



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-03-03/2013

P/13/111

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/111 – Aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia osób powyżej 50 roku życia w latach 2010-2013 (I kwartał).
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
<i>Kontrolerzy</i>	Tadeusz Duda, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85584 z dnia 20.03.2013 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Powiatowy Urząd Pracy w Lublinie, 20-954 Lublin, ul. Melgiewska 11 (dalej „Urząd” lub „PUP”)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Grażyna Gwiazda, Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy (dalej „Dyrektor”) (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Urząd podejmował prawidłowe działania określone w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹ (zwanej w dalszej treści „ustawą o promocji zatrudnienia” lub „upz”) w zakresie aktywizacji zawodowej i łagodzenia skutków bezrobocia w stosunku do osób bezrobotnych będących w wieku powyżej 50 roku życia (50+). Zadbano o właściwą obsadę kadrową, odnoszącą się do pracowników zatrudnionych na stanowiskach związanych bezpośrednio z aktywizacją zawodową bezrobotnych oraz o prawidłowe rozpoznanie potrzeb lokalnego rynku pracy. Właściwie diagnozowano zapotrzebowanie na zawody, specjalności i kierunki szkoleń oraz realizowano formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych, takie jak: staże, szkolenia, prace interwencyjne i roboty publiczne, przyznawanie środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy. Jednak zatrudnienie tak aktywizowanych bezrobotnych 50+ następowało (w większości badanych przypadków) na okres od jednego do trzech miesięcy, co nie sprzyjało trwałemu wyjściu z bezrobocia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

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

1.1. W latach 2010-2012 Urząd rejestrował bezrobotnych i poszukujących pracy oraz prowadził rejestr tych osób w sposób przewidziany w art. 33 upz. Zarejestrowani bezrobotni będący w szczególnej sytuacji na rynku pracy

¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 674 j.t.

(wymienieni w art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia) stanowili w tym okresie od 90% do 91% ogólnej liczby bezrobotnych zarejestrowanych w PUP.

(dowód: akta kontroli str. 32)

Dyrektor PUP odniósł się do przeważającej liczby bezrobotnych zarejestrowanych jako osoby będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy, podał, że: „(...) nie wpływa to negatywnie na pracę Urzędu, a w wielu przypadkach jest jedyną szansą na wejście lub powrót na rynek pracy przez osoby bezrobotne oraz udzielenia pomocy pracodawcom poprzez zatrudnienie subsydiowane. Ze względu na skalę występowania osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy zastanowić się należy, czy potrzebne jest uregulowanie dedykowane tylko do tej kategorii, a nie do ogółu zarejestrowanych osób bezrobotnych, a co za tym idzie – nie powinny być stosowane żadne preferencje do określonego kręgu osób. (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 151)

1.2. W latach 2010-2012 łączne środki finansowe otrzymane przez Urząd na przeciwdziałanie bezrobociu uległy zmniejszeniu z 22.717,4 tys. zł w 2010 r. do poziomu 9.069,5 tys. zł w 2012 r., w tym z Funduszu Pracy z 19.438,5 tys. zł w 2010 r. do 8.719,2 tys. zł w 2012 r. Najmniej środków finansowych z Funduszu Pracy otrzymano w 2011 r. (w relacji do roku poprzedniego stanowiły one 41%).

(dowód: akta kontroli str. 27)

Wg Dyrektora Urzędu: „(...) Na koniec 2010 roku na aktywne formy przypadło w przeliczeniu na jedną osobę bezrobotną zarejestrowaną w urzędzie 3456 zł, zaś na 31.12.2012 - 1323 zł. Tak duże zmniejszenie środków spowodowało że musieliśmy ograniczyć dostępność form lub całkowicie z nich zrezygnować, jak na przykład z dofinansowania do organizacji studiów podyplomowych. Środki finansowe były więc całkowicie niewystarczające dla wszystkich kategorii zarejestrowanych osób, w tym w sposób szczególny dotyczyły osób 50+ bowiem ogromnie ważną rzeczą w aktywizacji zawodowej osób 50+ odgrywa wsparcie finansowe. Wobec zmniejszenia środków finansowych dużym ograniczeniem uległo przyznanie środków na otrzymanie dotacji, jak również stworzenie stanowiska pracy. Podpisywano mniej umów dotyczących organizacji robót publicznych, prac interwencyjnych i staży. Organizując staże podpisywano umowy na okresy 3 miesięczne i nie przedłużano ich zgodnie z wolą większości pracodawców. Skracanie okresu trwania staży tylko do okresu 3 miesięcy powodowało nie wyczerpanie programu stażu koniecznego na danym stanowisku co z kolei przekładało się na „krótki” warunek zatrudnienia po okresie trwania stażu i powrotu do rejestracji w urzędzie pracy. Mniejsza ilość osób mogła skorzystać też ze szkoleń, co w sytuacji 30% osób nie posiadających kwalifikacji zawodowych miało bardzo duże znaczenie, bowiem bez podnoszenia kwalifikacji osoby te skazane są na realizację tylko prac pomocniczych, doraźnych. Brak stałego dochodu z kolei prowadzi często te osoby do strefy zagrożenia wykluczeniem społecznym. Ograniczenie dostępności środków miało niekorzystny wpływ też na ilość aktywizowanych osób jak również na działających na rynku pracodawców (dzięki wspartym formom łatwiej im było podjąć decyzję o przyjęciu nowego pracownika). W obliczu wzrastającego poziomu bezrobocia, aby skutecznie zapobiegać długotrwałemu pozostawaniu bez pracy konieczne jest zwiększenie środków na aktywne formy walki z bezrobociem. Wydaje się, iż wystarczającą kwotą przypadającą na jednego uczestnika jest średnia kwota 2500 zł.”

