



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-04-02/2013
P/13/111

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/111 - Aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia osób powyżej 50.roku życia	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontroler	Beata Pawłowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84237 z dnia 17 kwietnia 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]	
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Suwałkach, 16-400 Suwałki, ul. Kościuszki 71A (zwany w dalszej treści „Urzędem” lub „PUP”)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Teresa Dzienuć, Dyrektor PUP	[Dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Urząd podejmował właściwe działania w zakresie aktywizacji zawodowej bezrobotnych powyżej 50. roku życia¹. Zadbano o odpowiednią obsadę kadrową na stanowiskach realizujących pośrednictwo pracy oraz systematycznie analizowano lokalny rynek pracy. Prawdłowo stosowano formy aktywizacji bezrobotnych, takie jak organizacja staży, szkoleń, prac interwencyjnych i robót publicznych oraz dofinansowanie wyposażenia miejsca pracy lub podjęcia działalności gospodarczej. Jednak aktywizowani bezrobotni, po okresie wsparcia, zatrudniani byli przede wszystkim na okres do 6 miesięcy, co oznacza że podejmowane działania nie doprowadziły do trwałej zmiany w ich sytuacji na rynku pracy.

W trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na niezrealizowaniu obowiązków wynikających z:

- art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy², dotyczącego przedstawienia 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 23 z 60 osób poddanych analizie,
- art. 34a ust. 3 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia, dotyczącego przygotowania indywidualnego planu działania („IPD”) dla osób bezrobotnych powyżej 50. roku życia, którzy pozostawali w rejestrze przez okres dłuższy niż 180 dni, w stosunku do 15 z 60 bezrobotnych poddanych analizie.

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. W okresie objętym kontrolą liczba bezrobotnych zarejestrowanych w PUP wzrosła o 10% (z 4.736 na koniec 2010 roku do 5.211 na koniec 2012 roku), w tym w wieku 50+ o 20,7% (z 1.098 do 1325). Osoby powyżej 50. roku życia stanowiły od 23,2% do 25,4% ogółu bezrobotnych. [Dowód: akta kontroli str. 4]

Okolo 90% bezrobotnych zarejestrowanych w PUP stanowiły osoby znajdujące się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, o których mowa w art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia. Dyrektor PUP T. Dzienuć wyjaśniła, że tak wysoki odsetek osób spełniających

¹ Zwanych dalej „bezrobotnymi w wieku 50+”

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

kryteria ww. przepisu sprawia, że środki finansowe oraz ilość i jakość ofert pracy, jakimi dysponuje Urząd: „nie pozwala na skuteczną aktywizację całej populacji na lokalnym rynku pracy, na którym dominują jednoosobowe podmioty gospodarcze (ok.96% funkcjonujących podmiotów).” [Dowód: akta kontroli str. 4, 465-468]

1.2. Wielkość i źródła finansowania wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu realizowane przez Urząd w latach 2010-2012 przedstawia poniższe zestawienie:

Lp.	Źródła wydatków		Kwota wydatków (w tys. zł)		
			2010 r.	2011 r.	2012 r.
1	2	3	4	5	6
1	Fundusz Pracy	ogółem	8 031,3	2 837,4	5 131,3
		na aktywizację osób 50+	1 006,6	415,9	787,6
2	PFRON*	ogółem	168,8	158,8	358,7
		na aktywizację osób 50+	30,7	56,9	141,9
3	Środki z UE (w tym EFS)	ogółem	4 307,1	1 860,6	2 229,3
		na aktywizację osób 50+	643,3	348,2	585,5
5	Razem	ogółem	12 507,2	4 856,2	7 719,3
		na aktywizację osób 50+	1 680,6	821,0	1 515,0

* wydatki realizowane były przez MOPS i PCPR [Dowód: akta kontroli str. 5]

Środki jakimi dysponował Urząd w latach 2011-2012 były o 61,2% i 38,3% niższe niż w 2010 roku. Zastępca Dyrektora Urzędu K. Jankowska wyjaśniła, że: „z powodu zmniejszających się i trudno dostępnych środków, Urząd aktywizował coraz mniej osób bezrobotnych, a także nie w pełni mógł realizować zadania zawarte w ustawie o promocji zatrudnienia (w tym art.50). Potrzeby Urzędu na aktywizację zawodową są duże, a środki przyznawane algorytmem na początku każdego roku są niewspółmiernie małe. Dopiero w trakcie roku kalendarzowego uruchamiane są środki z rezerwy MPIPS. Taka polityka nie daje gwarancji ciągłości działań w zakresie aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, ponieważ Urząd do końca nie wie jaką kwotą środków będzie dysponował przez dany rok. W latach 2011 i 2012 aktywizacją zawodową objęto około 22 % bezrobotnych, w 2010 roku dzięki większym środkom - 45% i była to kwota w miarę satysfakcjonująca”.

[Dowód: akta kontroli str. 438-444]

1.3. Stosownie do art. 9 ust. 1 pkt 9 ustawy o promocji zatrudnienia w Urzędzie prowadzono systematycznie analizę lokalnego rynku pracy, m.in.:

- w oparciu o dane z Systemu Informatycznego Syriusz, przygotowywano miesięczne analizy pn. Suwalski Rynek Pracy, zawierające informacje o: poziomie, stopie i dynamice bezrobocia, zmianach w poziomie bezrobocia, strukturze bezrobocia, osobach w szczególnej sytuacji na rynku pracy, zwolnieniach z przyczyn dotyczących zakładów pracy, działaniach Urzędu (aktywizacji zawodowej bezrobotnych, pośrednictwie pracy, doradztwie zawodowym itp.),
- prowadzono monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych,
- dokonywano analiz potrzeb szkoleniowych.

Ponadto w 2009 r. pracownicy PUP przeprowadzili badanie ankietowe osób bezrobotnych dotyczące pożądaných usług i instrumentów rynku pracy („Suwalscy bezrobotni 2009. Potrzeby osób bezrobotnych”). W 2012 roku Urząd zlecił firmie BIOSTAT wykonanie badania w podobnym zakresie, zawierające dodatkowo analizę potrzeb zatrudnieniowych pracodawców („Szczegółowa analiza rynku pracy”). Odrębne analizy, obejmujące poszczególne grupy bezrobotnych (w tym w wieku 50+), opracowywane były w związku z przygotowaniem projektów i programów specjalnych realizowanymi przez Urząd.

[Dowód: akta kontroli str. 8-67, 214-234]

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Urzędu K. Jankowskiej wynika, że powyższe analizy brane były pod uwagę przy planowaniu działań zapobiegających bezrobociu. Decydując o wyborze form aktywizacji zawodowej uwzględniano także ocenę realizacji poszczególnych form wsparcia w roku poprzednim oraz racjonalność wydatkowanych środków publicznych. Zgodnie z art. 109 ust. 9 ustawy o promocji zatrudnienia Urząd corocznie zasięgał opinii powiatowej rady zatrudnienia w sprawie podziału środków Funduszu Pracy na realizację programów promocji zatrudnienia i łagodzenia skutków bezrobocia.

[Dowód: akta kontroli str. 68-92, 438-444]

Nie prowadzono kompleksowego, systematycznego badania trwałości efektów aktywizacji zawodowej. Kierownik Działu Rynku Pracy („DRP”) M. Ferenc wyjaśniła, że: „Trwałość efektów aktywizacji zawodowej u poszczególnych pracodawców (staże zawodowe, prace interwencyjne, roboty publiczne, doposażenie stanowisk pracy, przygotowanie zawodowe dorosłych) oraz osób bezrobotnych (szkolenia, staże zawodowe) jest sprawdzana przed podjęciem decyzji o udzieleniu kolejnego wsparcia, zwłaszcza w sytuacji ograniczonych środków finansowych i dużej ilości wnioskodawców. Sukcesywnie raz w roku prowadzimy również badanie trwałości efektów udzielonych dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Badanie polega na sprawdzeniu prowadzenia działalności przez poszczególne firmy na stronie GUS po numerze REGON oraz w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, a także posiłkując się w sytuacjach mało klarownych rozmową telefoniczną z przedsiębiorcą/byłym przedsiębiorcą. Trwałość efektów aktywizacji zawodowej w ramach projektów współfinansowanych ze środków unijnych badana jest poprzez przeprowadzaną ewaluację projektów”.

