowiednio 495,4 tys. zł (pozyskane przez PUP w ramach konkursu ogłoszonego przez MPiPS). W programie uczestniczyło 86 bezrobotnych, z tego 59 (69%) uzyskało zatrudnienie po jego zakończeniu (planowany we wniosku o dofinansowanie programu zgłoszonym do MPiPS wskaźnik ten wynosił 50%).

Ponadto PUP zrealizował dwa programy pn. „Ku lepszej przyszłości” i „Ekozatrudnienie”, na które wydatkowano odpowiednio 8.609,6 tys. zł (z tego 7.318,5 tys. zł z Europejskiego Funduszu Społecznego i 1.291,1 tys. zł z Funduszu Pracy) oraz 754.6 tys. zł (641,4 tys. zł z EFS i 113,2 tys. zł z dotacji celowej budżetu krajowego). W programach tych wzięło udział odpowiednio 1.352 i 109 bezrobotnych, z tego 214 i 20 bezrobotnych w wieku 50+. Uzyskana efektywność dotycząca zatrudnienia po zakończonym programie wyniosła kolejno 47% i 85%, tj. o 13 i 43 punktów procentowych więcej niż przyjęto w zawartych umowach o dofinansowanie projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. [Dowód: akta kontroli, str. 193]

1.4 Urząd obejmował osoby bezrobotne w wieku 50+ działaniami wymienionymi w art. 46 ust. 1 i 2 oraz art. 50-61a ustawy o promocji zatrudnienia. Działaniami tymi objęto odpowiednio 296 bezrobotnych (z 970), 140 (z 1.030) i 334 (z 1.020), z tego w ramach: prac interwencyjnych kolejno 52, 54 i 71 osób, robót publicznych – 60, 12, i 30, prac społecznie użytecznych – 22, 13 i 8 stażu zawodowego – 64, 30 i 134 oraz szkoleń – 20, 12 i 24 osób. Ponadto odpowiednio 8, 4 i 9 bezrobotnym przyznano jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej, a w przypadku zatrudnienia 5, 2 i 5 bezrobotnych zrefundowano pracodawcom koszty wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy. Pozostałe osoby (odpowiednio 62, 13 i 53) objęto pozostałymi formami wsparcia, na przykład: refundacją kosztów dojazdów do miejsca odbywania

danej formy aktywizacji, refundacją kosztów badań lekarskich oraz szkoleniem w klubie pracy z zakresu umiejętności poszukiwania pracy). [Dowód: akta kontroli, str. 194-195]

Analiza 60 losowo wybranych akt osób długotrwale bezrobotnych w wieku 50+ z lat 2010-2012 (po 20 akt z każdego roku) wykazała, że spośród 60 analizowanych spraw, 24 bezrobotnym zaproponowano formy aktywizacji zawodowej (pięciu osobom – roboty publiczne, czterem – prace interwencyjne, jednej – szkolenie zawodowe, ośmiu – staże, trzem – oferty zatrudnienia oraz trzem – prace społecznie użyteczne), które zostały przyjęte i zrealizowane. Pozostałym 36 bezrobotnym nie przedstawiono żadnej propozycji zatrudnienia, stażu, szkolenia, prac interwencyjnych lub robót publicznych. [Dowód: akta kontroli, str. 196-198]

**1.5** W latach 2010-2012 do PUP wpłynęło odpowiednio 2.048, 1.233 i 1.604 krajowych ofert pracy, z tego zrealizowano kolejno: 1.897, 1.110 i 1.468. Nie zrealizowano natomiast 148, 118 i 130 ofert, z powodu: **1)** wycofania oferty przez pracodawcę w związku z jego rezygnacją z zatrudnienia (odpowiednio 86, 70 i 74 przypadki), **2)** zrealizowania oferty przez pracodawcę we własnym zakresie (62, 48 i 56) oraz **3)** niezakończonych realizacji ofert, które wpłynęły w końcu roku (3, 5 i 6). Ponadto, w ramach pośrednictwa EURES, Urząd otrzymał ww. okresie (za pośrednictwem WUP) odpowiednio 256, 272 i 490 ofert pracy do upowszechnienia wśród osób bezrobotnych w powiecie sokólskim (PUP nie posiada danych dotyczących liczby zrealizowanych ofert, ponieważ ich realizacją zajmuje się WUP).

[Dowód: akta kontroli, str. 205 i 206]

W latach 2010-2012 (na 30 czerwca) było odpowiednio 22, 17 i 16 niezrealizowanych ofert pracy. Analiza 45 losowo wybranych niezrealizowanych ofert pracy (po 15 z każdego roku) wykazała, że: **1)** w każdym przypadku: odnotowywano datę i sposób wpływu oferty do PUP (osobiście przez pracodawcę, pocztą lub faksem), **2)** poszczególne oferty powierzono konkretnym pośrednikom pracy, którzy wydawali osobom bezrobotnym skierowania do pracodawcy w terminie od 0 do 10 dni od daty złożenia oferty (z wyjątkiem dwóch przypadków opisanych w podpunkcie „stwierdzone nieprawidłowości”). W ramach analizowanych 45 ofert (na 45 miejsc pracy) w latach 2010-2012 skierowano do pracodawców łącznie 177 bezrobotnych, z tego w 2010 r. – 64, w 2011 r. – 84 i w 2012 r. – 29 bezrobotnych. Ze 177 skierowanych osób, pracodawcy zatrudnili ogółem 25 bezrobotnych, natomiast 20 ofert (na 20 miejsc pracy) pracodawcy anulowali z powodu rezygnacji z zatrudnienia (5 przypadków), bądź zatrudnienia osoby niezarejestrowanej w PUP (15).

