



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.012.01.2016
P/16/075

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/16/075 – Efekty realizacji programów aktywizacji zawodowej pracowników instytucji sektora oświaty zwalnianych lub zagrożonych utratą pracy.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach.

Kontroler

Piotr Graca, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/20/2016 z dnia 20 kwietnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1 – 2)

Jednostka kontrolowana

Wojewódzki Urząd Pracy w Katowicach, ul. Kościuszki 30, 40-048 Katowice¹.

Kierownik jednostki kontrolowanej

Grzegorz Sikorski, Dyrektor².

(dowód: akta kontroli str. 3 – 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie³ Najwyższej Izby Kontroli Urząd zrealizował w latach 2014 – 2015 projekt pn. „Pracownik oświaty – skorzystaj z nowych możliwości”⁴, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 – 2013⁵, zgodnie ze zmienionym dwukrotnie wnioskiem o dofinansowanie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W celu realizacji Projektu Urząd nawiązał współpracę z powiatowymi urzędami pracy z terenu województwa śląskiego i innymi jednostkami działającymi w sektorze oświaty. Zgromadzone i przeanalizowane dane o skali potrzeb, tj. liczbie pracowników lub byłych pracowników instytucji sektora oświaty wymagających aktywizacji, znalazły odzwierciedlenie w założonej liczbie uczestników Projektu (250 osób). Jednakże dopiero po rozpoczęciu naboru uczestników pozyskano praktyczną wiedzę o rzeczywistej gotowości grupy docelowej do wzięcia udziału w proponowanych formach wsparcia.

W trakcie naboru uczestników do Projektu wystąpiły trudności w pozyskaniu firmy zewnętrznej, która podjęłaby się zadania rekrutacji uczestników i przedsiębiorców, co skutkowało m.in. koniecznością zatrudnienia specjalistów i realizacji tych czynności samodzielnie przez Urząd. Nie udało się także zrekrutować zakładanej liczby bezrobotnych pracowników systemu oświaty, co wymusiło zmianę wniosku o dofinansowanie i kwalifikowanie do udziału w Projekcie pracowników zagrożonych

¹ Zwany dalej „Urzędem”.

² Poprzednio od 21 października 2009 r. do 31 marca 2014 r. Dyrektorem Urzędu był Mieczysław Planeta.

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

⁴ Zwany dalej „Projektem”.

⁵ Zwany dalej PO KL.

zwolnieniem z pracy. Zdaniem NIK, możliwość objęcia szerszej grupy docelowej występowała już od stycznia 2014 r.

W wyniku zmian wniosku o dofinansowanie przesunięto terminy realizacji etapu naboru oraz zakończenia Projektu o trzy miesiące, a także zmodyfikowano jego cele. Znacząco także zmniejszono wartość Projektu⁶, a pomimo tej korekty wykonanie finansowe osiągnięto w 67,0%.

Największych problemów przysporzyła realizacja Projektu w zakresie wsparcia w formie staży, co skutkowało nieosiągnięciem założonego wskaźnika celu szczegółowego, zdefiniowanego jako liczba osób bezrobotnych, zagrożonych utratą pracy lub przewidzianych do zwolnienia pracowników systemu oświaty, którzy zakończyli wsparcie w postaci praktyk lub staży. Wskaźnik pomiaru tego celu zrealizowano w 29,4%, co oznaczało ukończenie staży przez 25 osób z zakładanej liczby 85. Barię realizacji tej formy wsparcia był warunek skierowania na staże wyłącznie osób bezrobotnych i dyspozycyjnych, co spotkało się ze słabym zainteresowaniem potencjalnych uczestników. Zdaniem NIK, była to okoliczność o charakterze obiektywnym, niezależna od Urzędu i ujawniona dopiero w trakcie realizacji naboru.

W wyniku realizacji Projektu osiągnięto założone trzy cele główne, dwa spośród trzech celów szczegółowych oraz sześć z siedmiu założonych we wniosku o dofinansowanie docelowych wartości wskaźników osiągnięcia celów. Osiągnięto także założony wskaźnik efektywności zatrudnieniowej, obrazujący odsetek uczestników, którzy kontynuują zatrudnienie lub znaleźli inne zatrudnienie, co było spowodowane głównie utrzymaniem przez uczestników dotychczasowego zatrudnienia.

NIK zwraca uwagę, że w badanej próbie 35 uczestników pięć osób znalazło zatrudnienie poza oświatą, co oznacza, że wskaźnik efektywności zatrudnieniowej uczestników poza sektorem oświaty w badanej próbie wyniósł 14,3%.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie wsparcia dla pracowników instytucji sektora oświaty zwolnionych, przewidzianych do zwolnienia lub zagrożonych zwolnieniem z pracy

Opis stanu faktycznego

Urząd zrealizował Projekt w ramach PO KL, Priorytetu VIII „Regionalne kadry gospodarki”, Działania 8.1 „Rozwój pracowników i przedsiębiorstw w regionie”, Poddziałania 8.1.2 „Wsparcie procesów adaptacyjnych i modernizacyjnych w regionie”. Urząd (a w szczególności Filia w Bielsku-Białej) rozpoczął pracę nad projektem w III kw. 2013 r. kierując początkowo projekt do 50 nauczycieli z podregionu bielskiego oraz powiatu pszczyńskiego i zakładając wartość projektu 420 tys. zł.

Urząd otrzymał 3 października 2013 r. informację z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego o przeznaczeniu kwoty 25 mln euro na priorytet VIII PO KL, w tym puli środków dla województwa śląskiego – 2.665,6 tys. euro. W następstwie propozycji Ministerstwa dotyczącej przyznania dodatkowych środków (1.750 tys. euro) na realizację działań skierowanych do pracowników sektora oświaty zaktualizowano projekt, rozszerzając go do 250 osób i wartości 4.548.320 zł.

⁶ Z kwoty 4.113.736,00 zł do 2.902.821,00 zł.

Opracowany w Urzędzie Plan Działania na lata 2014–2015 przekazano Samorządowi Województwa Śląskiego 13 listopada 2013 r., obejmując Projektem obszar całego województwa. Został on zatwierdzony przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju (jako Instytucję Zarządzającą PO KL) w dniu 3 stycznia 2014 r. z uwzględnieniem liczby 250 uczestników oraz wartości projektu 4.548.320 zł.

(dowód: akta kontroli str. 9 – 11, 14, 20 – 21, 32 – 34)

Zgodnie z „Zasadami realizacji projektu systemowego Instytucji Pośredniczącej II stopnia PO KL (...)”⁷, zatwierdzonymi przez Zarząd Województwa Śląskiego uchwałą nr 979/340/IV/2014 z dnia 27 maja 2014 r., Urząd pełnił obowiązki Instytucji Pośredniczącej II stopnia (IP II) oraz Beneficjenta Systemowego⁸.

Pełnienie roli Instytucji Pośredniczącej Zarząd Województwa Śląskiego powierzył Wydziałowi Europejskiego Funduszu Społecznego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego w Katowicach.

Do podstawowych zadań Urzędu w zakresie Poddziałania 8.1.2 należało: realizacja Projektu, przygotowanie, weryfikacja oraz składanie wniosków o płatność, monitorowanie Projektu, przechowywanie dokumentacji, prowadzenie działań promocyjnych oraz informujących o finansowaniu Projektu skierowanych do opinii publicznej. Do podstawowych warunków realizacji Projektu należało m.in. zachowanie rozdzielności funkcjonalnej komórek organizacyjnych związanych z wdrażaniem i rozliczaniem, prowadzenie wyodrębnionej ewidencji wydatków Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 13, 159 – 186)

We wniosku o dofinansowanie z 17 kwietnia 2014 r. jego kwotę określono w wysokości 4.113.736 zł, założono 250 uczestników Projektu, co dawało koszt 16.454,94 zł przypadający na 1 uczestnika. Wnioskowana kwota dofinansowania została zmniejszona we wniosku z 24 kwietnia 2015 r. do 2.902.821 zł m.in. z uwagi na wyłączenie działań w postaci subsydiowania zatrudnienia pracowników systemu oświaty oraz zrezygnowanie z zamiaru zaangażowania podmiotu zewnętrznego do rekrutacji uczestników.

Liczbę potencjalnych uczestników, tj. pracowników instytucji sektora oświaty przewidzianych do objęcia wsparciem, ustalono w wyniku analiz danych, m.in. Głównego Urzędu Statystycznego, Banku Danych Lokalnych, Badań Aktywności Ekonomicznej Ludności, Śląskiego Kuratorium Oświaty, a także badań własnych prowadzonych przez Zespół ds. Statystyki Badań i Analiz działający w Urzędzie. Ponadto przeprowadzono ankiety w siedmiu powiatowych urzędach pracy z terenu województwa śląskiego. Przedstawiciele kierownictwa Urzędu przeprowadzili także rozmowy z władzami województwa, władzami Kuratorium oraz związkami zawodowymi.