[Dowód: akta kontroli str. 421-424]

Wykonywano zadania wynikające z programu „Solidarność Pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+”³. W latach 2010-2012 ze środków Funduszu Pracy z rezerwy MPIPS realizowano m.in.:

1. Program specjalny „Zielona gospodarka szansą na pracę” (w okresie od 1 czerwca 2012 r. do 28 lutego 2013 r.), skierowany wyłącznie do osób w wieku 50+. Uczestniczyło w nim 21 bezrobotnych, z których wszyscy po zakończeniu uzyskali zatrudnienie (efektywność 100%, przy planowanej 90%). Na realizację programu wydatkowano 188,6 tys. zł.
2. Program aktywizacji bezrobotnych powyżej 50 roku życia (w okresie od 15 sierpnia 2012 r. do 28 lutego 2013 r.), na który wydatkowano 267,4 tys. zł. Udział w programie zakończyło 51 osób, z których 28 podjęło zatrudnienie (efektywność 54,9%, przy zakładanej 50%).
3. Program zwiększający aktywność zawodową osób w wieku 45/50+ (w okresie od 1 maja 2010 r. do 31 grudnia 2010 r.). Uczestniczyło w nim 14 bezrobotnych, z których wszyscy uzyskali zatrudnienie w ramach refundacji kosztów wyposażenia/doposażenia stanowiska pracy (efektywność 100%, przy planowanej 100%). Na realizację programu wydatkowano 250 tys. zł.

Ponadto PUP realizował projekt systemowy „Bezpośrednio do zatrudnienia – inwestycje w kwalifikacje i doświadczenie zawodowe bezrobotnych powiatu suwalskiego” w ramach Poddziałania 6.1.3 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (zwany w dalszej treści „Projektem EFS”). Jednym z jego celów szczegółowych było wsparcie osób w wieku powyżej 50. roku życia. W 2010 roku udział w projekcie zakończyło 47 bezrobotnych w wieku 50+, w 2011 roku – 35, a w 2012 – 65 (zakładano odpowiednio: 43, 25 i 47). Wydatki na realizację projektu wyniosły 4.325 tys. zł, 1.829 tys. zł i 2.014,9 tys. zł. Uzyskano efektywność zatrudnieniową kolejno: 54,8%, 48,3% i 58,6% (przy planowanych 30,4% w 2011 roku i 45% w 2012 roku).

[Dowód: akta kontroli str. 93-104,469-472]

1.4. W latach 2010 – 2012 objęto działaniami wymienionymi w art. 46 ust. 1 i 2 oraz art. 50–61a Ustawy o promocji zatrudnienia kolejno 23,9%, 14,5%, 15,8% bezrobotnych w wieku 50+. Kierownik DRP M. Ferenc, jako przyczyny nieobjęcia aktywizacją zawodową pozostałych osób z analizowanej grupy wymieniła: ograniczone środki finansowe, znikome zainteresowanie pracodawców zatrudnieniem osób w wieku 50+ (nawet z możliwością uzyskania wsparcia), słabe zainteresowania bezrobotnych samozatrudnieniem (brak predyspozycji lub pomysłu na własną działalność) oraz fakt, że w tej grupie osób jest największy odsetek osób o najniższych kwalifikacjach, osób z przeciwwskazaniami zdrowotnymi do podjęcia pracy oraz dużo osób uzależnionych od alkoholu.

[Dowód: akta kontroli str. 4,6-7, 421-424]

Analiza realizacji postanowień art. 34a ust. 3 pkt 2 i art. 50 ust. 1 ustawy promocji zatrudnienia, przeprowadzona na przykładzie 60 losowo wybranych bezrobotnych w wieku 50+, zarejestrowanych w latach 2010-2012 (po 20 w każdym roku) wykazała, że:

³ Program przyjęty przez Radę Ministrów 17 października 2008 r.

- 18 bezrobotnym przedstawiono propozycję zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, szkolenia, stażu lub zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych w okresie 6 miesięcy od rejestracji a 15 bezrobotnym po upływie 6 miesięcy od dnia rejestracji. Pozostałym 27 bezrobotnym nie przedstawiono żadnej z ww. propozycji – okres ich rejestracji (do dnia kontroli) w pięciu przypadkach wyniósł od 67 do 111 dni, a w 22 – od 213 do 1060 dni;
- IPD przygotowano dla 38 bezrobotnych, przy czym dla 9 w terminie do 180 dni od rejestracji w PUP, a dla 29 w terminie od 214 do 802 dni od rejestracji. Pozostałym 22 bezrobotnym nie przygotowano IPD, w tym dla 15 którzy zarejestrowani byli ponad 180 dni (od 213 do 498). [Dowód: akta kontroli, str. 105-110]

1.5. Urząd wykonywał zadania w zakresie pośrednictwa pracy wynikające z art. 9 ust. 1 pkt 3 oraz art. 36 ustawy o promocji zatrudnienia. W latach 2010-2012 do realizacji przyjęto kolejno: 2.788, 1.801 i 1583 zgłoszeń wolnych miejsc pracy. Oferty były niezwłocznie wprowadzane do Systemu Informatycznego Syriusz, a także zamieszczane na stronie internetowej PUP, tablicy ogłoszeń oraz wyświetlane na telebimie w siedzibie PUP. Mimo szerokiego upowszechnienia ofert około 40% zgłoszonych miejsc pracy nie zostało zrealizowanych. Z wyjaśnień Kierownik Działu Pośrednictwa i Poradnictwa („DPiP”) B. Jarmołowicz-Gąski wynika, że dotyczyło to głównie tzw. otwartych ofert pracy, do których dostęp mają wszyscy, i tak: „zatrudnienie przez pracodawcę osoby niezarejestrowanej będzie skutkowało niezrealizowaniem oferty przez Urząd, chociaż to dzięki upowszechnieniu oferty pracodawca mógł zaspokoić swoje potrzeby kadrowe.” Inne powody niezrealizowania ofert, zdaniem Kierownik DPIP to m.in.: 1) niski poziom zainteresowania osób bezrobotnych ofertami składanymi przez agencje pracy czasowej, 2) niechęć pracodawców do rozliczania się z wydanych skierowań do pracy, 3) wycofanie oferty pracy przez pracodawcę z przyczyn ekonomicznych, zmian organizacyjnych itp. lub bez podania przyczyny, 4) brak wśród bezrobotnych osób spełniających kryteria oferty pracy, 5) odmowy przyjęcia propozycji pracy przez bezrobotnych ze względu na niską atrakcyjność oferty pod względem wynagrodzenia, wysokich wymagań lub ze względu na konkretnego pracodawcę.” [Dowód: akta kontroli str. 116, 434-437]

Analiza 45 niezrealizowanych ofert pracy, w tym 15 na dzień 31 grudnia 2010 r. (33,3%), 15 na 30 czerwca 2011 r. (12,7%) oraz 15 na 30 czerwca 2012 r. (24,6%)⁴ wykazała, że:

1. Za upowszechnienie i realizację ofert odpowiedzialni byli wyznaczeni pośrednicy pracy.
2. Zgodnie z §9 ust. 1 rozporządzenia MPiPS z 14 września 2010 r.⁵ oferty upowszechniane były najpóźniej w następnym dniu po ich przyjęciu do realizacji.
3. W 28 przypadkach skierowano bezrobotnych do pracodawcy, natomiast w 17 nie wydano skierowań ze względu na brak odpowiednich kandydatów. O ofertach informowano także potencjalnych kandydatów, którym ze względu na niespełnienie części wymagań, nie wydawano skierowań. Pośrednicy na bieżąco informowali pracodawców o sposobie realizacji oferty, w tym o przypadkach braku w rejestrze osób spełniających kryteria oferty, ustalając z nim dalszy sposób postępowania, co zostało odnotowane w SI Syriusz, z trzema wyjątkami. W dwóch przypadkach⁶ bezrobotni zostali skierowani do pracodawcy dopiero po upływie 16 i 19 dni od przyjęcia oferty, a w jednym⁷ w ogóle nie skierowano osoby (oferta była ważna 10 dni) i jednocześnie w SI Syriusz nie odnotowano, dlaczego trwało to tak długo. Kierownik DPIP B. Jarmołowicz-Gąska wyjaśniła, że w każdym z tych przypadków po dokonanej analizie osób bezrobotnych ustalono, że w ewidencji Urzędu brak jest osób spełniających kryteria oferty, o czym ustnie poinformowano pracodawcę, natomiast nie zapisano ustaleń w kontaktach w systemie Syriusz z powodu przeoczenia. W przypadkach tych pracodawca zrealizował ofertę we własnym zakresie.
4. Spośród 45 analizowanych ofert: 10 zostało zrealizowanych przez Urząd po dniu objętym analizą, 8 pracodawca zrealizował we własnym zakresie (zatrudnił osoby

⁴ Badaniem objęto oferty aktywne. Zgłoszono w nich odpowiednio: 27, 24 i 25 wolnych miejsc pracy.