[Dowód: akta kontroli, str. 199-204]

**1.6** Obsada kadrowa Urzędu była zgodna z warunkami określonymi w §§ 85-86 w zw. z § 88 rozporządzenia MPiPS z 14 września 2010 r. W latach 2010-2012 w PUP zatrudniono 18 pracowników na stanowiskach związanych z aktywizacją zawodową bezrobotnych, z tego:

- dziewięciu pośredników pracy, wobec wymaganej liczby minimum sześciu pośredników (na których średnio przypadają kolejno 513, 533 i 533 bezrobotnych) oraz czterech doradców zawodowych, przy wymaganej liczbie trzech doradców (mających pod opieką średnio 1155, 1198 i 1198 bezrobotnych),
- trzech specjalistów ds. rozwoju zawodowego, wobec wymogu zatrudniania minimum dwóch specjalistów (1539, 1598 i 1598 bezrobotnych) oraz dwóch liderów klubu pracy przy wymogu zatrudnienia minimum jednego lidera (2309, 2397 i 2397 bezrobotnych).

[Dowód: akta kontroli, str. 207-213]

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

- 1) Spośród 60 analizowanych długotrwale bezrobotnych w wieku 50+, 36 osobom (60% badanej grupy), dyrektor PUP nie przedstawił propozycji zatrudnienia, stażu, szkolenia, prac interwencyjnych lub robót publicznych, co było niezgodne z przepisami art. 50 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia. W rezultacie osoby te zostały pozbawione możliwości przysługującego im wsparcia w uzyskaniu zatrudnienia. [Dowód: akta kontroli, str. 196-198]
- 2) W czterech (z 45) analizowanych niezrealizowanych ofert pracy na dzień 30 czerwca lat 2010-2012, pośrednicy pracy nie przestrzegali wymagań określonych w pkt. 1.12. załącznika do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 14 września 2010 r. zobowiązujących sprawdzenia aktualności krajowych ofert pracy minimum raz na trzy dni.

*Ustalone  
nieprawidłowości*

Mogło to mieć wpływ na anulowanie przez pracodawców uprzednio złożonych ofert, którzy zatrudnili osoby niezarejestrowane w PUP. I tak pośrednik pracy:

- U.L. realizację oferty pracy na stanowisku kasjera – sprzedawcy, otrzymanej w dniu 2 czerwca 2010 r., rozpoczął dopiero 28 czerwca 2010 r. (poprzez wydanie bezrobotnemu skierowania do pracodawcy), tj. ze zwłoką 26 dni,
- Z.Ż. realizację oferty pracy na stanowisku specjalisty ds. marketingu, otrzymanej w dniu 19 czerwca 2012 r., rozpoczął dopiero 3 lipca 2010 r. (poprzez wydanie bezrobotnemu skierowania do pracodawcy), tj. ze zwłoką 14 dni,
- Z.Ż. po wydaniu w dniach 11 – 15 czerwca 2012 r. skierowań do pracodawcy siedmiu bezrobotnym na sześć stanowisk kasjera-sprzedawcy oraz w dniach 15 i 20 czerwca 2011 r. dwóch skierowań na stanowisko kierownika ds. zaopatrzenia, nie sprawdzał aktualności uprzednio otrzymanych ofert pracy. W rezultacie, pracodawcy po trzech tygodniach, od skierowania bezrobotnych, anulowali swoje oferty.

[Dowód: akta kontroli, str. 199-204]

Dyrektor PUP wyjaśnił, że:

- „nieprzedstawienie propozycji zatrudnienia, stażu, szkolenia, prac interwencyjnych lub robót publicznych 36 (z 60) długotrwale bezrobotnym w wieku 50+ wynikało głównie z powodu: niewystarczających środków finansowych na aktywizację zawodową osób bezrobotnych, deficytu ofert pracy, złego stanu zdrowia oraz małej mobilności i niskich kwalifikacji zawodowych wielu osób z tej grupy wiekowej, a także z powodu zainteresowania części z tych osób tylko ubezpieczeniem zdrowotnym lub uzyskaniem zaświadczenia niezbędnego do otrzymywania pomocy społecznej,
- „nieprzestrzeganie, w przypadku czterech (z 45) niezrealizowanych ofert pracy, obowiązujących wymagań wynikało przede wszystkim z zbyt dużej ilości bezrobotnych obsługiwanych przez jednego pośrednika, co sprawia, że w niektórych przypadkach odnotowano pewną zwłokę”.

[Dowód: akta kontroli, str. 11-12]

Uwagi dotyczące  
badanej  
działalności

Wydatki na aktywizację bezrobotnych w wieku 50+ stale rosły, były jednak mniejsze w stosunku do ogółu bezrobotnych, bowiem w latach 2010-2012 bezrobotni w wieku 50+ stanowili odpowiednio 21%, 21,5% i 21,3% ogółu bezrobotnych (4.618, 4.794 i 4.793), tymczasem wydatki na tę grupę stanowiły kolejno 10,8%, 15,1% i 19,2% ogółu wydatków.