Jak wyjaśnił Dyrektor Urzędu w powiatowych urzędach pracy województwa śląskiego na dzień 31 grudnia 2013 r. zarejestrowanych było 4 tys. byłych pracowników systemu oświaty (w tym 3.117 kobiet). Szacowano, że wśród nich ok. 3.300 (w tym ok. 2.740 kobiet) to bezrobotni z wyższym wykształceniem kwalifikujący się do zawodów nauczycielskich. Zebrane ankiety, dane statystyczne

⁷ Zarząd zatwierdził dokument pod nazwą „Zasady realizacji projektu systemowego Instytucji Pośredniczącej II stopnia PO KL pt. „Pracownik oświaty – skorzystaj z nowych możliwości” realizowanego przez Województwo Śląskie – Wojewódzki Urząd Pracy w Katowicach w latach 2014 – 2015 w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, Priorytetu VIII „Regionalne kadry gospodarki”, Działania 8.1 „Rozwój pracowników i przedsiębiorstw w regionie”, Poddziałania 8.1.2 „Wsparcie procesów adaptacyjnych i modernizacyjnych w regionie”.

⁸ W związku z tym nie zawarto porozumienia lub umowy o realizacji powierzonych zadań, o których mowa w art. 32 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2016 r. poz. 383.)

oraz prowadzone konsultacje wskazywały na zainteresowanie pracowników wsparciem oferowanym w projekcie.

(dowód: akta kontroli str. 5, 152 – 154)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie, zwracając jednakże uwagę na brak pogłębionych analiz danych o liczbie bezrobotnych nauczycieli w województwie pod kątem ich gotowości do zmiany kwalifikacji zawodowych.

2. Realizacja projektu wsparcia pracowników instytucji sektora oświaty zwolnionych, przewidzianych do zwolnienia lub zagrożonych zwolnieniem z pracy

Opis stanu faktycznego

2.1. Zgodność realizacji projektu z założeniami

We wniosku o dofinansowanie⁹ wskazano okres realizacji Projektu od 1 maja 2014 r. do 31 grudnia 2015 r. Jako uzasadnienie Urząd jako projektodawca podał m.in. konieczność poszerzania lub całkowitej zmiany kwalifikacji zawodowych przez pracowników sektora oświaty zwolnionych, pozostających bez zatrudnienia oraz zagrożonych utratą pracy w związku ze zmniejszającą się liczbą miejsc pracy. Powyższe wynikało głównie z uwarunkowań demograficznych. W projekcie nie wskazywano bezpośrednio, że wsparcie ma dotyczyć znalezienia pracy przez pracowników oświaty poza sektorem oświaty, jednakże wskazano cel szczegółowy w postaci nabycia nowych kwalifikacji i umiejętności zawodowych, a jako oczekiwany rezultat Projektu wskazano odsetek (50%) uczestników, którzy w okresie sześciu miesięcy po zakończeniu udziału znajdą pracę, rozpoczną działalność gospodarczą. W Projekcie przewidziano wsparcie dla nauczycieli zwolnionych ze szkół i placówek z obszaru województwa śląskiego bez wskazywania poszczególnych gmin lub powiatów. We wniosku wskazano następujące formy wsparcia, wyszczególnione w obowiązującym od 1 stycznia 2014 r. Szczegółowym Opisie Priorytetów PO KL¹⁰ dla poddziałania 8.1.2:

- szkolenia i poradnictwo zawodowe,
- staże lub praktyki,
- poradnictwo psychologiczne,
- subsydiowanie zatrudnienia (z którego zrezygnowano w trakcie drugiej zmiany wniosku o dofinansowanie).

Wicedyrektor Urzędu odnosząc się do przyczyn wyboru ww. form wsparcia stwierdził, że zgodnie z zapisami SzOP oraz stanowiskiem Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju wsparcie typu outplacement adresowane do osób zwolnionych, przewidzianych do zwolnienia lub zagrożonych zwolnieniem z zakładu pracy powinno co do zasady obejmować kompleksową ścieżkę wsparcia, uwzględniającą diagnozę potrzeb uczestnika projektu, dobór odpowiednich narzędzi wsparcia, a także dofinansowanie usług i instrumentów aktywizacji zawodowej określonej w indywidualnym planie działania. Pozostałe formy wsparcia mogły być realizowane fakultatywnie – w zależności od potrzeb danego uczestnika. Doradztwo - poradnictwo psychologiczne było dla wszystkich uczestników obligatoryjne, gdyż objęci Projektem pracownicy sektora oświaty borykali się z problemami

⁹ W ostatecznej wersji z 24 kwietnia 2015 r.

¹⁰ Zwany dalej „SzOP”.

emocjonalnymi związanymi z utratą miejsca w społeczeństwie, spadkiem prestiżu, obniżeniem samooceny i wycofaniem.

Wybór form wsparcia wynikał z przeprowadzonych badań ankietowych, które Urząd przeprowadził w styczniu 2014 r. w siedmiu powiatowych urzędach pracy wśród 70 bezrobotnych byłych pracowników sektora oświaty. Badania wskazywały, że 54% badanych było zainteresowanych szkoleniami, a 46% studiami podyplomowymi. Na podstawie badań własnych Urzędu oraz konsultacji z doradcami zawodowymi stwierdzono, że bezrobotni pracownicy systemu oświaty oczekiwali głównie powrotu na rynek pracy, nawet gdy wiązałoby się to z koniecznością nabycia nowych lub podwyższenia posiadanych kwalifikacji. Ponadto przeprowadzone badania własne oraz konsultacje pozwoliły na zdiagnozowanie barier (niski poziom motywacji do zmiany zawodowej, niski poziom wiedzy nt. poruszania się na rynku pracy i możliwości zatrudnienia, brak ofert pracy) oraz środków zaradczych (wsparcie doradczo-zawodowe i psychologiczne oraz stworzenie indywidualnych planów działania, wsparcie poprzez staże/praktyki).

Wybór staży zawodowych jako formy wsparcia miał na celu umożliwienie uczestnikom nabycie umiejętności praktycznych do wykonywania pracy poprzez wykonywanie zadań w miejscu pracy bez nawiązania stosunku pracy z pracodawcą. Wsparcie w formie staży lub praktyk zawodowych przygotowujących do podjęcia pracy w nowym zawodzie przewidziano w pierwszej kolejności dla tych, którzy utracili zatrudnienie z przyczyn dotyczących zakładu pracy i wymagają przekwalifikowania.

(dowód: akta kontroli str. 58, 78 – 104, 188 – 189)

Wniosek o dofinansowanie w okresie realizacji zmieniany był dwukrotnie:

- zmiana zatwierdzona 20 sierpnia 2014 r. przez Wicedyrektor Urzędu (IP II) dotyczyła m. in. zmiany sposobu rekrutacji uczestników oraz wydłużenia okresu rekrutacji uczestników z grudnia 2014 r. do marca 2015 r. Z uwagi na trudności w pozyskaniu firmy zewnętrznej, która podjęłaby się tego zadania (zapytania wysłane do ok. 10 firm nie zyskały zainteresowania, bądź oferty znacząco przekraczały założony budżet) rekrutację zdecydowano się powierzyć specjalistom ds. rekrutacji w trzech punktach zlokalizowanych w Urzędzie (w Katowicach, Bielsku-Białej, Częstochowie) oraz dopuszczono możliwość pozyskania doradców zawodowych i psychologów w formie zleceń dla firm zewnętrznych (oprócz zatrudnienia na umowy cywilno-prawne). W związku z powyższym zmieniono (wydłużono) harmonogramy zakończenia poszczególnych etapów i przesunięto część środków na rekrutację z 2014 do 2015 roku,
- zmiana zatwierdzona przez Zarząd Województwa Śląskiego uchwałą Nr 1113/45/V/2015 z 24 czerwca 2015 r. wynikająca z wniosku z 24 kwietnia 2015 r. zatwierdzonego przez Wicedyrektora Urzędu (IP II) 4 maja 2015 r. dotyczyła m.in.: zmniejszenia budżetu Projektu z 4.113.736 zł do 2.901.821 zł (w tym kosztów bezpośrednich z 4.072.436 zł do 2.880.271 zł) oraz wydłużenia okresu realizacji Projektu z 30 września 2015 r. do 31 grudnia 2015 r., poszerzono grupę docelową osób objętych Projektem o pracowników zagrożonych zwolnieniem, gdyż w trakcie procesu rekrutacji zainteresowanie Projektem wykazały osoby zatrudnione czasowo oraz w stanie nieczynnym¹¹. W związku z tym we wskaźnikach pomiaru celów uwzględniono także osoby kontynuujące zatrudnienie: przewidywaną liczbę osób bezrobotnych objętych wsparciem (pkt 3.2.1) zmniejszono z 250 do 120, a 130 stanowić miały osoby

¹¹ Możliwość przejścia w stan nieczynny przewidziano w art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela Dz.U. z 2014 r. poz. 191 ze zm..

zatrudnione. Odrębne zadania - studia podyplomowe i szkolenia zawodowe połączono w jedno, by po naborze uczestników mieć swobodę skierowania ich do właściwej formy pomocy. Zrezygnowano z subsydiowania zatrudnienia, gdyż ta forma pomocy wymagała 6-miesięcznej refundacji kosztów wynagrodzenia pracodawcom zatrudniającym uczestników na co najmniej 12 miesięcy – przeprowadzenie oraz monitorowanie subsydiowania nie było możliwe ze względu na okres zakończenia Projektu. Ponadto, zaktualizowano cele szczegółowe wydłużając do końca 2015 r. okres udzielania wsparcia doradczo-psychologicznego.