(dowód: akta kontroli str. 141)

1.3. Decyzje w sprawie wyboru form aktywizacji zawodowej bezrobotnych i innych uprawnionych osób, w ramach łącznej kwoty ustalonej dla powiatu na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, podejmowano zgodnie z art. 109 ust. 9 upz, po zasięgnięciu opinii Powiatowej Rady Zatrudnienia. Powiatowa Rada Zatrudnienia corocznie opiniowała wybór form aktywizacji zawodowej (podział limitu środków Funduszu Pracy). Opinią Rady Zatrudnienia poprzedzony był też wybór instrumentów i usług rynku pracy stosowanych przy realizacji programów specjalnych.

(dowód: akta kontroli str.172)

Przy stosowaniu form aktywizacji zawodowej bezrobotnych uwzględniano czynniki i uwarunkowania wymienione w Wojewódzkim Planie Działania, Powiatowym Planie Działania, Regionalnym Planie Działania, wytycznych Ministra Pracy i Polityki Społecznej (dalej „MPiPS”) do programów z rezerwy Ministra (w zakresie wieku, okresu zarejestrowania, wymagań dotyczących efektywności kosztowej i zatrudnieniowej), dokumentacji konkursowej do projektów (określającej formy wsparcia). Uwzględniano także materiały pochodzące z bezpośrednich rozmów z bezrobotnymi od pośredników pracy i doradców zawodowych.

Wypełniając wymogi § 71 rozporządzenia MPiPS z dnia 28 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy², PUP sporządził listę zawodów i specjalności oraz wykazy potrzeb szkoleniowych bezrobotnych i poszukujących pracy. Przy opracowywaniu listy zawodów i specjalności, na które istnieje zapotrzebowanie na lokalnym rynku pracy, uwzględniono:

- strategię rozwoju województwa lubelskiego w latach 2006-2020,
- strategię rozwoju powiatu lubelskiego na lata 2007-2015,
- oferty pracy zgłaszane przez pracodawców,
- dane z monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych w powiecie lubelskim,
- dane z efektywności szkoleń przeprowadzonych w Urzędzie,
- opracowania WUP w zakresie efektywności szkoleń dla bezrobotnych.

Oparto się także na badaniach własnych prowadzonych wśród osób bezrobotnych i statystykach, prowadzonym monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych, danych dostępnych na stronach WUP, Obserwatorium Rynku Pracy oraz danych GUS. Diagnozowano potrzeby osób bezrobotnych w zakresie doboru usług lub instrumentów rynku pracy.

W badanym okresie nie prowadzono badań trwałości zatrudnienia. Wg dyrektora Urzędu badania takie będą prowadzone w dwóch projektach: "Projekt Innowacyjny Indywidualny koszyk świadczeń 50+ – model trójsektorowej współpracy w zakresie rynku pracy" oraz "Projekt Innowacyjny staż z mentorem Twoim wyborem". Docelowo takie badania będą wprowadzane do pozostałych realizowanych projektów i programów.

(dowód: akta kontroli str.172-173)

1.4. Na 2.704 bezrobotnych w wieku 50+ zarejestrowanych w Urzędzie w kontrolowanym okresie, działaniami wymienionymi w art. 50-61a upz objęto 416 osób (15,4%), tj.: w 2010 r. – 200 osób, w 2011 r. – 89 osób i w 2012 r. – 127 osób.

² Dz. U. Nr 177, poz. 1193, ze zm..

W oparciu o bazę danych komputerowego systemu ewidencji „Syriusz” nie było możliwe ustalenie liczby osób bezrobotnych 50+ nieobjętych żadnymi formami aktywizacji. (dowód: akta kontroli str., 29,142)

W latach 2010-2012, realizowano pięć projektów współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (dalej „EFS”), i trzy programy finansowane z Rezerwy MPiPS, stosowano preferencje dla osób bezrobotnych 50+, tj.:

1) Projekt „Moje Perspektywy” Poddziałanie 6.1.3 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (dalej „PO KL”), okres trwania projektu: od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2012 r. Udział w projekcie zakończyło: w 2010 r. 15 osób 50+, w 2011 r. – 22 osoby 50+, w 2012 r. – 55 osób 50+.