Dyrektor PUP wyjaśnił, że: *mniejsze wydatki na aktywizację bezrobotnych w wieku 50+ w stosunku do ogółu bezrobotnych były spowodowane głównie zbyt małym zainteresowaniem pracodawców do ich zatrudniania [...] działania ukierunkowane na aktywizację tej grupy bezrobotnych są jednym z zasadniczych priorytetów Urzędu w bieżącym i przyszłym roku.*

[Dowód: akta kontroli, str. 11-13]

Ocena cząstkowa

PUP prawidłowo realizował zadania odnoszące się do aktywizacji zawodowej i łagodzenia skutków bezrobocia osób w wieku 50+. Niemniej jednak, objęcie tylko części bezrobotnych w wieku 50+ formami wsparcia sprawiło, iż Urząd nie wywiązał się ustawowego obowiązku przedstawienia im propozycji zatrudnienia, stażu, szkolenia, prac interwencyjnych lub robót publicznych w okresie do sześciu miesięcy od dnia rejestracji.

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

Opis stanu  
faktycznego

Zasady organizacji, w latach 2010-2012, realizowanych form aktywizacji zawodowej (m.in. dla osób bezrobotnych w wieku 50+) były uregulowane w dwóch zarządzeniach dyrektora PUP, tj. w zarządzeniu z dnia 31 sierpnia 2010r. (obowiązującego do 21 lipca 2011 r.) oraz z dnia 22 lipca 2011 r. (obowiązującego do 24 marca 2013 r.) w sprawie wprowadzenia w pracy Powiatowego Urzędu Pracy w Sokółce procedur regulujących zasady postępowania przy realizacji usług i instrumentów rynku pracy finansowanych ze środków Funduszu Pracy, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych<sup>5</sup>. W załącznikach do ww. zarządzeń, dotyczących organizacji poszczególnych form wsparcia, określono m.in.: a) osoby uprawnione do skorzystania z tych

<sup>5</sup> zwanych dalej zarządzeniami dyrektora PUP z dnia z 31 sierpnia 2010 r. i 22 lipca 2011 r.

form, b) okres ich trwania, c) preferencje kierowania na poszczególne formy aktywizacji, d) obowiązki organizatorów, e) zasady rozpatrywania wniosków (limit wolnych środków, wiarygodność organizatora oraz długość deklarowanego okresu zatrudnienia po zakończeniu stażu). [Dowód: akta kontroli, str. 216-218 i 226-228]

## 2.1. Staże

Analiza 30 akt (umów) dotyczących staży zawodowych odbytych przez 34 bezrobotnych w wieku 50+ zarejestrowanych w PUP w Sokółce w latach 2010-2012 wykazała, że:

- 1) Pracodawcy składali do PUP kompletne wnioski o zawarcie umowy o zorganizowanie stażu na wymaganych formularzach. Każdy wniosek był poddany ocenie merytorycznych pracowników i dyrektora PUP. Spośród 30 wniosków, w 16 organizatorzy (przedsiębiorcy prywatni) deklarowali zatrudnienie po odbyciu stażu w wymiarze od 3 do 12 miesięcy, co zostało potwierdzone w zawartych z nimi umowach. Pozostali organizatorzy, tj. 13 instytucji samorządowych i jedna spółdzielnia produkcyjna, nie deklarowali dalszego zatrudnienia m.in. z uwagi na brak wolnych etatów i środków finansowych na finansowanie zatrudnienia po zakończeniu stażu a także konieczność przeprowadzenia konkursów i naborów na zatrudnienie osób na stanowiskach nierobotniczych. Spośród 16 organizatorów, którzy deklarowali w zawartej umowie dalsze zatrudnienie stażystów jeden nie wywiązał się z zatrudnienia na okres minimum trzech miesięcy trzech bezrobotnych. W tej sytuacji, PUP z dniem 13 grudnia 2012 r. zaprzestał współpracy z tym zakładem.
- 2) W każdym analizowanym przypadku: **a)** bezrobotni byli kwalifikowani do odbycia stażu według procedur określonych w zarządzeniach z 31 sierpnia 2010 r. i 22 lipca 2011 r., **b)** procedury były udostępnione do publicznej wiadomości na stronie internetowej PUP, **c)** merytoryczny pracownik PUP wraz z bezrobotnym opracowywał indywidualny plan działania, o którym mowa w art. 34a ust. 1 i 2 ustawy o promocji zatrudnienia, **d)** zostały spełnione wymogi formalno-prawne dotyczące sporządzenia programu stażu, sprawozdania z przebiegu stażu i wydania opinii pracodawcy o odbytym stażu, **e)** czas trwania stażu nie przekraczał sześciu miesięcy, a kwota przyznanych stypendiów wynosiła 120% kwoty obowiązującego w okresie stażu zasiłku dla bezrobotnych – stosownie do zapisów art. 53 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia.
- 3) Spośród 34 bezrobotnych odbywających staż, 19 (55,9% badanej populacji) uzyskało dalsze zatrudnienie po jego zakończeniu, z tego:
  - dwóch (5,9%) podpisało umowę o pracę na czas nieokreślony,
  - dwóch (5,9%) uzyskało zatrudnienie na okres minimum sześciu miesięcy,
  - siedmiu (20,6%) uzyskało zatrudnienie na okres od czterech do sześciu miesięcy,
  - sześciu (17,6%) uzyskało zatrudnienie na okres nie dłuższy niż trzy miesiące,
  - dwóch (5,9%) podjęło zatrudnienie po trzech miesiącach od zakończenia stażu,
  - siedmiu (20,6%) którzy po upływie trzech miesięcy od zakończenia stażu nie podjęli zatrudnienia, ponownie korzystało ze środków na aktywne formy łagodzenia skutków bezrobocia (na co wydatkowano 105.634 zł), a po ich zakończeniu wrócili do ewidencji bezrobotnych. I tak na przykład: **a)** bezrobotny G.K. po odbyciu stażu w okresie od 1 marca do 31 sierpnia 2010 r. w Zespole Szkół Centrum Kształcenia Rolniczego w Janowie, trzykrotnie był zatrudniany w ramach prac interwencyjnych, tj., od 16 maja do 15 listopada 2011 r. i od 17 listopada 2011 r. do 16 maja 2012 r. w Urzędzie Gminy w Janowie oraz od 1 września 2012 r. do 28 lutego 2013 r. w Zespole Szkół Samorządowych w Janowie, **b)** bezrobotny K.R. po odbyciu stażu w okresie od 19 września 2011 r. do 18 marca 2012 r. w Przedszkolu Nr 3 w Sokółce, dwukrotnie został skierowany na staż do Zakładu Zagospodarowania Odpadów w Sokółce (od 4 czerwca do 3 grudnia 2012 r.), a następnie do Zespołu Szkół Zawodowych w Sokółce (od 11 lutego do 10 sierpnia 2013 r.),
  - siedmiu (20,6%) wyłączono z ewidencji bezrobotnych, z tego pięć osób nie powróciło do rejestru bezrobotnych, a dwie osoby zarejestrowano ponownie,
  - jeden (2,9%) nie podjął żadnej pracy. [Dowód: akta kontroli, str. 216-225]