⁵ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy (Dz. U. Nr 177, poz. 1193 ze zm.).

⁶ Oferty nr Ofpr/12/0559 z 26 czerwca 2012 r. i Ofpr/12/0461 z 31 maja 2012 r.

⁷ Oferta nr Ofpr/12/0554 z 25 czerwca 2012 r.

niezarejestrowane), jedna została przekazana do realizacji innych urzędów, a pozostałych 26 zostało wycofanych przez pracodawcę (m.in. z przyczyn ekonomicznych) lub upłynął termin ich ważności. [Dowód: akta kontroli str. 117-140]

W latach 2010-2012 realizowano również obowiązki w zakresie pomocy bezrobotnym w znalezieniu pracy poprzez: usługi EURES (PUP dysponował w całym okresie 974 ofertami, a z pośrednictwa skorzystało 2.148 osób), poradnictwo zawodowe (7212 osób skorzystało z porad indywidualnych, 629 z grupowej porad zawodowej, 384 uzyskało informacje zawodowe grupowe lub indywidualne), pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy (34 osoby uczestniczyły w szkoleniach aktywnego poszukiwania pracy a 834 w zajęciach aktywizacyjnych). [Dowód: akta kontroli str. 141-144]

1.6. W PUP spełniono wymogi określone w §85 pkt 1 i 2 oraz §86 pkt 2 i 3 rozporządzenia MPiPS z 14 września 2010 r. dotyczące liczby pracowników realizujących pośrednictwo pracy. W badanym okresie zatrudnionych było 9 pośredników pracy, 4-5 doradców zawodowych, oraz 3 specjalistów ds. rozwoju zawodowego. Na jednego pracownika Urzędu przypadało od 99 do 111 bezrobotnych, a na doradcę zawodowego od 1184 do 1042. [Dowód: akta kontroli str. 145-153]

Od listopada 2011 roku niewystarczająca była natomiast liczba zatrudnionych liderów klubu pracy, w stosunku do wymogu określonego w §86 pkt.6 ww. rozporządzenia (zatrudniano jednego lidera, podczas gdy powinno być ich dwóch). Na nieprawidłowość zwróciła uwagę kontrola Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego, przeprowadzona 14 września 2012 r.⁸ i zaleciła jej naprawienie. W piśmie z 9 listopada 2012 r. (w odpowiedzi na zalecenia pokontrolne PUW) Dyrektor PUP T. Dzienuć poinformowała, że lider klubu pracy zostanie zatrudniony „w najbliższym czasie”. Jednak do końca maja 2013 r. zatrudnienie nie nastąpiło. Dyrektor PUP wyjaśniła, że „ograniczone środki budżetowe nie pozwalają na wcześniejsze zatrudnienie lidera klubu pracy. Aktualnie zostały podjęte działania zmierzające do obsadzenia ww. stanowiska i niezwłocznie zostanie ogłoszony konkurs.” Nabór na ww. stanowisko został ogłoszony 12 czerwca 2013 r.

[Dowód: akta kontroli str. 154-164, 461-464]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. 37 osobom spośród 60 analizowanych długotrwale bezrobotnych w wieku 50+, (61,7% badanej grupy), PUP nie przedstawił w okresie 6 miesięcy od rejestracji propozycji zatrudnienia, stażu, szkolenia, prac interwencyjnych lub robót publicznych (art. 50 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia). Kierownik DPiP B. Jarmolowicz - Gąska wskazała na następujące przyczyny powstania ww. nieprawidłowości: 1) brak ofert pracy, 2) bardzo często osoby bezrobotne nie spełniają kryteriów oferty, a zatem nie ma podstaw do wydania skierowania, 3) brak wystarczającej ilości środków finansowych potrzebnych na realizację innych form aktywizacji np. staży, prac interwencyjnych, szkoleń, przygotowania zawodowego dorosłych, aby skutecznie aktywizować osoby bezrobotne. Zdaniem Kierownik DPiP „art.50 ma charakter instrukcyjny, dlatego też w rozporządzeniu MPiPS z 14 września 2010 r. (...), przewidując brak wystarczającej dla wszystkich osób bezrobotnych propozycji pracy czy aktywizacji, wskazuje jakiej formy pomocy Urząd powinien udzielić osobie zarejestrowanej wobec braku odpowiedniej pracy. Znając realia rynku pracy jak i złożoność struktury osób zarejestrowanych ustawodawca musiał przewidywać, że Urząd z takiego obowiązku nie będzie w stanie się wywiązać z przyczyn nie zależnych od niego. W tej samej ustawie ustawodawca zdjął obowiązek z pracodawców zgłaszania wszystkich wolnych miejsc do urzędu. Brak, więc korelacji między przepisami. Zniesienie obowiązku z pracodawców spowodowało zmniejszenie ilości ofert pracy wpływających do PUP.”

[Dowód: akta kontroli str. 105-112]

2. Urząd nie przygotował indywidualnego planu działania dla 15 z 60 (25%) objętych analizą bezrobotnych w wieku 50+, którzy byli zarejestrowani jako bezrobotni dłużej

⁸ Kontrola w zakresie stosowania standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy – pośrednictwa pracy i pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy.

niż 180 dni, co było niezgodne z art. 34a ust. 3 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia. Dla 29 bezrobotnych (48,3% badanych) plany przygotowano od 214 do 802 dni od dnia rejestracji. Kierownik DPiP B. Jarmołowicz - Gąska podała następujące przyczyny: „1) priorytetem było przedstawienie propozycji pracy - niektóre osoby otrzymywały propozycję pracy i dopiero po uzyskaniu informacji o niezatrudnieniu były kierowane do doradców zawodowych w celu utworzenia IPD, 2) długoterminowe zwolnienia lekarskie osób bezrobotnych uniemożliwiały uruchomienie IPD w terminie, po zakończeniu zwolnień, klienci byli kierowani do doradcy w celu utworzenia IPD, 3) braki kadrowe uniemożliwiają skuteczną realizację art.34a ust. 3, 4) przeoczenie terminów.

[Dowód: akta kontroli str. 105-115]

Uwagi dotyczące badanej działalności

W latach 2010-2012 udział środków przeznaczonych na aktywizację bezrobotnych w wieku 50+ w ogólnej kwocie wydatków na aktywne programy przeciwdziałania bezrobociu realizowane w PUP wzrósł z 13,4% do 19,6%. Cały czas był jednak niższy w porównaniu z odsetkiem bezrobotnych w wieku 50+ zarejestrowanych w PUP, wynoszącym od 23,2% do 25,4%. Zastępca Dyrektora Urzędu K. Jankowska wyjaśniła, że dysproporcja ta wynika z braku zainteresowania aktywizacją zawodową osób w wieku 50+ zarówno ze strony pracodawców jak i samych bezrobotnych, ograniczonych środków finansowych przeznaczonych na aktywizację zawodową osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy oraz faktu, że: „osoby w wieku 50+ mimo pozostawania w rejestrze osób bezrobotnych nie zawsze są zdolne i gotowe do podjęcia pracy (przeciwwskazania lekarskie, zdezaktualizowane uprawnienia). Zdaniem Zastępcy Dyrektora PUP „Osiągnięcie poziomu 19,6% ogółu wydatków na tę grupę było sukcesem przy znikomym zainteresowaniu na rynku pracy osobami w tym wieku. Podnoszenie świadomości pracodawców oraz promowanie zatrudnienia z wykorzystaniem środków Funduszu Pracy powoduje powolny wzrost zainteresowania tą grupą bezrobotnych.”