Projekt zrealizowano zgodnie z ostatnim wnioskiem o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 78 – 156, 265 – 268)

Projekt został skontrolowany przez Instytucję Pośredniczącą w dniach 24–25 września 2014 r. Zakres tej kontroli obejmował m.in. zgodność Projektu z jego założeniami, kwalifikowalność wydatków, prawidłowość rozliczeń finansowych, sposób dokonywania zakupów, prawidłowość pozyskiwania, przetwarzania i przechowywania danych, prawidłowość realizacji działań informacyjno-promocyjnych. Nieprawidłowości nie stwierdzono, wydając ocenę tzw. kategorii 1. – projekt realizowano prawidłowo, ewentualnie potrzebne są niewielkie usprawnienia¹².

Z uwagi na wstępny etap realizacji Projektu kontrolą nie objęto prawidłowości przebiegu procesów rekrutacji uczestników, w tym ich statusu zatrudnieniowego, ani też nie korzystano z danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych¹³.

(dowód: akta kontroli str. 46 – 51)

Wicedyrektor Urzędu odnosząc się do problemów związanych z realizacją Projektu wskazał na trudności z rekrutacją oraz realizacją poszczególnych form wsparcia. I tak, w przypadku doradztwa zawodowego oraz psychologicznego, wystąpiło opóźnienie w realizacji wsparcia (zaplanowane na okres maj – grudzień 2014 r. zadania doradczo - psychologiczne zostały zrealizowane w okresie luty – czerwiec 2015 r.) z uwagi na opóźnienie w rekrutacji oraz przyczyny formalne związane z przetargiem nieograniczonym na tę usługę. Przetarg był dwukrotnie ogłaszany, z uwagi na unieważnienie pierwszego przetargu, a podpisanie umowy z wykonawcą usługi nastąpiło dopiero na początku 2015 r. W ramach środków zaradczych zespół projektowy na bieżąco monitorował zarówno stan realizacji procedur przetargowych, jak również po podpisaniu umowy był w stałym kontakcie z firmą świadczącą usługę i reagował na problemy z indywidualnym umawianiem każdego uczestnika na spotkania.

W przypadku szkoleń zawodowych nie wystąpiły większe problemy, a drobne problemy wynikały z indywidualnego podejścia uczestników szkoleń oraz specyfiki grupy docelowej i dotyczyły utrudnionego kontaktu, pretensji związanych między innymi z wypełnianiem dokumentacji projektowej (wniosków o zwrot kosztów dojazdu, wypłaty stypendium/dodatku szkoleniowego, konieczności zgłaszania do urzędów pracy udziału w Projekcie, a co za tym idzie faktu ich wyrejestrowania z rejestru bezrobotnych, podpisywania list obecności na szkoleniach). W relacji z wykonawcami usług szkoleniowych problemy dotyczyły m.in. błędów w listach obecności, braków założonej liczby godzin w poszczególnych dniach, braków

¹² Zalecono zamieszczanie we wnioskach o przyznanie nagród pracownikom realizującym projekt informacji dotyczącej okresu, za jaki jest przyznawana nagroda, a Urząd zobowiązał się zalecenie to realizować.

¹³ Zwany dalej „ZUS”.

w dokumentacji. Problemy te rozwiązywano na bieżąco poprzez stały kontakt z organizatorami szkoleń i bieżące usuwanie uchybień.

W odniesieniu do studiów podyplomowych, problemem była organizacja studiów w krótkim okresie realizacji Projektu. W związku z powyższym pogrupowano tematycznie uczestników oraz dokonano wyboru wykonawców studiów podyplomowych, którzy zgodzili się w trybie intensywnym zrealizować zakładane plany studiów.

Realizacja staży oraz osiągnięcie zakładanych wskaźników przysporzyło największych problemów. W trakcie realizacji Projektu okazało się, iż nie uda się zrealizować i osiągnąć wskaźnika (liczby bezrobotnych, zagrożonych utratą pracy lub przewidzianych do zwolnienia pracowników systemu oświaty, którzy zakończyli wsparcie w postaci praktyk lub staży), o czym na bieżąco informowano w składanych wnioskach o płatność. Proces rekrutacji, w tym poszerzenie grupy docelowej dodatkowo na pracowników sektora oświaty przewidzianych do zwolnienia lub zagrożonych zwolnieniem z pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy spowodował, iż uczestnikami Projektu stały się w większości osoby pracujące (179 spośród 271). Z uwagi na dopuszczalność skierowania na staż tylko osób bezrobotnych, od maja 2015 r. trwały zintensyfikowane działania mające na celu skierowanie jak największej liczby osób na staże bądź praktyki oraz przedłużono termin rozpoczęcia stażu do 1 września 2015 r. Z kolei przeprowadzona weryfikacja uczestników, którzy w trakcie rekrutacji posiadali status bezrobotnego wykazała, że spośród 92 osób 17 zrezygnowało z udziału w Projekcie, a 12 osób bezrobotnych w trakcie udziału w Projekcie podwyższyło kwalifikacje, co umożliwiło im podjęcie zatrudnienia bez konieczności odbywania stażu/praktyki. W tej sytuacji, w celu pozyskania uczestników staży, dokonano kolejnej weryfikacji uczestników pod kątem znalezienia osób, które mogły stracić zatrudnienie na skutek wygaśnięcia stosunku pracy z końcem roku szkolnego. W wyniku zakończonej w sierpniu 2015 r. rekrutacji, staże rozpoczęły tylko 33 osoby, gdyż z grupy zainteresowanej stażami 16 osób kontynuowało zatrudnienie, cztery osoby nie były gotowe do podjęcia stażu z powodu sytuacji rodzinnej i zdrowotnej, a 18 osób poinformowało, iż oczekuje na organizację szkoleń indywidualnych w okresie wrzesień-listopad 2015 r., co wykluczało je ze skierowania ich na staże. Trzy osoby, które deklarowały chęć podjęcia stażu w ostatniej chwili (na etapie zawierania umowy stażowej) poinformowały o podjęciu od 1 września 2015 r. pracy w placówkach edukacyjnych (na zastępstwo lub na umowę o pracę).

Czynnikiem utrudniającym realizację staży była też postawa uczestników (niechęć do udziału z przyczyn rodzinnych – konieczności opieki nad dziećmi, niezadowolenie z konieczności odbywania stażu 8 godzin dziennie, braku urlopu/wakacji na stażu). Zdaniem Wicedyrektora Urzędu, rozmowy i obserwacje prowadzone w trakcie spotkań z potencjalnymi uczestnikami potwierdzały, iż zwalniani nauczyciele i pracownicy sektora oświaty niechętnie się przekwalifikują.

(dowód: akta kontroli str. 58, 189 – 191)

We wniosku o dofinansowanie (po zmianach) wartość Projektu określono na 2.902.821,00 zł, z czego wykorzystano 1.946.036,18 zł, tj. 67,0%. Niepełne wykorzystanie środków dotyczyło:

- zadania rekrutacji, na które wydatkowano 255.076,69 zł z zaplanowanych 327.495,00 zł (77,9%),
- zadania obejmującego udzielenie wszystkich form pomocy (studiów podyplomowych, szkoleń, staży, itd.), na które wydatkowano 1.382.591,19 zł z zaplanowanych 2.238.046,00 zł (61,8%),

- zarządzania Projektem, na które wydatkowano 297.053,68 zł z zaplanowanych 314.730,00 zł (94,4%).