## 2.2. Szkolenia

PUP corocznie diagnozował zapotrzebowanie na zawody i specjalności na lokalnym rynku pracy oraz na kierunki szkoleń (szerzej w pkt. 1.3 niniejszego wystąpienia). Po przeprowadzeniu diagnozy, opracowywano na każdy rok plany szkoleń pozytywnie zaopiniowane przez Powiatową Radę Zatrudnienia, a następnie zatwierdzane przez dyrektora PUP. Stosownie do postanowień art. 40 ust. 2a ustawy o promocji zatrudnienia plany te były zamieszczane na stronie internetowej PUP oraz wywieszane na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu. Wyboru instytucji szkoleniowych dokonano stosownie do wymogów zawartych w § 74 ust. 1 i 2 rozporządzenia MPiPS z dnia 14 września 2010 r. [Dowód: akta kontroli, str. 229-250]

W każdym przypadku instytucję szkoleniową na realizację szkolenia grupowego wyłaniano w trybie przetargu nieograniczonego, o którym mowa w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>6</sup>. I tak: **a)** w 2010 roku przeprowadzono 10 przetargów na realizację 13 szkoleń, o wartości szacunkowej od 11.000 zł do 72.000 zł, **b)** w 2011 r. przeprowadzono 5 przetargów na realizację 6 szkoleń o wartości szacunkowej od 9.000 zł do 42.000 zł, **c)** w 2012 r. przeprowadzono 7 przetargów na realizację 10 szkoleń o wartości od 5.500 zł do 35.000 zł. [Dowód: akta kontroli, str. 251-253]

Analiza 6 losowo wybranych szkoleń grupowych (w zakresie: podstaw prowadzenia działalności gospodarczej, brukarstwa, ogrodnictwa i obsługi wózka jezdniowego), w których wzięło udział m. in. 22 bezrobotnych w wieku 50+ wykazała, że:

- 1) PUP zawierał z instytucją szkoleniową umowy, w których stosownie do § 75 ust. 2 rozporządzenia MPiPS z 14 września 2010 r., określano m.in. szczegółowe obowiązki wykonawcy oraz zasady sprawowania nadzoru, gwarantujące prawidłowy przebieg szkolenia. Organizatorzy analizowanych szkoleń nie składali deklaracji o przewidywanym zatrudnieniu uczestników szkolenia po jego zakończeniu.
- 2) Wstępnej rekrutacji kandydatów na szkolenie dokonywali dwaj specjaliści ds. rozwoju zawodowego przy współpracy z doradcami zawodowymi, pośrednikami pracy i liderami klubu pracy. Przy wyborze kandydatów brano głównie pod uwagę kryteria jakie muszą spełniać bezrobotni – określone w planie danego szkolenia (tj. predyspozycje, stan zdrowia, uprawdopodobnienie zatrudnienia podpisywane przez potencjalnego pracodawcę lub podjęcia działalności gospodarczej). Po zakończonej rekrutacji i badaniach lekarskich kandydatów na szkolenie, dyrektor PUP lub jego zastępca wystawiali indywidualne skierowania na szkolenie, stosownie do postanowień § 77 ust. 2 rozporządzenia MPiPS z 14 września 2010 r. Każde szkolenie zostało zrealizowane zgodnie z planem szkolenia i na zasadach określonych w przedłożonej przez instytucję szkoleniową ofercie. Zajęcia prowadzili wykładowcy wskazani w umowie i posiadający odpowiednie przygotowanie zawodowe i pedagogiczne.
- 3) Specjaliści ds. rozwoju zawodowego dokonywali analizy skuteczności i efektywności szkoleń według zasad wynikających z § 83 rozporządzenia MPiPS z 14 września 2010 r. PUP analizował także koszty szkoleń w przeliczeniu na jednego uczestnika oraz jednostkowy koszt ponownego zatrudnienia osób przeszkolonych. Koszty szkoleń w przeliczeniu na jedną osobę nie przekraczały dziesięciokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę w okresie kolejnych trzech lat, stosownie do wymogów art. 109a ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia. Szkolenia zrealizowano w ustalonych w umowach terminach.
- 4) W 17 (z 22) przypadkach opracowano indywidualne plany działania, z których wynikała potrzeba przeprowadzenia konkretnego szkolenia. W trzech wypadkach (dotyczących P.J, A.J i B.B.), stosownie do zapisów art. 34a ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia, nie było takiego wymogu, ponieważ osoby te były zarejestrowane w ewidencji bezrobotnych od 1 do 2 miesięcy przed rozpoczęciem szkolenia. (W pozostałych dwóch przypadkach nie opracowano tych dokumentów – szerzej w podpunkcie „stwierdzone nieprawidłowości”). Wszyscy bezrobotni ukończyli omawiane szkolenia, przy czym jeden bezrobotny (K.F.) nie uczestniczył w zajęciach w jednym dniu w wymiarze 7 godzin.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