[Dowód: akta kontroli str. 5, 438-444]

Ocena cząstkowa

PUP na ogół właściwie realizował zadania odnoszące się do aktywizacji zawodowej i łagodzenia skutków bezrobocia osób w wieku 50+. Jednak, nie wywiązał się w stosunku do części bezrobotnych z ustawowego obowiązku przedstawienia propozycji zatrudnienia, stażu, szkolenia, prac interwencyjnych lub robót publicznych w okresie do sześciu miesięcy od dnia rejestracji oraz przygotowania IPD, w przypadku nieprzerwanej rejestracji trwającej ponad 180 dni.

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 przyznawania osobie bezrobotnej środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego⁹. Nie określono natomiast procedur i kryteriów dotyczących wyboru organizatorów staży, prac interwencyjnych i robót publicznych. Dyrektor PUP T. Dzienuć wyjaśniła: „Urząd działa na podstawie ustawy i przepisów wykonawczych – rozporządzeń, szczegółowo regulujących zasady organizacji poszczególnych form aktywizacji. Tworzenie szczegółowych procedur dotyczących wyboru organizatorów staży, prac interwencyjnych robót publicznych wskazujących kryteria, którymi winny kierować się komisje ds. rozpatrywania wniosków dotyczących poszczególnych form aktywizacji wprawdzie ułatwiłoby urzędnikom podejmowanie decyzji i być może zdjęłoby z nich odpowiedzialność za podejmowane działania, ale wyeliminowałoby elastyczne reagowanie na zmieniające się dynamicznie

⁹ W okresie objętym kontrolą obowiązywał „Regulamin przyznawania osobie bezrobotnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, w tym na pokrycie kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa” oraz „Regulamin refundacji z Funduszu Pracy kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego” wprowadzone/zmienione zarządzeniami Dyrektora PUP: Nr 1/2010 z 4 stycznia 2010 r., Nr 4/2010 z 17 marca 2010 r., Nr 7/2011 z 1 sierpnia 2011 r., Nr 1/2012 z 4 stycznia 2012 r. oraz Nr 3/2012 z 7 maja 2012 r.

potrzeby rynku pracy. Przepisy wewnętrzne wydane bez podstawy prawnej nie służą przejrzystości działania urzędu, a mogą być usprawiedliwieniem bierności i braku kreatywności urzędników (...) Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zwróciło również na powyższy problem uwagę i wyjaśniło, iż „regulaminy wewnętrzne ustalone przez dyrektora pup nie stanowią powszechnie obowiązującego prawa. Nie mogą być one zatem stosowane „na zewnątrz”. W szczególności nie można powoływać się na tego typu regulaminy np. w decyzjach administracyjnych lub odmawiających przyznania świadczeń zawartych w ustawie o promocji zatrudnienia (...).”

[Dowód: akta kontroli str. 165-181, 465-468]

Rozpatrywaniem wniosków dotyczących poszczególnych form aktywizacji zajmowały się komisje powołane zarządzeniami Dyrektora PUP¹⁰ (zwane w dalszej treści „Komisjami”), składające się z 3-5 członków. W każdej z nich przewodniczącą była Zastępca Dyrektora Urzędu K. Jankowska. Zgodnie z regulaminami Komisji decyzje podejmowane były większością głosów, a protokoły z posiedzeń - przedstawiane Dyrektorowi „w celu podjęcia stosownych decyzji”.

[Dowód: akta kontroli str. 182-189]

2.1. Staże

W latach 2010-2012 stażami objętych było kolejno: 994, 512 i 489 osób, w tym w wieku 50+: 18, 33 i 56. Według danych Urzędu efektywność tej formy aktywizacji wzrosła ogólnie z 46,5% w 2010 roku do 62,1% w 2012 roku.

[Dowód: akta kontroli str. 6-7]

W stażach realizowanych ze środków Funduszu Pracy mogli uczestniczyć wszyscy bezrobotni o których mowa w art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia. Natomiast w ramach Projektu EFS ograniczono możliwość skorzystania z tej formy aktywizacji do osób zarejestrowanych w PUP, które nie uczestniczyły wcześniej w Projekcie i nie odbywały stażu lub przygotowania zawodowego co najmniej 3 miesiące.

[Dowód: akta kontroli str. 194-196, 416-420]

Analiza realizacji 30 losowo wybranych staży, w których uczestniczyli bezrobotni w wieku 50+ w okresie objętym kontrolą (15 z 2010 roku, 10 z 2011 roku i 5 z 2012 roku) wykazała, że:

1. Staże odbywały się, zgodnie z art. 53 ustawy o promocji zatrudnienia oraz zasadami określonymi w rozporządzeniu MPiPS z 20 sierpnia 2009 r.¹¹. Jednak w jednym przypadku opinia w sprawie realizacji stażu, nie zawierała informacji o zadaniach realizowanych przez bezrobotnego i umiejętnościach praktycznych pozyskanych w jego trakcie, co naruszało art. 53 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia. Kierownik DRP wyjaśniła, że w związku z brakiem ww. danych w przedmiotowej opinii: „poproszono w rozmowie telefonicznej o jej uzupełnienie. Organizator stażu poinformował, iż potwierdzeniem wykonywanych zadań jest poświadczenie opiekuna stażu oraz Prezesa Zarządu w karcie stażu - sprawozdaniu Pani M. (dostarczonej do Urzędu). Przyjęto to jako informację o zadaniach wykonywanych przez Panią M. w czasie stażu.”
2. Umowy o zorganizowanie staży zostały podpisane z pracodawcami, którzy złożyli kompletne wnioski (zawierające dane określone w § 1 ust. 1 ww. rozporządzenia), pozytywnie rozpatrzone przez Komisję.
3. W 7 (z 29¹²) analizowanych wnioskach pracodawcy wskazali, że „po upływie okresu stażu przewidują dalsze zatrudnienie bezrobotnych”, natomiast tylko w dwóch umowach zapisano, że pracodawca „powinien zatrudnić” bezrobotnego, a w pozostałych pięciu

¹⁰ Zarządzenie nr 15/2008 Dyrektora PUP z dnia 19 maja 2008 roku w sprawie powołania komisji ds. rozpatrywania wniosków o organizację: „prac interwencyjnych”, „robót publicznych”, „staży i przygotowania zawodowego”, „prac społecznie użytecznych” oraz Zarządzenie nr 14/2008 Dyrektora PUP z dnia 19 maja 2008 r. (zmienione Zarządzeniem nr 10/2010 Dyrektora PUP z dnia 10 czerwca 2010 r.) w sprawie powołania komisji ds. rozpatrywania wniosków o udzielenie refundacji i dotacji „zgodnie z art. 46 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 roku Nr 69 poz. 415 ze zm.) oraz zgodnie z art. 12a, 26 i 26 e ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2008 roku Nr 14 poz. 92 ze zm.).

¹¹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych (Dz. U. Nr 142, poz. 1160).

¹² Dwa analizowane staże z 2012 roku zostały ujęte w jednym wniosku i realizowane były na podstawie jednej umowy.

takiego zobowiązania nie określono. Kierownik DRP M. Ferenc wyjaśniła: „Zapis we wniosku określał przewidywane zatrudnienie osoby bezrobotnej po zakończeniu stażu – stąd zapis w umowie dotyczący zatrudnienia po zakończeniu stażu nie stanowi obligum (nie jest zobowiązaniem). Przepisy ustawy o promocji zatrudnienia oraz rozporządzenia MPiPS z 20 sierpnia 2009 r. nie nakładają na organizatora stażu obowiązku zatrudnienia bezrobotnego po zakończeniu stażu. Nie zawsze jest możliwe zatrudnienie osoby bezrobotnej przez organizatora stażu. Staż pozwala bezrobotnemu nabyć umiejętności praktyczne do wykonywania pracy, często umożliwia zastosowanie wiedzy teoretycznej ze szkoły, ze studiów w praktyce – dlatego też deklaracja zatrudnienia lub jej brak nie może być jedynym kryterium decydującym o zorganizowaniu stażu i skierowaniu bezrobotnego na staż u danego wnioskodawcy.”