(dowód: akta kontroli str. 78 – 104, 288 – 289)

Niepełne wykorzystanie dostępnych środków spowodowane było głównie:

- realizacją wsparcia w postaci staży dla mniejszej (33) niż zaplanowana (100) liczby osób (kwota oszczędności 668,4 tys. zł na stypendia i badania lekarskie),
- niewykorzystanie przez uczestników szkoleń możliwości refundacji kosztów dojazdu, noclegów, stypendiów i dodatków, z przyczyn zależnych od uczestników (oszczędności 163,1 tys. zł),
- wykorzystanie własnego potencjału w postaci sal wykładowych w Filii Urzędu w Częstochowie¹⁴ przy pierwotnym założeniu w budżecie kwoty 99.750,00 zł na ich wynajem (oszczędności 40,3 tys. zł),
- mniejsza niż planowana frekwencja uczestników korzystających z doradztwa zawodowego i psychologicznego i poniesienie wydatków tylko w zakresie rzeczywiście (wykonanej) liczby porad (oszczędność wyniosła 18,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 317 – 318, 324 – 326)

2.2. Przeprowadzenie rekrutacji do Projektu

Akcję informacyjną o Projekcie prowadzono wśród pracowników instytucji sektora oświaty od lipca 2014 r. do czasu zrekrutowania założonej liczby uczestników, tj. do maja 2015 r. Obejmowała m.in. takie działania jak:

- nawiązanie w lipcu 2014 r. współpracy z powiatowymi urzędami pracy z obszaru województwa śląskiego oraz Zarządem Okręgu Śląskiego Związku Nauczycielstwa Polskiego,
- opracowanie krótkiej informacji o Projekcie oraz wstępnego formularza rekrutacyjnego, które zostały umieszczone na stronie internetowej Urzędu w zakładce „aktualności”,
- spotkania z potencjalnymi uczestnikami w Powiatowych Urzędach Pracy w Tychach oraz w Rybniku,
- zaprezentowanie Projektu podczas organizowanego przez Wydział Edukacji i Nauki Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego w Katowicach spotkania z dyrektorami szkół i placówek,
- akcja informacyjna poprzez e-mailing skierowana do wszystkich urzędów gmin, miast, starostw powiatowych prowadzących instytucje sektora oświaty, a także fundacji i stowarzyszeń zrzeszających i aktywizujących osoby bezrobotne,
- zorganizowane przez pracowników Urzędu we wrześniu 2014 r. cztery spotkania informacyjne z potencjalnymi uczestnikami – bezrobotnymi pracownikami sektora oświaty,
- nawiązanie współpracy ze Śląskim Kuratorem Oświaty w zakresie działań informacyjno-promocyjnych Projektu oraz rozesłanie informacji do wydziałów edukacji urzędów miast i gmin oraz starostw powiatowych, które umieściły je na swoich stronach internetowych,
- wykonanie we wrześniu 2014 r. materiałów promocyjnych - plakatów, ulotek udostępnianych podczas spotkań oraz w punktach informacyjnych,
- spotkania-wizyty w IV kw. 2014 r. w urzędach jednostek samorządu terytorialnego¹⁵, na których proszono o wsparcie w działaniach rekrutacyjnych i pomoc w dotarciu do potencjalnych uczestników, ponadto rozesłano materiały

¹⁴ Dopiero po zrekrutowaniu uczestników było możliwe uzyskanie wiedzy w jakim zakresie szkolenia można przeprowadzić w Częstochowie.

¹⁵ W Sosnowcu, Będzinie, Dąbrowie Górniczej, Siewierzu, Koziegłowach, Poraju, Blachowni, Kochanowicach, Lublińcu, Koszęcinie, Woźnikach, Starczy, Konopiskach, Zawierciu, Częstochowie.

informacyjne i pismo z prośbą o wsparcie tych działań do dyrektorów powiatowych urzędów pracy w województwie śląskim oraz dyrektorów zespołów szkół¹⁶, jednostek samorządowych zarządzających oświatą¹⁷,

- wyemitowanie w Gazecie Wyborczej ogłoszenia – plakatu,
- promowanie Projektu w trakcie XI Europejskich Targów Pracy, Przedsiębiorczości i Edukacji w dniu 9 października w Częstochowie oraz w trakcie tych targów w Katowicach i Bielsku-Białej, gdzie udzielano informacji o Projekcie,
- przeprowadzenie w styczniu 2015 r. spotkania rekrutacyjnego w Powiatowym Urzędzie Pracy w Rybniku oraz zaprezentowanie możliwości udziału w projekcie na spotkaniu nauczycieli należących do „Związku Zawodowego Solidarność” w Częstochowie,
- zorganizowanie spotkań rekrutacyjnych w marcu 2015 r. w Jaworznie, Raciborzu, Katowicach, Żorach oraz Rybniku,
- zintensyfikowanie w kwietniu 2015 r. działań rekrutacyjnych prowadzonych przez specjalistów ds. rekrutacji Urzędu w celu dotarcia do jak największej liczby potencjalnych uczestników (m.in. poprzez mailing, telefony do placówek zagrożonych likwidacją¹⁸) co skutkowało zrekrutowaniem w maju 2015 r. zakładanej liczby uczestników.

(dowód: akta kontroli str. 5, 60 – 77, 150 – 152)

Sposób i źródła danych wykorzystanych do określenia liczby pracowników instytucji sektora oświaty przewidzianych do objęcia Projektem przedstawiono w punkcie 1 niniejszego wystąpienia.

Odnosnie problemów z rekrutacją Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że największą trudność stanowił brak możliwości pozyskania doświadczonej firmy zewnętrznej do rekrutacji uczestników oraz pracodawców. Pierwsza procedura przetargowa nie została rozstrzygnięta, w wyniku drugiej wpłynęły trzy oferty znacznie przewyższające kwotę przewidzianą na tę usługę w budżecie Projektu. Brak zainteresowania innych podmiotów, którym proponowano realizację naboru wynikał z obaw o niewywiązanie się z przedmiotu umowy (zrekrutowania 250 uczestników oraz pracodawców, którzy zatrudnią 150 osób) oraz specyfiki grupy docelowej. Po otrzymaniu zgody na zmianę zapisów we wniosku o dofinansowanie, Urząd zintensyfikował działania rekrutacyjne mające na celu dotarcie do jak największej liczby potencjalnych uczestników. Do końca 2014 r. formularz zgłoszeniowy złożyło 100 osób, z czego 79 spełniało kryteria kwalifikacji (w tym 10 mężczyzn), a pozostałe 21 osób nie spełniało kryteriów kwalifikacji bądź zrezygnowało z zamiaru udziału w Projekcie.

Zdaniem Dyrektora Urzędu, problemy w realizacji wynikały również ze specyficznej grupy docelowej, tzn. część pracowników sektora oświaty nie była zainteresowana udziałem w Projekcie. Rozmowy i obserwacje prowadzone w trakcie spotkań z potencjalnymi uczestnikami potwierdzały, iż zwalniani nauczyciele i pracownicy sektora oświaty niechętnie przekwalifikowują się, co potwierdzały dane opublikowane przez Polską Agencję Prasową w 2014 r.¹⁹.

¹⁶ W Rybniku, Bielsku-Białej, Koniecpolu, Lelowie, Jastrzębiu Zdroju, Kozach, Skoczowie, Cieszynie, Pszczynie, Częstochowie, Gliwicach, Jasienicy, Żywcu, Żorach, Wodzisławiu, Raciborzu, Knurowie, Kuźni Raciborskiej, Radlinie, Lubomi, Plichowicach, Pszowie, Mszanie.

¹⁷ W Żywcu, Orzeszu, Skoczowie, Sławkowie, Knurowie, Bielsku-Białej, Tychach, Rudzie Śląskiej.

¹⁸ Wg wykazu zamieszczonego na stronie <http://www.dziennikzachodni.pl/artykul/3813647,lista-szkol-do-likwidacji-w-woj-slaskim-ostateczna-lista-szkol.id.t.html>

¹⁹ Cyt. „z informacji zebranych przez PAP w regionach wynika bowiem, że nauczyciele i inni zwalniani pracownicy oświaty nie są zbyt zainteresowani ani sięganiem po wykrojone specjalnie dla nich pieniądze, ani zdobywaniem nowych zawodów” (źródło <http://wgospodarce.pl/informacje/13825-zwalniani-nauczyciele-i-pracownicy-oswiaty-niechetnie-przekwalifikuja-sie-przeszkoda-sa-nawyki>).

W styczniu 2015 r. uzyskano zgodę na zmianę grupy docelowej i poszerzenie jej zgodnie z zapisami SzOP dodatkowo o nauczycieli i pracowników instytucji sektora oświaty, przewidzianych do zwolnienia lub zagrożonych zwolnieniem z pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy.

(dowód: akta kontroli str. 154 – 156, 288 – 311)

Do Projektu zakwalifikowano ogółem 271 osób, z tego: 99 osób zwolnionych, cztery przewidziane do zwolnienia oraz 168 osób zagrożonych zwolnieniem. W grupie zakwalifikowanych osób było 230 nauczycieli publicznych szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym 81 zwolnionych, trzech przewidzianych do zwolnienia, 146 zagrożonych zwolnieniem.