- 5) Spośród 22 analizowanych bezrobotnych (w ramach 6 szkoleń) odbywających szkolenia, 20 (90,9% badanej populacji) uzyskało dalsze zatrudnienie po jego zakończeniu, z tego 16 – związane z tematyką szkolenia. Z badanej grupy bezrobotnych:
- dwóch (9,1%) podpisało umowę o pracę na czas nieokreślony,
  - sześciu (27,3%) uzyskało zatrudnienie na okres minimum sześciu miesięcy,
  - dwóch (9,1%) uzyskało zatrudnienie na okres od czterech do sześciu miesięcy,
  - trzech (13,6%) uzyskało zatrudnienie na okres nie dłuższy niż 3 miesiące,
  - siedmiu (31,8%) podjęło zatrudnienie po upływie trzech miesięcy od zakończenia szkolenia,
  - dwóch bezrobotnych (9,1%) nie podjęło zatrudnienia.

[Dowód: akta kontroli, str. 254-256]

### **2.3. Przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej**

W latach 2010-2011 do PUP złożono 19 wniosków o przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, w tym 12 rozpatrzono pozytywnie oraz siedem negatywnie z powodu niespełnienia wymogów formalno-prawnych (6) i z powodu braku środków finansowych (1).

Zgodnie z zasadami udzielania jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, zawartymi w zarządzeniach dyrektora PUP z dnia 31 sierpnia 2010 r. i 22 lipca 2011 r. w każdym przypadku przy rozpatrywaniu wniosków (zatwierdzanych przez dyrektora PUP lub jego zastępcę) brane były pod uwagę kryteria przyznania środków dotyczące głównie bezrobotnych, którzy: ukończyli szkolenie z zakresu prowadzenia działalności gospodarczej, podejmują działalność po raz pierwszy, posiadają status bezrobotnego przez minimum trzy miesiące oraz będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Wnioski bezrobotnych o przyznanie ww. środków były oceniane przez pracowników merytorycznych pod względem formalnym, merytorycznym i rachunkowym, a następnie ocena ta była weryfikowana przez kierownika Centrum Aktywizacji Zawodowej i trzyosobową komisję. [Dowód: akta kontroli, str. 257]

Analiza wszystkich akt, dotyczących 12 bezrobotnych, którym w latach 2010-2011 przyznano jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej wykazała, że:

- 1) Osoby te posiadały status bezrobotnego przez okres od 3 miesięcy do 10 lat oraz potwierdzone odpowiednie przygotowanie zawodowe do prowadzenia danej działalności, a także składały wymagane wnioski o przyznanie środków na działalność gospodarczą. We wnioskach wyszczególniano kwotę potrzebnych środków (od 18.740 zł do 45.000 zł), kalkulację kosztów związanych z podjęciem działalności gospodarczej, wysokość wkładu własnego (w wysokości od 4.783 zł do 9.265 zł) oraz specyfikację i harmonogram wydatków w ramach wnioskowanych i własnych środków – stosownie do przepisu § 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 kwietnia 2009 r.<sup>7</sup>.
- 2) Dyrektor PUP zawierał z bezrobotnym umowę o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej, w której wyszczególniono m.in.: wysokość przyznanej dotacji (od 18.740 zł do 19.800 zł ze środków Funduszu Pracy i 45.000 ze środków PFRON) i źródła finansowania, wysokość wkładu własnego wynikającą ze złożonego wniosku, okres obowiązywania umowy (12 miesięcy), specyfikację wydatków z dotacji i środków własnych oraz obowiązki bezrobotnego związane z realizacją umowy – zgodnie z wymogami § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia. Kwoty przyznanych środków, stosownie do postanowień art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia oraz art. 12a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>8</sup> nie przekraczały wysokości sześciokrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (które w 2010-2011 wynosiło od 3.113,86 zł do 3.466,33 zł) oraz piętnastokrotnego ww. wynagrodzenia w przypadku dwóch bezrobotnych, którzy otrzymali dofinansowanie ze środków PFRON.