4. Staże dla 8 (z 30) bezrobotnych objętych analizą zorganizowano u pracodawców publicznych, którzy podlegają przepisom uniemożliwiającym zatrudnienie na umowę o pracę poza procedurą konkursową (w Urzędzie Skarbowym w Suwałkach, Sądzie Rejonowym Suwałkach, Urzędzie Miasta Suwałki, Urzędzie Gminy Filipów, Urzędzie Gminy Raczki, Powiatowym Urzędzie Pracy w Suwałkach). Zastępca Dyrektora Urzędu K. Jankowska wyjaśniła, że „Główną przesłanką przy organizacji staży zawodowych jest fakt nabywania przez osoby bezrobotne umiejętności praktycznych, które pozytywnie skutkują przy poszukiwaniu pracy i podejmowaniu zatrudnienia. Zastępca Dyrektora PUP dodała, że kierując bezrobotnych do odbycia stażu do ww. organizatorów brano też pod uwagę, że: nie wszystkie stanowiska u pracodawców publicznych podlegają przepisom uniemożliwiającym zatrudnienie na umowę o pracę poza procedurą konkursową, pracodawcy publiczni są najbardziej popularnymi pracodawcami dla osób z wyższym wykształceniem (po kierunkach ekonomicznych, pedagogicznych, prawniczych, socjologicznych), solidnie realizują programy stażowe, przestrzegają prawa i obowiązki stron, chętnie organizują staże dla osób w wieku 50+, a ponadto często zatrudniają po zakończeniu stażu na podstawie umowy zlecenia, umowy na zastępstwo itp.
5. W 28 (z 30) przypadkach bezrobotni przed rozpoczęciem stażu mieli przygotowane IPD (obligatoryjnie wszyscy uczestnicy staży w ramach Projektu EFS). Dwóm bezrobotnym nie przygotowano IPD, jednak nie zachodziły tu przesłanki określone w art. 34a ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia.
6. Spośród 28 bezrobotnych objętych badaniem, którzy ukończyli staż¹³ 19 (67,9%) podjęło pracę, przy czym:
 - a) 9 (32,1%) w ciągu trzech miesięcy od ukończenia stażu (5 u organizatora stażu), w tym:
 - 3 na podstawie umowy o pracę na okres co najmniej 6 miesięcy (2 w ramach prac interwencyjnych),
 - 2 na podstawie umowy o pracę na okres od 3 do 6 miesięcy,
 - 4 na podstawie umowy cywilnoprawnej lub umowy o pracę na okres krótszy niż 3 miesiące (3 z organizatorem stażu);
 - b) 10 (35,7%) po upływie 3 miesięcy od zakończenia analizowanego stażu (2 po ukończeniu kolejnego stażu), w tym 2 na podstawie umowy o pracę na okres 12 miesięcy (w ramach prac interwencyjnych) a 4 na podstawie umów cywilnoprawnych. W 4 przypadkach Urząd nie posiadał informacji o okresie i formie zatrudnienia bezrobotnego, bowiem osoby te złożyły jedynie oświadczenie, że podjęły pracę, bez podawania szczegółów w tym zakresie. Kierownik Działu Ewidencji Świadczeń H. Moroz wyjaśniła, że z ustawy o promocji zatrudnienia: „nie wynika, aby bezrobotny miał obowiązek dostarczenia do Urzędu zawartej umowy o pracę lub innej umowy o świadczenie usług. Dlatego też, pracownicy nie mogą uwarunkować przyjęcia zgłoszenia podjęcia pracy od przedłożenia podpisanej umowy z pracodawcą (zleceniodawcą), a w związku z tym, w niektórych aktach osobowych brak jest takich umów. Wówczas decyzja o utracie statusu bezrobotnego

¹³ W dwóch przypadkach staż został przerwany przed upływem 3 miesięcy i był uznawany za niezakończony: jeden uczestnik podjął zatrudnienie, a drugi zrezygnował z „przyczyn osobistych” (został on zobowiązany do zwrotu kosztów badań lekarskich, wykonanych w związku ze stażem).

jest wydawana na podstawie złożonego oświadczenia przez zainteresowanego (lub przestanej informacji)."

Pozostałych 9 bezrobotnych (32,1%) nie podjęło pracy, przy czym 3 zostało wykreślonych z rejestru PUP na ich wnioski i do dnia kontroli (22 maja 2013 r.) nie byli ponownie rejestrowani jako bezrobotni. Na dzień kontroli w PUP zarejestrowanych było 11 z 28 bezrobotnych, którzy ukończyli analizowane staże.

[Dowód: akta kontroli str. 197-208, 415, 425-433]

W okresie objętym kontrolą najwięcej staży dla osób w wieku 50+ zorganizowali: Urząd Skarbowy w Suwałkach, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Suwałkach, Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Suwałkach, ABD Service Sp. z o.o. oraz Zespół Szkół nr 10 w Suwałkach. Skierowano do nich łącznie 34 bezrobotnych po 50 roku życia, z których: 15 (44,1%) uzyskało dalsze zatrudnienie u organizatora stażu lub w ciągu 3 miesięcy podjęło inną pracę (14 na umowę trwającą do 3 miesięcy, a jedna na umowę na 18 miesięcy w ramach prac interwencyjnych). [Dowód: akta kontroli str. 209-211]

2.2. Szkolenia

W okresie objętym kontrolą na szkolenia skierowano łącznie 694 bezrobotnych, w tym 114 w wieku 50+. Efektywność zatrudnieniowa tej formy aktywizacji według wyliczeń Urzędu wyniosła od 45,8% (w 2010 roku) do 64,6% (w 2012 roku).

[Dowód: akta kontroli str. 6-7, 212]

PUP corocznie sporządzał plany szkoleń grupowych, na podstawie m.in.: analizy potrzeb zgłaszanych przez bezrobotnych i pracodawców, analizy skuteczności i efektywności zakończonych szkoleń oraz wyników monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych. Plany te były opiniowane przez Powiatową Radę Zatrudnienia, a następnie zatwierdzane przez Dyrektora PUP i przyjmowane do realizacji. Stosownie do art. 40 ust. 2a ustawy o promocji zatrudnienia były one upowszechniane poprzez zamieszczenie na stronie internetowej Urzędu oraz wywieszenie na tablicy ogłoszeń w siedzibie PUP.

[Dowód: akta kontroli str. 68-92, 213-234]

W 2010 roku wszyscy bezrobotni mogli ubiegać się o skierowanie na szkolenie (zarówno grupowe, jak i indywidualne), natomiast w latach 2011 - 2012 były one kierowane do osób bezrobotnych zarejestrowanych w PUP co najmniej 3 miesiące.

[Dowód: akta kontroli str. 235-238, 416-420]

Analiza 6 losowo wybranych szkoleń, w tym czterech grupowych¹⁴ oraz dwóch indywidualnych¹⁵, w których uczestniczyło 30 bezrobotnych w wieku 50+ wykazała, że:

1. Na realizację szkoleń PUP zawierał z instytucjami szkoleniowymi umowy spełniające wymogi określone w § 75 ust. 2 rozporządzenia MPiPS z 14 września 2010 r. Ustalono w nich m.in. szczegółowe obowiązki wykonawcy oraz zasady sprawowania nadzoru, gwarantujące prawidłowy przebieg szkolenia. Organizatorzy szkoleń grupowych wybrani zostali w drodze przetargu nieograniczonego, z zastosowaniem zasad określonych w §74 ust. 1 i 2 rozporządzenia MPiPS z dnia 14 września 2010 r.
2. Organizatorzy analizowanych szkoleń nie składali deklaracji o przewidywanym zatrudnieniu uczestników szkolenia po jego zakończeniu.
3. Uczestnicy szkoleń grupowych wybierani byli spośród bezrobotnych, którzy złożyli *Karty kandydata na szkolenie* i spełniających wymagania określone w planie szkoleń. Jedna z bezrobotnych objętych analizą (T. M.) została skierowana na szkolenie „Opiekun osób starszych z językiem niemieckim”, mimo, że nie złożyła *Karty kandydata*. Kierownik DRP M. Ferenc wyjaśniła, że „*T.M. pojawiła się (...) w przeddzień rozpoczęcia kursu. Skierowanie jej wymagało wielu działań w krótkim okresie czasu. W tym dniu skierowana też została na poradę zawodową grupową. Być może nie złożyła w tym pośpiechu wymaganej Karty kandydata, czy też wzięła ją ze sobą na rozmowę*

¹⁴ Badaniem objęto 3 szkolenia z 2010 roku: „Opiekun osób starszych z językiem niemieckim”, „Kucharz małej gastronomii z elementami cateringu”, „Obsługa komputera – pakiet Ms Office” oraz 1 z 2011 roku: „Operator maszyn budowlanych i drogowych”.