(dowód: akta kontroli str. 5, wniosek o płatność, 5, 269)

Ogółem udziału w Projekcie odmówiono 34 osobom, które zgłosiły zainteresowanie poprzez złożenie formularza rekrutacyjnego. Głównymi przyczynami odmów były: moment rozwiązania umów o pracę przed 31 grudnia 2012 r., zatrudnienie w jednostce spoza sektora oświaty (żłobku, uczelni wyższej), posiadanie zatrudnienia na czas nieokreślony przy braku zagrożeń utraty pracy.

W wyniku badania próby pięciu spraw stwierdzono, że wystąpiły następujące tego przyczyny: w trzech przypadkach wystąpiła utrata statusu osoby bezrobotnej poprzez zatrudnienie poza oświatą, w jednym przypadku pozostawanie bezrobotnym wskutek wypowiedzenia stosunku pracy przez pracownika, a jedna osoba podjęła pracę i wycofała zamiar uczestnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 156, 339)

Urząd kwalifikował osoby, które zgłosiły w formie formularza rekrutacyjnego zamiar uczestnictwa w Projekcie na podstawie:

- pisemnych oświadczeń kierowników jednostek sektora oświaty, będących pracodawcami osób zainteresowanych udziałem, poświadczających stan wypowiedzenia stosunku pracy lub zatrudnienie w jednostce, w której w ciągu ostatnich 12 miesięcy dokonywano rozwiązania stosunków pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników,
- kopii świadectw pracy lub umów o pracę, poświadczających rozwiązanie stosunku pracy z jednostką sektora oświaty lub zatrudnienia na czas określony lub zastępstwo.

W badanej próbie 15 osób, zakwalifikowanych do wsparcia w formie studiów podyplomowych stwierdzono następujące okoliczności dotyczące weryfikacji sytuacji zatrudnieniowej:

- 10 osób pracujących przedłożyło pisemne oświadczenia kierowników jednostek sektora oświaty, będących pracodawcami osób zainteresowanych udziałem, poświadczających zatrudnienie w jednostce, w której w ciągu ostatnich 12 miesięcy dokonywano rozwiązania stosunków pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników,
- jedna osoba pracująca przedłożyła kopię umowy o pracę na czas określony (do 31 sierpnia 2015 r.) na stanowisku pomocy w przedszkolu, zawartej ze spółką prawa handlowego, placówka została wpisana do ewidencji niepublicznych szkół i placówek Miasta Bytom,
- dwie osoby bezrobotne przedłożyły świadectwa pracy potwierdzające rozwiązanie po 31 grudnia 2012 r. stosunku pracy z jednostkami sektora oświaty,
- jedna osoba przedłożyła kopie umów o świadczenie usług, w których występowała jako indywidualna specjalistyczna praktyka lekarska, ich przedmiotem było odpłatne prowadzenie zajęć z anatomii i patologii, a umowy te zawarte były na czas określony do 31 stycznia 2012 i 2015 r.,

- jedna osoba przedłożyła oświadczenie kierownika jednostki będącej pracodawcą kandydatki do udziału w Projekcie, wystawione przez osobę fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą (w obszarze paramedycznym) z zakresu terapii i szkoleń.

W badanej próbie 10 osób, zakwalifikowanych do wsparcia w formie staży i praktyk zawodowych stwierdzono następujące okoliczności dotyczące weryfikacji sytuacji zatrudnieniowej:

- sześć osób bezrobotnych przedłożyło świadectwa pracy potwierdzające rozwiązanie stosunku pracy z jednostkami sektora oświaty,
- jedna osoba pracująca przedłożyła oświadczenie kierownika przedszkola o zatrudnieniu uczestnika na umowę o pracę na czas określony (do 30 czerwca 2015 r.) oraz o tym, że jednostka „przechodzi inne procesy adaptacyjno-modernizacyjne”,
- jedna osoba przedłożyła kopie zakończonych umów-zleceń (zrealizowała je do 7 kwietnia 2014 r.) na rzecz osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą w zakresie nauczania języków obcych,
- jedna osoba przedłożyła kopię umowy-zlecenia zawartej z osobą fizyczną prowadzącą działalność w zakresie pozaszkolnych form edukacji artystycznej (pracowała jako animator od 20 września 2012 r. do 30 czerwca 2013 r.) oraz umowy o świadczeniu usług pomocy przy sprawowaniu opieki nad uczniami zawartej z osobą fizyczną prowadzącą działalność na okres od 16 września 2013 r. do 31 grudnia 2013 r.,
- jedna osoba bezrobotna przedłożyła świadectwo pracy z 31 stycznia 2014 r. na stanowisku pomocy nauczyciela wychowania przedszkolnego wystawione przez osobę fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą.

(dowód: akta kontroli str. 250 – 259, 284 – 287, 334 – 342)

W badanej próbie 10 osób, zakwalifikowanych do wsparcia w formie szkoleń i kursów stwierdzono następujące okoliczności dotyczące weryfikacji sytuacji zatrudnieniowej:

- sześć osób pracowało w jednostkach sektora oświaty, co udokumentowano oświadczeniami kierowników tych jednostek potwierdzających zatrudnienie „w jednostce, w której w ciągu ostatnich 12 miesięcy dokonywano rozwiązania stosunków pracy lub stosunku służbowego z przyczyn nie dotyczących pracowników”,
- trzy osoby były bezrobotne, co udokumentowano kopiami świadectw pracy wydanych przez jednostki sektora oświaty po 31 grudnia 2012 r.,
- jedna osoba utraciła zatrudnienie w szkole 31 sierpnia 2013 r., co potwierdzono świadectwem pracy, a na dzień złożenia deklaracji pracowała w kolegium języków obcych przeznaczonym do likwidacji²⁰, co potwierdzono oświadczeniem kierownika jednostki sektora oświaty.

Zdaniem NIK, zakres danych w dokumentach przedłożonych przez osoby zgłaszające był wystarczający dla celów zakwalifikowania ich do Projektu.

Wg informacji ZUS, dotyczących sytuacji zatrudnieniowej 17 spośród 35 uczestników Projektu, dane podane przez nich na etapie ubiegania się o udział w Projekcie były rzetelne. W pozostałych 18 przypadkach informacji z ZUS nie otrzymano do dnia sporządzenia niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 42 – 45, 250 – 259, 334 – 342)

Odnosząc się do zrekrutowania do Projektu osób zatrudnionych na umowach cywilnoprawnych Wicedyrektor Urzędu wyjaśnił m.in., że kwalifikowanie do udziału

²⁰ Zlikwidowanego uchwałą Sejmiku Województwa Śląskiego Nr V/617/2015 z 16 marca 2015 r.

w Projekcie osób zatrudnionych na umowy cywilnoprawne odbywało się zgodnie z pismem Instytucji Zarządzającej PO KL z dnia 8 lipca 2010 r. (znak: DZF-I-82202-17RG/10). Zgodnie z jego treścią osoby wykonujące pracę na podstawie umów cywilnoprawnych nie mogły brać udziału w zamkniętych projektach outplacementowych, adresowanych do zwalnianych pracowników pracodawcy wskazanego we wniosku o dofinansowanie, jednakże mogły być uczestnikami projektu outplacementowego o charakterze otwartym, czyli skierowanym do osób zwalnianych z większej liczby przedsiębiorstw. Kontrolowany Projekt miał charakter otwarty.

Urząd dysponował także interpretacją Instytucji Zarządzającej PO KL z dnia 5 marca 2010 r.²¹ wskazującą na możliwość kwalifikowania do Projektu jedynie pracowników w rozumieniu art. 2 Kodeksu pracy²². Do stosowania przyjęto interpretację datowaną później, zakładając że Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zmieniło swoje wcześniejsze stanowisko.

(dowód: akta kontroli str. 58 – 59, 192 – 196, 260 – 261, 316, 321)

W badanej próbie 35 osób było 29 nauczycieli, w tym trzech wychowawców, 26 innych pracowników pedagogicznych. Do udziału w Projekcie dopuszczono dwóch nauczycieli, którzy w sektorze oświaty byli zatrudnieni krótko (do 12 miesięcy na umowę na czas określony) oraz 12 osób, którzy w sektorze oświaty byli zatrudnieni wyłącznie na podstawie umowy cywilnoprawnej²³ (umowy zlecenie, umowy o dzieło) i zakończyli zatrudnienie po dniu 31 grudnia 2012 r. Na wsparcie ww. 12 uczestników wydatkowano szacunkowo 101,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 269 – 270)

Do Projektu zostało zakwalifikowanych 87 zwolnionych pracowników instytucji sektora oświaty pozostających bezrobotnymi w okresie dłuższym niż sześć miesięcy przed przystąpieniem do Projektu. Osoby te spełniały warunek utraty pracy po dniu 31 grudnia 2012 r. Wydatki na wsparcie dla tych osób wyniosły szacunkowo 586,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 187, 322)

W skontrolowanej próbie 35 uczestników Projektu, stwierdzono cztery osoby²⁴ zatrudnione przez osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą w szeroko rozumianej sferze edukacji. Łączne wydatki poniesione na wsparcie dla ww. osób wyniosły 39,1 tys. zł. Jak wyjaśnił Wicedyrektor Urzędu, kwalifikując ww. osoby do Projektu uznano, że system oświaty obejmuje także jednostki niepubliczne, w tym prowadzone przez osoby fizyczne, a fakt prowadzenia działalności oświatowej weryfikowano na podstawie wypisów z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej²⁵. Wpisy w CEIDG dot. czterech podmiotów obejmowały wykonywaną działalność w zakresie pozaszkolnych form edukacji.