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 62, poz. 512 ze zm. w sprawie dokonywania refundacji kosztów wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej (zwanym dalej „rozporządzeniem MPiPS z dnia 17 kwietnia 2009 r.”).

<sup>8</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92 ze zm.

- 3) Wnioskodawcy przedkładali pisemne rozliczenie przyznanych i własnych środków na formularzu stanowiącym załącznik do umowy. Do rozliczenia dołączali kopie faktur i rachunków, potwierdzających poniesione wydatki w ramach przyznanych i własnych środków. Wszyscy (12) wywiązali się z obowiązku prowadzenia działalności gospodarczej, wynikającej z zawartej umowy przez okres co najmniej 12 miesięcy. Dokonane przez pracowników PUP kontrole u bezrobotnego potwierdziły prawidłową realizację umów.

Z informacji uzyskanej od naczelnika Urzędu Skarbowego wynika, że dziewięciu (z 12) analizowanych bezrobotnych nie zrealizowało deklaracji złożonych we wnioskach w zakresie uzyskanego przychodu i zysku brutto miesięcznie. I tak na przykład: **a)** bezrobotny K.L. deklarował osiągnięcie przychodu w wysokości 12.000 zł miesięcznie i zysku brutto – 4.933 zł, tymczasem w pierwszym roku działalności uzyskał roczny przychód w kwocie 7.449 zł i stratę w wysokości 2.871 zł, a w drugim roku działalności kwoty przychody wyniosły 14.634 zł, a strata – 5.053 zł, **b)** bezrobotny K.S. deklarował osiągnięcie przychodu w wysokości 3.200 zł miesięcznie i zysku brutto – 2.058 zł, podczas gdy w pierwszym roku działalności uzyskał roczny przychód w kwocie 1.070 zł i stratę w kwocie 829 zł, a w drugim roczny przychód wyniósł 4.450 zł i dochód – 1.298 zł. [Dowód: akta kontroli, str. 258-263 i 264-296]

#### **2.4. Refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy**

W 2010 r. do PUP wpłynęło od podmiotów gospodarczych pięć – pozytywnie rozpatrzonych – wniosków o refundację kosztów wyposażenia stanowisk pracy na zatrudnienie bezrobotnych w wieku 50+. [Dowód: akta kontroli, str. 297-298]

Zgodnie z zasadami udzielania refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy dla skierowanych przez PUP bezrobotnych, zawartymi w załączniku nr 10 zarządzeń dyrektora PUP z dnia 31 sierpnia 2010r., w każdym z pięciu przypadków:

- 1) Przy rozpatrywaniu wniosków brane były pod uwagę kryteria przyznania środków dotyczące głównie pracodawców którzy m.in.: a) prowadzili działalność gospodarczą przez okres co najmniej sześciu miesięcy, b) nie zalegają w wypłacaniu wynagrodzeń pracowniczych oraz z opłacaniem danin publicznych, c) nie rozwiązali w okresie sześciu miesięcy przed dniem złożenia wniosku, stosunku pracy z pracownikiem za wypowiedzeniem dokonany przez pracodawcę oraz d) złożyli kompletny i prawidłowo sporządzony wniosek wraz z wymaganymi załącznikami.
- 2) Przedsiębiorcy złożyli wniosek o przyznanie refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy, zawierający dane określone w § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia MPiPS z dnia 17 kwietnia 2009 r. Po akceptacji wniosku przez pracowników merytorycznych i trzyosobową komisję, dyrektor Urzędu lub jego zastępca zawierał na okres 24 miesięcy umowę, zgodnie z wymogami § 4 ust. 2 rozporządzenia MPiPS z dnia 17 kwietnia 2009 r.
- 3) Refundowane wyposażenie stanowisk pracy, na których zatrudniano bezrobotnych pozostawało w bezpośrednim związku z wykonywaną pracą (zakup narzędzi i urządzeń na dane stanowisko pracy oraz odzieży roboczej). Dokonane zakupy wyposażenia i odzieży roboczej były udokumentowane kopiami faktur VAT.
- 4) Przedsiębiorcy wywiązali się z: **a)** utrzymania utworzonych stanowisk pracy w związku z przyznaną refundacją przez okres minimum 24 miesięcy, z tego w trzech przypadkach pięciu bezrobotnych w wieku 50+ (M.P., T.K., J.Sz., M.K., i M.S.) nadal pracuje na utworzonych stanowiskach, a w dwóch pozostałych bezrobotnych (H.K. i A.T.) było zatrudnionych jedynie przez 2 lata i ponownie zarejestrowało się w Urzędzie, **b)** deklarowanego we wniosku wkładu własnego (od 6.010 zł do 34.144 zł) i wysokości płacy dla bezrobotnych (od 1.317 zł do 1.531 zł brutto).