¹⁵ Badaniem objęto 1 szkolenie z 2011 roku „Eksploatacja urządzeń, instalacji i sieci elektroenergetycznych do 1 kW” oraz 1 szkolenie z 2012 roku „Podstawowy kurs języka niemieckiego dla opiekunek osób starszych”. W obu przypadkach szkoleniach uczestniczyło 2 bezrobotnych.

z doradcą zawodowym i nie zwróciła na stanowisko specjalisty ds. rozwoju zawodowego.”

4. 3 z 4 uczestników analizowanych szkoleń indywidualnych, zgodnie z zasadami określonymi przez Urząd¹⁶, dołączyło do wniosków o skierowanie na szkolenie oświadczenie przyszłego pracodawcy o zamiarze powierzenia bezrobotnemu odpowiedniej pracy po ukończeniu szkolenia na okres co najmniej 6 miesięcy. Bezrobotną A.M. natomiast skierowano w 2012 roku na szkolenie indywidualne „Podstawowy kurs języka niemieckiego dla opiekunek osób starszych”, mimo że nie przedstawiła takiego oświadczenia. Kierownik DRP M. Ferenc wyjaśniła: *„W dniu 25 września 2012 r. bezrobotna odbyła rozmowę z Zastępcą Dyrektora PUP, podczas której zapoznała ze swoją bardzo trudną sytuacją życiową (osoba samotna, po chorobie nowotworowej) i bardzo trudną sytuacją na rynku pracy (bezrobotna powyżej 50 roku życia, niepełnosprawna, bez kwalifikacji zawodowych).(...) wnioskowany przez bezrobotną kurs już trwał (rozpoczął się w przeddzień złożenia przez nią wniosku) – nie było zasadne przedłużanie sprawy w poszukiwaniu firmy pośredniczącej, kierującej do pracy w Niemczech, skoro PUP posiada rozpoznanie, iż takich firm jest w kraju wiele i chętnie zainteresują się każdą osobą gotową do wyjazdu (najważniejsza jest znajomość języka niemieckiego). (...) Ponadto, bezrobotna twierdziła, że ma znajomych w Niemczech, którzy wyrażają chęć pomocy jej w znalezieniu pracy, byleby znała podstawy językowe. Mając to wszystko na uwadze, Dyrekcja PUP wyraziła zgodę na skierowanie na szkolenie indywidualne bez uprawdopodobnienia możliwości zatrudnienia.”*
5. Zgodnie z § 77 ust. 2 rozporządzenia MPiPS z 14 września 2010 r. bezrobotnym zakwalifikowanym do szkolenia PUP wystawił skierowanie, zawierające m. in. informację o prawach i obowiązkach związanych z uczestnictwem w szkoleniu.
6. Szkolenia zostały zrealizowane zgodnie z programem i na zasadach określonych w umowie a rozliczenie zadania sporządzono w ustalonym terminie i w formie wymaganej przez Urząd.
7. W 27 (z 30) przypadkach bezrobotni mieli przygotowane IPD, z których wynikała potrzeba odbycia szkolenia. W pozostałych trzech przypadkach IPD nie został sporządzony, przy czym nie zachodziła przesłanka określona w art. 34a ust. 3 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia.
8. Wszyscy (30) bezrobotni ukończyli szkolenia i otrzymali stosowne zaświadczenia i certyfikaty.
9. Spośród 30 bezrobotnych, którzy odbyli analizowane szkolenia 12 (40%) znalazło zatrudnienie, w tym 9 z 26 (34,6%) po szkoleniach grupowych i 3 z 4 (75%) po szkoleniach indywidualnych:
 - a)¹⁷ (23,3%) podjęło pracę w ciągu 3 miesięcy od zakończenia szkolenia:
 - 2 na podstawie umowy o pracę na okres powyżej 6 miesięcy,
 - 2 na podstawie umowy o pracę na okres 3 miesięcy,
 - 1 podpisał umowę zlecenie na okres 12 miesięcy,
 - 2 zostało wyrejestrowanych na podstawie oświadczenia o podjęciu pracy – jeden bezrobotny oświadczył, że został zatrudniony na umowę o pracę na 3 miesiące, a drugi nie wskazał formy i okresu zatrudnienia,
 - b) 5 (16,7%) znalazło zatrudnienie po upływie 3 miesięcy od zakończenia szkolenia: 1 na umowę na okres 12 miesięcy w ramach prac interwencyjnych, 1 na umowę o pracę na okres 3 miesięcy, 1 na umowę zlecenie na ponad 6 miesięcy, a 2 złożyło oświadczenie o podjęciu pracy, bez wskazania formy i okresu zatrudnienia.Pozostałych 18 bezrobotnych (60%) nie podjęło pracy po zakończeniu szkolenia. Wobec trzech z nich zastosowano kolejne formy aktywizacji zawodowej (staże i szkolenia). Na dzień kontroli (22 maja 2013 r.) 15 spośród 30 objętych analizą uczestników szkoleń nie było zarejestrowanych w PUP, przy czym 3 z nich utraciło status osoby bezrobotnej w związku z niestawieniem się w Urzędzie w wyznaczonym terminie.

[Dowód: akta kontroli str. 235-263, 284-287, 425-432]

¹⁶ Zasady określone zostały w ogłoszeniu o możliwości ubiegania się przez osoby bezrobotne i poszukujące pracy o skierowanie na wskazane szkolenie.

¹⁷ W tym 3 po szkoleniach indywidualnych.

W PUP dokonywano analiz efektywności zrealizowanych szkoleń według zasad wynikających z § 83 rozporządzenia MPiPS z 14 września 2010 r. Stosownie do art. 109a ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia, koszty szkoleń w przeliczeniu na jedną osobę nie przekraczały dziesięciokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę w okresie kolejnych trzech lat. [Dowód: akta kontroli str. 264-283]

2.3. Przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej

W latach 2010-2011 do PUP wpłynęło 27 wniosków bezrobotnych w wieku 50+ o przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, z których 20 rozpatrzono pozytywnie, 5 rozpatrzono negatywnie (2 ze względu na braki formalne, 3 ze względu na brak środków), a w dwóch przypadkach wnioskodawca sam zrezygnował z ubiegania się o dotację (wycofał wniosek). [Dowód: akta kontroli str. 288]

Analiza realizacji wszystkich (20) dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej, udzielonych w latach 2010-2011 osobom w wieku 50+ wykazała, że:

1. Środki zostały przyznane bezrobotnym, którzy złożyli wnioski spełniające wymogi formalne, zawierające dane określone w §6 ust. 1 obowiązującego wówczas rozporządzenia MPiPS dotyczącego przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej¹⁸, m.in.: kwotę wnioskowanych środków (od 17.000 zł do 19.000 zł), kalkulację kosztów związanych z podjęciem działalności gospodarczej oraz źródła ich finansowania (w tym wysokość wkładu własnego od 0 zł do 11.400 zł), a także specyfikację i harmonogram wydatków w ramach wnioskowanych środków.
2. W 19 (z 20) przypadkach bezrobotni mieli przygotowane IPD, w których przewidziano udzielenie dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej. W jednym przypadku IPD nie został sporządzony - bezrobotny zarejestrowany był w PUP krócej niż 180 dni.
3. Wszystkie wnioski zostały pozytywnie ocenione przez *Komisję*. Z protokołów z rozpatrzenia wniosków w 2010 roku nie wynika jakimi kryteriami kierowano się przy zakwalifikowaniu do dofinansowania danej działalności. Zgodnie z Regulaminem przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej¹⁹ *Komisja* oceniając wniosek winna brać pod uwagę m. in. zbieżność pomiędzy posiadanym wykształceniem, doświadczeniem zawodowym oraz odbytymi szkoleniami a planowaną działalnością, stan przygotowania do prowadzenia działalności, słabe i mocne strony planowanego przedsięwzięcia, uzasadnienie zakupów w ramach wnioskowanych środków, rodzaj planowanej działalności gospodarczej (z preferencją dla działalności produkcyjnej i usługowej), analizę zapotrzebowania rynku na określoną działalność. W 2011 roku *Komisja* stosowała zatwierdzone przez Dyrektora PUP „Kryteria oceny i punktacji wniosków o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej”²⁰. Każdy wniosek otrzymywał punkty, a wsparcie finansowe przyznawano wg listy rankingowej do wysokości posiadanych środków.
4. 19 (z 20) wnioskodawców planowało rozpocząć działalność przewidzianą do objęcia wsparciem wg Regulaminu przyznawania środków na podjęcie działalności. W jednym przypadku *Komisja* odstąpiła od zasady nieprzyznawania środków na handel obwoźny, uzasadniając to wiekiem oraz złym stanem zdrowia wnioskodawcy, które znacznie utrudniają znalezienie pracy na suwalskim rynku.
5. W 2011 roku bezrobotni, przed uzyskaniem środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej, w ramach Projektu EFS, musieli pozytywnie ukończyć szkolenie „ABC przedsiębiorczości”.

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 kwietnia 2009 r. w sprawie dokonywania refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 62, poz. 512, ze zm.), zastąpione rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 lipca 2011 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 155, poz. 922, uchylony z dniem 30 kwietnia 2012 r.). Rozporządzenia zwane dalej „rozporządzeniami w sprawie dokonywania refundacji”.

¹⁹ Patrz przypis 9.

²⁰ Oceniano: czas pozostawania w ewidencji bezrobotnych, rodzaj planowanej działalności, lokalizację planowanej działalności, stopień przygotowania do przyszłej działalności, analizę finansową przedsięwzięcia, popyt i podaż, kalkulację wydatków na uruchomienie działalności, proponowaną formą zabezpieczenia oraz czy osoba znajduje się w szczególnej sytuacji na rynku pracy.

6. Dyrektor PUP zawierał z bezrobotnymi umowy o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej, w których ustalono m. in.: wysokość przyznanej dotacji (od 17.000 zł do 19.000 zł), okres obowiązywania umowy (12 miesięcy) oraz obowiązki bezrobotnego wymienione w § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie dokonywania refundacji. W umowie nie określano wysokości wkładu własnego, jaki winien wnieść bezrobotny oraz deklarowanej wysokości przychodów i kosztów planowanej działalności. Zastępca Dyrektora Urzędu K. Jankowska wyjaśniła, że „*obowiązujące przepisy nie wymagają takich zapisów*”.
 7. Wnioskodawcy przedkładali pisemne rozliczenie przyznanych środków, zgodnie z warunkami umowy. Do rozliczenia dołączali kopie faktur i rachunków oraz wyciągów bankowych, potwierdzające poniesienie wydatków w terminie wskazanym w umowie. Urząd nie rozliczał beneficjentów z wniesienia wkładu własnego na działalność gospodarczą, deklarowanego we wniosku. Kierownik DRP M. Ferenc wyjaśniła, że nie zobowiązywała do tego zawarta umowa, dodając: „*Informacja dotycząca kosztów, przychodów, zysków i ewentualnego wkładu własnego były pomocne przy podjęciu decyzji o udzieleniu lub odmowie udzielenia dofinansowanie. Przygotowanie „mini biznesplanu” w ramach składanego wniosku stanowi potwierdzenie dla urzędu w jakim stopniu wnioskodawca jest przygotowany do faktycznego rozpoczęcia działalności*”.
 8. Wszyscy beneficjenci (20) podjęli działalność w terminie wyznaczonym w umowie oraz wywiązali się z obowiązku prowadzenia działalności przez co najmniej 12 miesięcy. Jednak na dzień kontroli (22 maja 2013 r.) tylko 6 z nich nadal prowadzono, a pozostałe zostały zawieszono lub zlikwidowane.
 9. Urząd nie sprawdzał, czy beneficjenci uzyskali deklarowane we wnioskach przychody i koszty działalności gospodarczej. Z informacji uzyskanej od naczelnika Urzędu Skarbowego w Suwałkach wynika, że tylko jeden beneficjent zrealizował deklarację w zakresie rocznych przychodów (w pierwszym roku działalności uzyskał 97,7 tys. zł, przy zakładanych 57,6 tys. zł). W pozostałych przypadkach beneficjentom nie udało się uzyskać planowanych wielkości finansowych, np. E.D. deklarował roczny przychód w wysokości 39,6 tys. zł i zysk w wysokości 34,6 tys. zł, natomiast uzyskał: 4,4 tys. zł i 4,3 tys. zł, a B.P. deklarowała roczny przychód w wysokości 43,7 tys. zł i zysk w wysokości 27,1 tys. zł, a uzyskała odpowiednio: 2,4 zł i stratę - 4,3 tys. zł.
- [Dowód: akta kontroli, str. 289-336,421-424, 445-450]

2.4. Refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy

W 2010 r. PUP rozpatrzył pozytywnie 29 wniosków o refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy, na które zostały skierowane osoby bezrobotne w wieku 50+. Analiza realizacji 15 z nich (51,7%) wykazała, że:

1. Refundacja odbywała się zgodnie z warunkami określonymi w §2-5 obowiązującego wówczas rozporządzenia w sprawie dokonywania refundacji²¹ oraz odpowiednim regulaminem Urzędu.²² W każdym przypadku podmiot starający się o środki, złożył kompletny wniosek, który pozytywnie został rozpatrzony przez Komisję. Refundacja odbywała się na podstawie zawartej umowy, po przedłożeniu przez beneficjenta rozliczenia i udokumentowania poniesionych kosztów na wyposażenie lub doposażenie stanowiska pracy oraz zatrudnieniu na tym stanowisku skierowanego bezrobotnego. W każdym badanym przypadku refundowane wyposażenie pozostawało w ścisłym związku ze stanowiskiem pracy, na które kierowano bezrobotnego.
2. Podmioty gospodarcze zainteresowane były otrzymaniem środków w kwocie 352.816 zł, deklarując wkład własny w wysokości 130.337 zł. W umowach ustalono refundację na kwotę ogółem 312.400 zł, natomiast na podstawie przedstawionych przez pracodawców rozliczeń wydatków PUP przekazał im 310.751 zł.
3. W 14 (z 15) badanych przypadkach przedsiębiorcy wywiązali się z wskazanego w umowie obowiązku utrzymania stanowisk pracy objętych refundacją przez okres minimum 24 miesięcy oraz deklarowanej we wniosku wysokości wynagrodzenia dla bezrobotnych. W jednym przypadku umowa²³ realizowana była przez 7 miesięcy

²¹ Patrz przypis 18.

²² Patrz przypis 9.

²³ Nr UMmRefUn/10/0008 z 17 lutego 2010 r.