Wicedyrektor wyjaśnił także, że w obowiązującym porządku prawnym brak jest legalnej definicji instytucji sektora oświaty, biorąc zaś pod uwagę, iż działalność oświatowa może być prowadzona zarówno w oparciu o ustawę z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty²⁶, jak i ustawę z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej²⁷ i nie wymagano by szkoły lub placówki spełniały kryterium określone w art. 82 ust. 1 ustawy o systemie oświaty. W ww. przypadkach

²¹ Znak DZF-I-82202-17-RG/10.

²² Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2014 r. poz. 1502 ze zm.)

²³ W badanej próbie 35 uczestników było pięć osób zatrudnionych na umowach cywilnoprawnych,

²⁴ Wykonujące prace: nauczanie języków obcych, prowadzenie zajęć i animacji dla dzieci, pracownika centrum terapeutyczno-szkoleniowego, pomocy nauczyciela w przedszkolu.

²⁵ Zwanej dalej „CEIDG”.

²⁶ Dz.U. z 2015, poz. 2156 ze zm., zwana dalej „ustawą o systemie oświaty”.

²⁷ Dz.U. z 2015 r. poz. 584, ze zm.

Urząd uznał, że podmioty zatrudniające uczestników prowadziły działalność, o której mowa w art. 2 ustawy o systemie oświaty, obejmującą także: placówki kształcenia ustawicznego, placówki kształcenia praktycznego oraz ośrodki dokształcania i doskonalenia zawodowego, umożliwiające uzyskanie i uzupełnienie wiedzy, umiejętności i kwalifikacji zawodowych, placówki artystyczne – ogniska artystyczne umożliwiające rozwijanie zainteresowań i uzdolnień artystycznych.

Wg wyjaśnień Wicedyrektora, zapisy zatwierdzonego wniosku o dofinansowanie, zgodne z SzOP PO KL, nie odnosiły się wprost do ustawy o systemie oświaty, zaś grupę docelową stanowili nauczyciele i pracownicy instytucji sektora oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 191 – 204, 280 – 283, 316, 334 – 342)

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

Zdaniem NIK, ww. czterej uczestnicy Projektu wykonywali obowiązki związane z nauczaniem, przez co można zaliczyć ich do grupy docelowej, jednakże zatrudniające je podmioty nie miały statusu jednostek, o których mowa w art. 2 ustawy o systemie oświaty.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK przyjęte w Projekcie (przed zmianami) założenia odnośnie adresowania go wyłącznie do grupy bezrobotnych pracowników systemu oświaty oraz powierzenia zadań z zakresu naboru wyspecjalizowanej firmie zewnętrznej nie były trafne, co wymusiło dokonanie w nim szeregu zmian. Skutkowały one przede wszystkim przesunięciem terminów realizacji etapu naboru oraz terminu zakończenia Projektu, a także modyfikacją jego celów i wskaźników. Podejmując środki zaradcze wobec problemów występujących na etapie naboru uczestników zintensyfikowano własne działania rekrutacyjne, które jednakże nie były skuteczne w odniesieniu do wsparcia w zakresie staży i praktyk. Mniejsza niż zakładano liczba uczestników tej formy wsparcia skutkowała niepełnym wykorzystaniem zapewnionych środków finansowych.

3. Efekty realizacji projektu systemowego wsparcia pracowników instytucji sektora oświaty zwolnionych, przewidzianych do zwolnienia lub zagrożonych zwolnieniem z pracy

*Opis stanu
faktycznego*

3.1. Osiągnięcie zakładanych celów projektu

Głównym celem Projektu (wg wniosku z 17 kwietnia 2014 r.) był „wzrost możliwości zawodowych i zwiększenie szans na zatrudnienie” minimum 225 z 250 bezrobotnych pracowników systemu oświaty z województwa śląskiego, poprzez wsparcie doradczo-psychologiczne, szkoleniowe, szkolenia zawodowe dostosowujące kwalifikacje do aktualnych potrzeb rynku pracy w terminie do września 2015 r. Wskaźnikami pomiaru celu głównego projektu były:

- liczba bezrobotnych pracowników systemu oświaty, którzy zostali objęci działaniami w projekcie (wartość początkowa – 0, wartość docelowa 250),
- liczba bezrobotnych pracowników systemu oświaty, którzy zakończyli udział w projekcie i podnieśli swoje możliwości zawodowe dzięki udziałowi w projekcie (wartość początkowa – 0, wartość docelowa 225),
- liczba bezrobotnych pracowników systemu oświaty, którzy w okresie do trzech miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie znaleźli pracę lub rozpoczęli działalność gospodarczą (wskaźnik efektywności zatrudnieniowej przyjęto na poziomie 50%, co dawało wartość docelową 113 osób, przy wartości początkowej 0).

Dla ww. wskaźników przyjęto następujące źródła weryfikacji i pozyskania danych oraz częstotliwość pomiaru:

- dane z podsystemu monitorowania, deklaracji uczestników, list obecności, ankiet, obserwacji, raportów gromadzone co miesiąc oraz 5 dni po zakończeniu wsparcia,
- jw. oraz zaświadczenia o ukończeniu kursów, umowy na szkolenia gromadzone co miesiąc oraz 5 dni po zakończeniu wsparcia,
- jw. oraz kopie umów o pracę i cywilnoprawnych, wpisy do ewidencji działalności gospodarczej gromadzone co miesiąc oraz 5 dni po zakończeniu wsparcia.

Celami szczegółowymi projektu były:

- nabycie nowych i podniesienie posiadanych kwalifikacji przez minimum 225 z 250 bezrobotnych pracowników systemu oświaty poprzez szkolenia zawodowe lub studia podyplomowe do września 2015 r., miernikami tego celu była liczba bezrobotnych pracowników systemu oświaty, którzy ukończyli szkolenia zawodowe (wartość docelowa 180, wartość początkowa 0) oraz liczba bezrobotnych pracowników systemu oświaty, którzy ukończyli studia podyplomowe (wartość docelowa 45, wartość początkowa 0),
- zwiększenie wiedzy nt. rynku pracy oraz motywacji do zmiany i podwyższania kwalifikacji minimum 225 z 250 bezrobotnych pracowników systemu oświaty poprzez doradztwo zawodowe do grudnia 2014 r., miernikami tego celu była liczba bezrobotnych pracowników systemu oświaty, którzy zostali objęci indywidualnym wsparciem doradczym (wartość docelowa 225, wartość początkowa 0) oraz liczba bezrobotnych pracowników systemu oświaty, którzy podnieśli wiedzę nt. poruszania się po rynku pracy (wartość docelowa 225, wartość początkowa 0),
- nabycie nowych i uzupełnienie posiadanych doświadczeń zawodowych 135 spośród 150 objętych wsparciem do września 2015 r. bezrobotnych pracowników systemu oświaty poprzez udział w subsydiowanym zatrudnieniu, miernikiem tego celu była liczba bezrobotnych pracowników systemu oświaty, którzy zakończyli wsparcie w postaci zatrudnienia (wartość docelowa 135, wartość początkowa 0).

Źródłami danych dla wskaźników celów szczegółowych były dokumenty w postaci zaświadczeń o ukończeniu form wsparcia, świadectwa, certyfikaty, listy obecności, ankiet, dyplomy, kopie umów o pracę, wpisy do ewidencji działalności gospodarczej. Częstotliwość pomiaru określono w cyklu miesięcznym i 5 dni po zakończeniu wsparcia.