[Dowód: akta kontroli, str. 297-298 i 299-325]

#### **2.5. Prace interwencyjne i roboty publiczne**

Zasady kierowania bezrobotnych na prace interwencyjne i roboty publiczne uregulowano w procedurach stanowiących załączniki do zarządzeń dyrektora PUP z dnia 31 sierpnia 2010 r. i 22 lipca 2011 r. Regulacje te były zgodnie z wymogami 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 opłacania składek na ubezpieczenie społeczne<sup>9</sup>. oraz rozdziału 11 ustawy o promocji zatrudnienia. [Dowód: akta kontroli, str. 331]

Analiza akt 15 (z 110) organizatorów prac interwencyjnych i robót publicznych dla 53 bezrobotnych w wieku 50+ wykazała, że przy kierowaniu na ww. formy wsparcia i ich organizacji, Urząd stosował się do przyjętych procedur, uwzględniających wymogi określone w rozporządzeniu MPiPS z dnia 7 stycznia 2009 r. I tak:

- 1) Spośród 15 organizatorów prac interwencyjnych i robót publicznych, 14 zadeklarowało dalsze zatrudnienie 39 z 53 skierowanych bezrobotnych. Wszyscy organizatorzy (14) wywiązali się ze złożonych deklaracji dalszego zatrudnienia ujętych w umowach, zatrudniając: jednego bezrobotnego na czas określony, 14 – na okres minimum 6 miesięcy, 13 – na 3 miesiące i 11 – na okres od 4 do 6 miesięcy.
- 2) Organizatorzy składali wnioski zawierające wszystkie dane określone w § 5 ust. 3 rozporządzenia MPiPS z dnia 7 stycznia 2009 r. Po dokonanej pozytywnej kwalifikacji wniosków, z organizatorami zawarto 29 umów, spełniających wymogi § 6 ust. 1 i 2 oraz § 7 ust. 1-5 ww. rozporządzenia. Ponadto w umowach zawarto zobowiązania do dalszego zatrudnienia 39 z 53 analizowanych bezrobotnych. Przy kierowaniu bezrobotnego brano pod uwagę, stosownie do przepisu art. 51 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia, rodzaj uprzednio wykonywanej pracy, stan zdrowia i wiek bezrobotnego oraz pożądane przez organizatora kwalifikacje zawodowe.
- 3) Okresy i kwoty przyznanych refundacji części kosztów poniesionych na wynagrodzenia oraz składek na ubezpieczenia społeczne nie przekraczały ustalonych limitów określonych w art. 51 ust. 1 i 59 ust.1 i ust. 4 pkt 2 (prace interwencyjne) oraz w art. 57 ust. (roboty publiczne) ustawy o promocji zatrudnienia. I tak: najwyższa kwota refundacji ww. kosztów w przypadku: **a)** prac interwencyjnych (trwających od 3 do 12 miesięcy) wynosiła 882,30 zł za jeden miesiąc (przy limicie wynikającym z art. 51 ust. 1 – 937,16 zł i art. 59 ust. 1 i ust. 4 pkt 2 – 882,30 zł) oraz **b)** robót publicznych (trwających do 6 miesięcy) wyniosła 1.756,50 zł (przy limicie 2.047,39 zł).
- 4) Spośród 53 analizowanych bezrobotnych skierowanych na ww. formy wsparcia (w ramach 29 umów), 42 (79,2% badanej populacji) uzyskało dalsze zatrudnienie po ich zakończeniu, z tego:
  - jeden (1,9%) podpisał umowę o pracę na czas nieokreślony,
  - 14 (26,4%) uzyskało zatrudnienie na okres minimum sześciu miesięcy,
  - 11 (20,8%) uzyskało zatrudnienie na okres od czterech do sześciu miesięcy,
  - 13 (24,5%) uzyskało zatrudnienie na okres nie dłuższy niż trzy miesiące, a trzech (5,7%) – po trzech miesiącach od zakończenia subsydiowanego zatrudnienia,
  - siedmiu (13,2%) którzy po upływie trzech miesięcy od zakończenia prac interwencyjnych lub robót publicznych nie podjęli zatrudnienia, ponownie korzystało ze środków na aktywne formy (na które wydatkowano łącznie 108.261 zł), a po ich zakończeniu, pięciu uzyskało dalsze zatrudnienie (na okres od 3 do 6 miesięcy), jeden nabył prawa do emerytury, zaś jeden nie uzyskał dalszego zatrudnienia. Na przykład: **a)** bezrobotny A.P. po zakończeniu prac interwencyjnych, które trwały od 6 stycznia do 6 kwietnia 2010 r. w Urzędzie Gminy w Janowie, dwukrotnie był zatrudniany w ramach tych prac w tym samym Urzędzie, tj., od 16 maja do 15 listopada 2011 r. i od 17 lutego do 16 maja 2012 r., po czym przeszedł na emeryturę, **2)** bezrobotny G.K. po zakończeniu prac interwencyjnych w Urzędzie Gminy w Janowie, które trwały od 16 maja do 15 listopada 2011 r., dwukrotnie został skierowany na prace interwencyjne w tym Urzędzie w okresie od 17 listopada 2011 r. do 16 maja 2012 r. oraz w Zespole Szkół Samorządowych w Janowie od 1 września 2012 r. do 28 lutego 2013 r., po czym został zatrudniony na okres sześciu miesięcy.
- 5) Czterech bezrobotnych (7,5%) nie podjęło żadnej pracy po zakończeniu subsydiowanego zatrudnienia, z tego dwie osoby powróciły do ewidencji bezrobotnych.

[Dowód: akta kontroli, str. 214-215, 326-331 i 332-358]

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 5, poz. 25, zwanym dalej „rozporządzeniem MPiPS z dnia 7 stycznia 2009 r.”

Ustalono  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że w przypadku dwóch spośród 22 analizowanych bezrobotnych (tj. P.E. zarejestrowanego 19 maja 2009 r. i M.G. zarejestrowanego 2 stycznia 2009 r., którzy pozostawali w rejestrze nieprzerwanie przez co najmniej 6 miesięcy (odbywali w marcu 2010 r. szkolenie w zakresie podstaw prowadzenia działalności gospodarczej) nie opracowano indywidualnego planu działania, mimo obowiązku wynikającego z art. 34a ust. 3 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia.