- i 14 dni. Pracodawca zwrócił refundację wraz z odsetkami w kwocie proporcjonalnej do okresu niewywiązania się z umowy (12.813,28 zł + odsetki 2.048,32 zł).
4. Na podstawie umów zawartych z pracodawcami (objętych analizą) utworzono 17 stanowisk pracy (w dwóch umowach przewidziano po dwa stanowiska). Zatrudniono na nich ogółem (wraz z uzupełnieniami) 23 skierowane przez PUP osoby w wieku 50+, z których 12 po okresie zatrudnienia (trwającym nie dłużej niż 24 miesiące) ponownie stały się bezrobotnymi. Pozostałych 11 osób zatrudnionych w ramach ww. umów, do dnia kontroli nie zarejestrowało się w PUP. [Dowód: akta kontroli, str. 337-357]

2.5. Prace interwencyjne i roboty publiczne

W okresie objętym kontrolą liczba bezrobotnych zatrudnionych w ramach prac interwencyjnych zmniejszyła się z 234 w 2010 roku do 105 w 2012 roku, w tym osób w wieku 50+ z 66 do 29. Efektywność tej formy aktywizacji według danych Urzędu wahała się od 71,7% do 77,8%. Robotami publicznymi w latach 2010-2012 objętych było kolejno: 108, 30 i 60 osób, w tym w wieku 50+: 32, 13 i 28, a efektywność tej formy wg wyliczeń Urzędu wynosiła od 39,6% w 2012 roku do 61,3% w 2011 roku.

[Dowód: akta kontroli, str. 6-7, 359]

Analiza organizacji prac interwencyjnych oraz robót publicznych, przeprowadzona na przykładzie 25 umów zawartych z 15 pracodawcami (z 5 w każdym roku objętym kontrolą), w ramach których zatrudnionych zostało 50 bezrobotnych w wieku 50+ wykazała, że:

1. Wnioski o organizację robót publicznych oraz o skierowanie osób bezrobotnych do wykonywania prac interwencyjnych zawierały dane określone w § 5 ust. 3 rozporządzenia MPiPS z 7 stycznia 2009 r.²⁴ i zostały pozytywnie rozpatrzone przez Komisję. Z wnioskodawcami zawarto umowy spełniające wymogi § 6 ust. 1 i 2 oraz § 7 ust. 1-5 ww. rozporządzenia. Stosownie do art. 51 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia, przy kierowaniu bezrobotnego do prac interwencyjnych brano pod uwagę rodzaj uprzednio wykonywanej pracy, stan zdrowia i wiek bezrobotnego oraz pożądane przez organizatora kwalifikacje zawodowe.
2. W dwóch umowach o organizację prac interwencyjnych, z podmiotami niebędącymi beneficjentami pomocy publicznej, zobowiązano pracodawców do zatrudnienia skierowanej osoby na co najmniej 3 miesiące po zakończeniu tych umów. Pracodawcy nie wywiązali się z ww. zobowiązania, jednak nie zastosowano wobec nich konsekwencji. Zastępca Dyrektora Urzędu K. Jankowska wyjaśniła, że PUP: „nie dysponuje żadnym narzędziem ustawowym w tym zakresie. Komisja przy rozpatrywaniu wniosków o organizację prac interwencyjnych, w przypadku ograniczonych środków na aktywizację, bierze pod uwagę sposób wywiązywania się wnioskodawcy z poprzednio zawartych umów.”
W przypadku niewywiązywania się z obowiązku 12-miesięcznego zatrudnienia osoby skierowanej do prac interwencyjnych w ramach umów z podmiotami będącym beneficjentem pomocy publicznej, Urząd egzekwował od pracodawców zwrot wypłaconych im środków w wysokości proporcjonalnej do okresu, w którym ww. warunek nie został spełniony.
3. Okresy i kwoty przyznanych refundacji kosztów poniesionych na wynagrodzenia oraz składki na ubezpieczenia społeczne nie przekraczały limitów określonych w art. 51 ust. 1 i art. 59 ust.1 i ust. 4 pkt 2 (prace interwencyjne) oraz w art. 57 ust. 1 (roboty publiczne) ustawy o promocji zatrudnienia.
4. Spośród 50 aktywizowanych bezrobotnych 32 (64%) po zakończeniu umowy dotyczącej prac interwencyjnych i robót publicznych podjęło pracę, w tym:
 - a) 20 (40%) w ciągu 3 miesięcy:
 - 8 na podstawie umowy o pracę na okres dłuższy niż 6 miesięcy (w tym 7 w ramach dalszego zatrudnienia u organizatora prac interwencyjnych),
 - 1 na umowę na okres 6 miesięcy (w ramach robót publicznych),

²⁴ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie organizacji prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jednorazowej refundacji kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne (Dz. U. Nr 5, poz. 25).

- 9 na umowę na okres do 3 miesięcy (w ramach dalszego zatrudnienia u organizatora robót publicznych),
 - w dwóch przypadkach bezrobotni złożyli oświadczenie o podjęciu pracy bez podania okresu i formy zatrudnienia;
- b) 12 (24%) po upływie 3 miesięcy:
- 2 na okres powyżej 6 miesięcy (jedna w ramach prac interwencyjnych),
 - 4 na okres od 3 do 6 miesięcy (wszyscy w ramach robót publicznych),
 - 5 na podstawie umowy cywilnoprawnej lub umowy o pracę na okres do 3 miesięcy,
 - w jednym przypadku bezrobotny złożył oświadczenie o podjęciu pracy bez wskazania okresu i formy zatrudnienia.
- Do dnia kontroli (22 maja 2013 r.) 11 z 50 osób objętych analizą nie zarejestrowało się ponownie w PUP. Dowód: akta kontroli, str. 365-394, 445-450, 473-476]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W 2010 roku PUP dwukrotnie skierował bezrobotną Cz. M. do odbywania stażu w Przedsiębiorstwie Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Suwałkach, tj. w okresie od 1 kwietnia 2010 r. do 30 września 2010 r. na stanowisku robotnik gospodarczy²⁵ oraz w okresie od 11 października 2010 r. do 10 kwietnia 2011 r. na stanowisku sprzątac pojazdów²⁶. Z programów tych staży oraz sprawozdań z ich realizacji wynika, że zakres wykonywanych zadań w obu przypadkach był taki sam (sprzątanie i mycie autobusów komunikacji miejskiej oraz sprzątanie przystanków na terenie miasta Suwałk).

Dowód: akta kontroli, str. 395-414]

Zastępca Dyrektora Urzędu K. Jankowska wyjaśniła: „Komisja być może mało wnikliwie analizowała program stażu nie zwracając uwagi na zbyt ogólny opis zadań do realizacji. Jednakże należy zdawać sobie sprawę, że zakres obowiązków i zadań robotnika gospodarczego i sprzątacza pojazdów jest bardzo podobny. Przy rozpatrzeniu wniosku brano także pod uwagę wiek bezrobotnej (osoba powyżej 50 roku życia) oraz dotychczasowe trudności z jej aktywizacją, a także jej indywidualną sytuację zawodową i społeczną. Pani M. była osobą, która dotychczas nie pracowała, bez doświadczenia zawodowego, bez kwalifikacji zawodowych, samotna matka, w wieku 50+. Skorzystanie ze stażu zawodowego pozwoliło w jej przypadku na uzyskanie zatrudnienia. Bez tego wsparcia najprawdopodobniej Pani M. dotychczas byłaby osobą bezrobotną.”

Dowód: akta kontroli, str. 438-444]

Zgodnie z art. 2 ust.1 pkt 34 ustawy o promocji zatrudnienia, staż służy nabywaniu przez bezrobotnego umiejętności praktycznych. Jednocześnie §1 ust. 3 rozporządzenia MPiPS z 20 sierpnia 2009 r. zakazuje odbywania przez bezrobotnego „ponownie stażu u tego samego organizatora na tym samym stanowisku pracy, na którym wcześniej odbywał staż, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy lub przygotowanie zawodowe dorosłych”. Mając powyższe na uwadze, należy dokładnie analizować wnioski o staż, zwracając uwagę nie tylko na nazwę stanowiska ale także na umiejętności jakie stażysta będzie mógł nabyć.

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.

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 Kontroli²⁷, wnosi o:

²⁵ Umowa nr UmSt 10/0096 z 1 kwietnia 2010 r.

²⁶ Umowa nr UmSTAZ/10/0389 z 8 października 2010 r.

²⁷ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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) przygotowanie indywidualnego planu działania dla każdego bezrobotnego w wieku 50+, spełniającego warunek określony w art. 34a ust. 3 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 NIK 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 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.

Białystok, dnia 26 czerwca 2013 r.

Kontroler
Beata Pawłowska
Specjalista k. p.


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
z up. WICEDYREKTOR
Marian Minkiewicz


.....
podpis