W wersji końcowej wniosku o dofinansowanie (z 24 kwietnia 2015 r.) cel główny Projektu oraz cele szczegółowe zmieniono w ten sposób, że kategorie uczestników poszerzono o pracowników systemu oświaty zagrożonych utratą pracy lub przewidzianych do zwolnienia. Celami szczegółowymi Projektu było:

- nabycie nowych kwalifikacji i umiejętności zawodowych przez 225 pracowników systemu oświaty zwolnionych po 31 grudnia 2012 r., zagrożonych zwolnieniem lub przewidzianych do zwolnienia z przyczyn zakładu pracy spośród 250 objętych wsparciem w postaci szkoleń zawodowych, poradnictwa zawodowego oraz studiów podyplomowych, wskaźnikiem pomiaru tego celu była liczba bezrobotnych, zagrożonych utratą pracy lub przewidzianych do zwolnienia pracowników systemu oświaty, którzy ukończyli szkolenia zawodowe, kursy, studia podyplomowe (wartość docelowa 225, wartość początkowa 0),
- zwiększenie wiedzy nt. rynku pracy oraz motywacji do zmiany i podwyższania kwalifikacji minimum 225 z 250 bezrobotnych, zagrożonych utratą pracy lub przewidzianych do zwolnienia pracowników systemu oświaty poprzez doradztwo

zawodowe, psychologiczne, w tym indywidualne, do grudnia 2014 r., miernikami tego celu była liczba bezrobotnych, zagrożonych utratą pracy lub przewidzianych do zwolnienia pracowników systemu oświaty, którzy zostali objęci indywidualnym wsparciem doradczym (w tym indywidualnym planem działania) i psychologicznym (wartość docelowa 225, wartość początkowa 0) oraz liczba bezrobotnych, zagrożonych utratą pracy lub przewidzianych do zwolnienia pracowników systemu oświaty, którzy podnieśli wiedzę nt. poruszania się po rynku pracy (wartość docelowa 225, wartość początkowa 0),

- nabycie nowych kwalifikacji lub uzupełnienie posiadanego doświadczenia zawodowego 85 bezrobotnych, zagrożonych utratą pracy lub przewidzianych do zwolnienia pracowników systemu oświaty spośród 100, poprzez udział w stażach, praktykach (uczestników szkoleń zawodowych) objętych wsparciem do grudnia 2015 r., miernikiem tego celu była liczba bezrobotnych, zagrożonych utratą pracy lub przewidzianych do zwolnienia pracowników systemu oświaty, którzy zakończyli wsparcie w postaci staży lub praktyk (wartość docelowa 85, wartość początkowa 0).

Źródła danych jak i częstotliwość pomiaru nie uległy zmianom.

(dowód: akta kontroli str. 78 – 104)

W wyniku realizacji Projektu osiągnięto wskaźniki pomiaru, określone w końcowym zaakceptowanym wniosku o płatność z dnia 29 stycznia 2016 r. (załączniku nr 7), następująco:

- liczba bezrobotnych, zagrożonych utratą pracy lub przewidzianych do zwolnienia pracowników systemu oświaty, którzy zostali objęci indywidualnym wsparciem doradczym, w tym indywidualny planem działania i wsparciem psychologicznym – 271, co stanowiło 120,4% zakładanego poziomu (225),
- liczba bezrobotnych, zagrożonych utratą pracy lub przewidzianych do zwolnienia pracowników systemu oświaty, którzy podnieśli wiedzę nt. poruszania się na rynku pracy - 271, co stanowiło 120,4% zakładanego poziomu (225),
- liczba pracowników systemu oświaty, którzy w okresie do 6 miesięcy po zakończeniu udziału w Projekcie znaleźli pracę lub rozpoczęli działalność gospodarczą lub będą kontynuowali zatrudnienie w dotychczasowym miejscu pracy – 125, co stanowiło 110,6% zakładanego poziomu (113),
- liczba bezrobotnych, zagrożonych utratą pracy lub przewidzianych do zwolnienia pracowników systemu oświaty, którzy zostali objęci działaniami w Projekcie - 271 osób, co stanowiło 108,5% zakładanego poziomu (250),
- liczba bezrobotnych, zagrożonych utratą pracy lub przewidzianych do zwolnienia pracowników systemu oświaty, którzy zakończyli udział w Projekcie i podnieśli swoje możliwości zawodowe dzięki udziałowi w Projekcie – 238, co stanowiło 105,8% zakładanego poziomu (225),
- liczba bezrobotnych, zagrożonych utratą pracy lub przewidzianych do zwolnienia pracowników systemu oświaty, którzy ukończyli szkolenia zawodowe/kursy/studia podyplomowe – 232, co stanowiło 103,1% zakładanego poziomu (225),
- liczba bezrobotnych, zagrożonych utratą pracy lub przewidzianych do zwolnienia pracowników systemu oświaty, którzy zakończyli wsparcie w postaci praktyk lub staży - 25, co stanowiło 29,4% zakładanego poziomu (85); do staży i praktyk udało się pozyskać 33 osoby (co opisano w punkcie 2.1 niniejszego wystąpienia), z których 25 je ukończyło, pięciu uczestników przerwało je z powodu podjęcia pracy, z trzema osobami rozwiązano umowy z powodu długotrwałych zwolnień lekarskich.

Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej (odsetek uczestników, którzy znaleźli lub utrzymali zatrudnienie) mierzony na zakończenie realizacji Projektu w związku ze złożeniem ostatecznego wniosku o płatność wyniósł 52,52%, co stanowiło 105,0% założonego poziomu. Mierzono go także w okresie do trzech miesięcy po dniu, w którym uczestnik zakończył udział w Projekcie.

Dane niezbędne do wyliczenia wskaźników gromadzono na bieżąco w trakcie realizacji Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 290, 309 – 311)

Jak wyjaśnił Dyrektor Urzędu przyczyną przekroczenia zakładanych wskaźników było skierowanie większej liczby osób do odbycia doradztwa w celu opracowania indywidualnych planów działania, bez zwiększenia środków przeznaczonych na to zadanie. Powyższe działania podjęto z uwagi na opóźnienia w realizacji Projektu, skutkujące rezygnacją na początku 2015 r. części osób, które zgłosiły chęć uczestnictwa w 2014 r., a także rezygnację z dalszego udziału w Projekcie 33 osób po odbyciu indywidualnego doradztwa zawodowego. Skierowanie większej liczby osób na świadczenia z zakresu doradztwa podjęto w obawie przed niezrealizowaniem wskaźników.

(dowód: akta kontroli str. 317 – 318)

W grupie 271 uczestników Projektu było 227 nauczycieli, w tym 30 wychowawców i 197 innych pracowników pedagogicznych. W liczbie 227 nauczycieli było 73 zwolnionych. Na zakończenie Projektu struktura uczestników przedstawiała się następująco:

- w ogólnej liczbie 238 pracowników instytucji sektora oświaty, którzy zakończyli projekt było 200 nauczycieli (w tym wychowawców i innych pracowników pedagogicznych) szkół i placówek,
- w ww. grupie nauczycieli (w tym wychowawców i innych pracowników pedagogicznych) było 192 pracowników szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego²⁸.

Wg danych Urzędu w grupie nauczycieli zakwalifikowanych do Projektu było 10 osób ze zlikwidowanych lub planowanych do likwidacji szkół i placówek publicznych w tym ośmiu zwolnionych, dwóch zagrożonych zwolnieniem.

W grupie 238 osób, które zakończyły Projekt było 81 osób zwolnionych (bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo), cztery osoby przewidziane do zwolnienia oraz 153 osób zagrożonych zwolnieniem²⁹.

Wskaźniki efektywności kosztowej na uczestnika, który zakończył udział w Projekcie przedstawiały się następująco:

- łączne wydatki poniesione na poradnictwo zawodowe i psychologiczne wyniosły 161.320,94 zł, formę wsparcia ukończyło 238 uczestników, co daje koszt na uczestnika 677,82 zł
- łączne wydatki poniesione na szkolenia zawodowe i studia podyplomowe wyniosły 1.018,049,96 zł, ukończyło je 232 uczestników, co daje koszt na uczestnika 4.388,15 zł,
- łączne wydatki poniesione na staże zawodowe wyniosły 328.132,75 zł, odbyło je 25 osób, co daje koszt na uczestnika 13.125,31 zł.

Wg danych Urzędu, w grupie 232 uczestników szkoleń i studiów, poza oświatą zatrudnienie znalazło w okresie trzech miesięcy od zakończenia udziału w Projekcie 17 osób (7,3%). W badanej próbie 35 uczestników Projektu wskaźnik ten wyniósł

²⁸ Dane o pracodawcy wynikały ze świadectw pracy lub pisemnych oświadczeń kierowników jednostek sektora oświaty, będących pracodawcami osób zainteresowanych udziałem w Projekcie.

²⁹ W skontrolowanej próbie 35 uczestników było 16 osób zwolnionych (bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo) oraz 19 osób przewidzianych do zwolnienia.