Dyrektor PUP wyjaśnił, że *nieopracowanie dla dwóch bezrobotnych indywidualnego planu działania było spowodowane przeoczeniem, wynikającym z dużego obciążenia zadaniami służbowymi pracowników merytorycznych.* [Dowód: akta kontroli, str. 11-12 i 228]

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Mimo osiągnięcia przez Urząd stosunkowo wysokich wskaźników efektywności poszczególnych instrumentów rynku pracy, uzyskiwane zatrudnienie przez aktywizowanych bezrobotnych miało głównie charakter pomocy doraźnej (głównie na okres od trzech do sześciu miesięcy), co nie sprzyjało trwałemu wyjściu z bezrobocia. Na przykład: spośród 53 bezrobotnych po odbyciu prac interwencyjnych lub robót publicznych oraz 34 bezrobotnych po odbyciu stażu tylko odpowiednio jedna i dwie osoby uzyskały stałe zatrudnienie.

Spośród 34 analizowanych bezrobotnych, którzy odbyli w latach 2010-2012 staż, siedmiu po jego zakończeniu ponownie korzystało ze środków na aktywne formy (w tym jeden – trzykrotnie i dwóch – dwukrotnie), a po ich zakończeniu nie uzyskali dalszego zatrudnienia i wrócili do ewidencji bezrobotnych. Także siedmiu (z 53) analizowanych bezrobotnych zatrudnionych w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych, którzy po upływie trzech miesięcy od ich zakończenia nie podjęli zatrudnienia, ponownie skorzystało ze środków na aktywne formy (w tym dwóch dwukrotnie). Tymczasem analiza 60 losowo wybranych akt bezrobotnych w wieku 50+ wykazała, że 36 osobom (60% badanej grupy) PUP nie przedstawił jakiegokolwiek propozycji zatrudnienia, stażu, szkolenia, prac interwencyjnych czy robót publicznych.

[Dowód: akta kontroli, str. 11-12, 228, 219-225 i 326-331]

PUP nie zdołał przeprowadzić dogłębnej oceny wiarygodności składanych przez bezrobotnych deklaracji w z zakresie planowanego przychodu i zysku brutto miesięcznie ujętych we wnioskach o przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej. Spośród 12 bezrobotnych, którzy ubiegali się o te środki w latach 2010-2011, aż dziewięciu nie zrealizowało tych deklaracji, w tym dwóch zamiast planowanych zysków – odnotowało straty. W rezultacie czterech (z ośmiu) bezrobotnych, którzy w 2010 r. rozpoczęli subsydiowaną działalność gospodarczą po zakończonej umowie, powróciło do ewidencji bezrobotnych.

[Dowód: akta kontroli, str. 258-263]

Dyrektor PUP wyjaśnił, że:

- wielokrotne kierowanie niektórych bezrobotnych na różne formy aktywizacji zawodowej wynikało z bardzo trudnej sytuacji życiowej tych osób, wniosków organizatorów poszczególnych form wsparcia oraz niedostatecznej podaży ofert pracy,
- Urząd nie ma praktycznie możliwości dokładnego sprawdzenia, czy na etapie rozpatrywania wniosków o przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, założone przez bezrobotnego wielkości przychodu i zysku będą za kilka miesięcy wykonalne. Oceniając przedłożone dokumenty, a w szczególności biznesplan oraz analizę finansową przychodów i kosztów planowanej działalności nie dostrzegamy zagrożeń, które mogłyby zakwestionować pozytywną weryfikację wniosku. [Dowód: akta kontroli, str. 11-12]

Ocena cząstkowa

Urząd podejmował właściwe działania w zakresie realizacji form aktywizacji zawodowej osób w wieku 50+. Jednak bezrobotni byli zatrudniani na czas określony (głównie do sześciu miesięcy), co nie sprzyjało trwałemu wyjściu z bezrobocia. Stwierdzona nieprawidłowość, dotycząca nieopracowania dla dwóch bezrobotnych indywidualnych planów działania, nie miała istotnego wpływu na efektywność realizowanych zadań.

## IV. 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 Kontroli<sup>10</sup>, wnosi o:

- 1) realizację postanowień art. 50 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia, dotyczących przedstawienia propozycji zatrudnienia, stażu, szkolenia, prac interwencyjnych lub robót publicznych bezrobotnym w wieku 50+ w okresie do sześciu miesięcy od daty ich rejestracji,
- 2) niezwłoczną realizację otrzymanych ofert pracy oraz sprawdzanie aktualności krajowych ofert pracy minimum raz na trzy dni, stosownie do wymagań określonych w pkt. 1.12. załącznika do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 14 września 2010 r.,
- 3) opracowywanie indywidualnych planów działania dla każdego aktywizowanego bezrobotnego w wieku 50+, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 34a ust. 3 pkt 2 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 Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku.

*Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania  
wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Białystok, dnia 24 czerwca 2013 r.

Kontroler  
Janusz Zawirski  
Gł. specjalista kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY  
Najwyższej Izby Kontroli  
z up. WICEDYREKTOR  
Marian Minkiewicz

.....  
podpis

.....  
podpis

<sup>10</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.