14,3%³⁰ - pięć osób znalazło pracę poza oświatą³¹. Wg informacji ZUS, dane o zatrudnieniu poza oświatą dwóch uczestników Projektu, znalazły odzwierciedlenie w ich rejestracji przez płatników spoza sektora oświaty, w pozostałych trzech przypadkach informacji z ZUS nie otrzymano do dnia sporządzenia niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 42 – 45, 269 – 272, 334 – 342)

3.2. Zrealizowanie zaplanowanego zadania w zakresie wsparcia w formie szkoleń zawodowych i studiów podyplomowych

We wniosku o dofinansowanie na zadanie dotyczące szkoleń zawodowych zaplanowano 911.650 zł, a na studia podyplomowe 384.000 zł. W końcowym wniosku o dofinansowanie koszty ww. dwóch zadań ujęto razem z kosztami kursów, staży i praktyk, a łączna suma tych kosztów wyniosła 2.238.046 zł. Według końcowego wniosku o płatność powyższe koszty wyniosły 1.382.591,19 zł, co stanowiło 61,8% zakładanych kosztów zadania.

(dowód: akta kontroli str. 288 – 311)

W badanej próbie 10 uczestników, którzy skorzystali ze szkoleń wybrano następujące przedmioty kursów i szkoleń:

- „Integracja sensoryczna moduł I i II” – trzy osoby,
- „Teoria ograniczeń w zarządzaniu projektami” – dwie osoby,
- „Akademia coachingu w teorii i praktyce” – jedna osoba,
- „Język angielski” – jedna osoba,
- „Strategia organizacji na rynku” – jedna osoba,
- „Kurs florystyczny” – jedna osoba,
- „Instruktor hipoterapii” – jedna osoba.

W badanej próbie 15 uczestników, którzy skorzystali ze studiów podyplomowych wybrano następujące kierunki:

- „Rewalidacja osób z tyflodysfunkcją” – cztery osoby,
- „Wspomaganie i rewalidacja osób z autyzmem i Zespołem Aspergera” – cztery osoby,
- „Zintegrowana edukacja wczesnoszkolna i wychowanie przedszkolne” – cztery osoby,
- „Zarządzenie procesowe organizacją” – dwie osoby,
- „Oligofrenopedagogika” – jedna osoba.

Szkolenia trzech osób oraz studia podyplomowe 13 uczestników studiów wiązały się z doskonaleniem i doksztalceniem zawodowym przydatnym w oświacie.

(dowód: akta kontroli str. 52 – 56, 272 – 278)

Wg danych Urzędu, spośród 153 uczestników Projektu zagrożonych zwolnieniem z pracy, którzy skorzystali ze szkoleń i studiów podyplomowych, 118 osób znalazło nowe zatrudnienie bądź utrzymało dotychczasowe.

W odniesieniu do pięciu losowo wybranych uczestników Projektu, którzy byli zagrożeni zwolnieniem i skorzystali ze studiów podyplomowych i szkoleń stwierdzono, że wszyscy uczestnicy utrzymali zatrudnienie na dotychczasowych zasadach, jednakże nadal występował stan zagrożenia ich miejsc pracy, z uwagi na niż demograficzny. Podniesienie kwalifikacji było wykorzystane na obecnych stanowiskach i zwiększało szanse na rynku pracy poza edukacją.

(dowód: akta kontroli str. 278, 313 – 315, 331)

³⁰ Wyliczony jako 5 podzielone przez 35 x 100%.

³¹ 26 osób utrzymało zatrudnienie bądź znalazło nową pracę (21 osób w oświacie, pięć poza oświatą), siedem osób pozostało bezrobotnych, a jedna osoba nabyła prawo do renty.

Wg danych Urzędu wskaźnik efektywności zatrudnieniowej nauczycieli poza sektorem oświaty w badanej próbie 25 uczestników, którzy zakończyli szkolenia i studia podyplomowe wyniósł 16,0% (cztery osoby). Z tej grupy uczestników 20 osób utrzymało zatrudnienie bądź znalazło nową pracę w oświacie, cztery osoby znalazły zatrudnienie poza oświatą, a z jedną brak było kontaktu.

(dowód: akta kontroli str. 42 – 44, 269 – 278)

Wydatki poniesione na szkolenia 10 nauczycieli wyniosły 55.729,38 zł. Z tej grupy trzy osoby znalazły zatrudnienie poza sektorem oświaty, w tym dwie osoby założyły działalność gospodarczą, co daje wskaźnik efektywności kosztowej środków na szkolenia w kwocie 18.576,46 zł³². Wydatki poniesione na nauczycieli, którzy zakończyli studia podyplomowe (15 osób) wyniosły 76.885,60 zł, jedna z tych osób znalazła zatrudnienie poza sektorem oświaty, tym samym wskaźnik efektywności kosztowej tego wsparcia wyniósł 76.885,60 zł.

(dowód: akta kontroli str. 278 – 280)

3.3. Zrealizowanie zaplanowanego zadania w zakresie wsparcia w formie stażów i praktyk zawodowych

Z łącznej liczby 33 osób przystępujących do staży i praktyk: 20 osób pozostało bezrobotnymi, cztery osoby znalazły pracę w oświacie, dwie osoby w bibliotekach i czytelnich, dwie osoby w gospodarce (firmach produkcyjno-usługowych), jedna w prywatnym podmiocie z sektora oświaty (na ¼ etatu), dwie osoby nie dokończyły staży, w dwóch przypadkach zatrudnienie krótkookresowe lub na umowę cywilnoprawną bez wskazanej kwoty wynagrodzenia nie pozwoliło na zaliczenie tych osób do wskaźników efektywności.

W badanej próbie 10 uczestników staży efektywność zatrudnieniowa poza sektorem oświaty wyniosła 10,0 % (jedna osoba). W badanej grupie uczestników było siedmiu nauczycieli, z których pięciu pozostało bezrobotnymi, jeden nabył prawo do renty rodzinnej, jedna osoba otrzymała pracę na zastępstwo jako księgowa poza sektorem oświaty.

Na staże dla 10 uczestników wydatkowano ogółem 109.765,93 zł, w tym 78.923,00 zł na siedmiu nauczycieli, co stanowi tym samym wskaźnik efektywności kosztowej tego wsparcia dla nauczycieli.

(dowód: akta kontroli str. 282 – 283, 334 – 342)

Odnosząc się do kwestii optymalności działań, jakie należy podjąć, aby zmniejszyć bezrobocie wśród nauczycieli i pozostałych pracowników instytucji sektora oświaty, Wicedyrektor Urzędu wymienił w pierwszej kolejności pracę doradcą wskazującą nauczycielom zagrożonym bezrobociem inne możliwości wykorzystania ich potencjału. W połączeniu z innymi sprzyjającymi czynnikami, takimi jak koniunktura gospodarcza, popyt na pracę, podniesienie kwalifikacji, zwiększa się prawdopodobieństwo znalezienia równie ciekawej pracy. Kierowanie programów pomocowych do nauczycieli i innych pracowników sektora oświaty jest uzasadnione, a ich celem powinno być dostosowanie ich kwalifikacji do potrzeb rynku pracy poprzez uzupełnienie lub ich zmianę. Działaniami aktywizacyjnymi powinni zostać objęci wszyscy pracownicy sektora, co wynika z zasady równego traktowania, zawartej m.in. w dokumentach programowych PO KL. Pracownicy placówek niepublicznych oraz zatrudnieni na umowach cywilnoprawnych posiadają znacznie słabszą ochronę miejsc pracy, niż zatrudnieni w jednostkach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 57, 244 – 249)

³² Jest to suma wydatków na szkolenia, stypendia i dojazdy podzielana przez trzy. Łączna suma wydatków poniesionych na trzy osoby, które znalazły pracę poza sektorem oświaty wyniosła 15.195,09 zł.

W ocenie NIK, zrealizowano cel główny Projektu, którym był wzrost możliwości zawodowych i zwiększenie szans na zatrudnienie minimum 225 z 250 bezrobotnych, zagrożonych utratą pracy lub przewidzianych do zwolnienia pracowników systemu oświaty z województwa śląskiego, poprzez zaproponowane, wyżej opisane, formy wsparcia. Realizację celu głównego poświadczyło osiągnięcie wszystkich trzech wskaźników jego pomiaru. Osiągnięto także dwa z trzech celów szczegółowych, tj. nabycie nowych kwalifikacji i umiejętności zawodowych przez 225 z 250 pracowników objętych Projektem oraz zwiększenie wiedzy nt. rynku pracy oraz motywacji do zmiany i podwyższania kwalifikacji przez minimum 225 z 250 uczestników. Nie zrealizowano natomiast celu szczegółowego dotyczącego nabycia nowych kwalifikacji lub uzupełnienia posiadanego doświadczenia zawodowego przez 85 bezrobotnych, zagrożonych utratą pracy lub przewidzianych do zwolnienia pracowników systemu oświaty, gdyż tę formę wsparcia ukończyło 25 osób, co stanowiło 29,4% wyznaczonego celu.

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³³ 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 Katowicach.

Katowice, dnia 17 czerwca 2016 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler
Piotr Graca
Gł. specjalista kontroli państwowej**

.....

³³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677