2) Projekt „Pomocna Dłoń” Poddziałanie 7.2.1. Aktywizacja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, Priorytet VII promocja integracji społecznej realizowano w PUP w ramach PO KL, w okresie od 1 października 2010 r. do 31 grudnia 2011 r. W projekcie udział wzięło 21 osób bezrobotnych 50+ (11 kobiet i 10 mężczyzn).

3) Projekt „Praca z ochroną środowiska w tle”, Poddziałanie 6.1.1. w ramach PO KL, realizowany w okresie od 1 września 2012 r. do 31 grudnia 2013 r. Celem projektu było zwiększenie konkurencyjności na rynku pracy wśród osób niepełnosprawnych zarejestrowanych w PUP, poprzez ich udział w kompleksowych działaniach aktywizacyjnych do końca 2013 r. Projektem objęto 27 osób niepełnosprawnych 50+ (16 kobiet i 11 mężczyzn).

4) Projekt „Własny biznes to możliwe”, finansowany z Działania 6.2. Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia, w ramach PO K L 2007-2013 Priorytet VI. Rynek pracy otwarty dla wszystkich, realizowany był w PUP od 1 lipca 2009 r. do 31 grudnia 2010 r. W projekcie wzięło udział sześć osób 50+ (cztery kobiety i dwóch mężczyzn), które uzyskały wsparcie finansowe na prowadzenie działalności gospodarczej w łącznej kwocie 229.000,- zł.

5) Projekt „PI Indywidualny koszyk świadczeń 50+ – model trójsektorowej współpracy w zakresie rynku pracy” realizowany był w ramach PO KL od 1 czerwca 2012 roku (realizację jego przewidziano do 28 lutego 2015 r.)

Celem projektu było zwiększenie skuteczności działań podmiotów rynku pracy oraz integracji i pomocy społecznej z przedsiębiorcami na rzecz powrotu osób bezrobotnych 50+. Innowacyjność wsparcia zaproponowanego w projekcie obejmowała elementy „zarządzania wiekiem” i stanowiła nowe, kompleksowe podejście do procesu rozwiązywania problemów bezrobotnych 50+. Do końca 2012 r., zgodnie z założeniem projektu wdrożono I jego etap, polegający na prowadzeniu analiz i badań dotyczących sytuacji na rynku pracy osób bezrobotnych 50+, pracodawców oraz instytucji rynku pracy.

W okresie 2010-2012 Urząd realizował również programy finansowane z Rezerwy MPiPS. W 2010 r. realizowano program zwiększający aktywność zawodową osób w wieku 45/50+ „Bądź aktywny – program dla osób bezrobotnych powyżej 45 roku życia”. Z programu skorzystało 59 osób 50+.

W 2012 r. zrealizowany był Program aktywizacji osób bezrobotnych 50+, w którym uczestniczyło 7 osób 50+.

(dowód: akta kontroli str. 142-147)

Spośród długotrwale bezrobotnych w wieku powyżej 50 roku życia, poddano badaniu działania Urzędu skierowane do 60 losowo wybranych osób (0,3%), którym PUP proponował zatrudnienie (po 20 osób z lat 2010, 2011, 2012). Stwierdzono, że od chwili rejestracji tych osób Urząd, zgodnie z art. 50 upz, przedstawiał tym osobom propozycje zatrudnienia (tj. w terminie od jednego dnia do pięciu miesięcy i 29 dni). Żadna z objętych badaniem osób bezrobotnych nie skorzystała z proponowanych form aktywizacji, tj.: w czterech przypadkach (7%) z powodu odmowy kandydata oraz w 56 przypadkach (93%) z powodu odmowy pracodawcy (ze względu na brak kwalifikacji, doświadczenia bądź przygotowania kandydata).

(dowód: akta kontroli str.89-94)

W latach 2010, 2011 i 2012 bezrobotni 50+ stanowili od 14,2% do 14,5% ogółu zarejestrowanych, a objęci aktywizacją stanowili odpowiednio 8%, 9% i 10%, natomiast wydatki na ich aktywizację wynosiły odpowiednio 7%, 8% i 10%.

(dowód: akta kontroli str.29, 32)

Wg Dyrektora Urzędu: „(...) osoby 50 plus to jedna z najtrudniejszych grup do aktywizacji zarówno ze względu na niewielkie zainteresowanie ze strony pracodawców zatrudnieniem osób 50 plus, jak również ze względu na konieczność stosowania szerszego, pakietowego wręcz wsparcia specjalistów dla tych osób. Często bowiem, te osoby są mentalnie zupełnie nie przygotowane do skutecznego wejścia na rynek pracy. Ich kariera zawodowa była związana z jednym zakładem pracy, i nie wykształciła elastycznego podejścia do potrzeb i oczekiwań rynku pracy. Niestety wśród tych osób, są też takie, dla których wyłącznym oczekiwaniem jest otrzymanie świadczenia przedemerytalnego i niechęć do jakiegokolwiek aktywizacji.(...)”

(dowód: akta kontroli str. 177)

1.5. Pośrednictwo pracy Urząd realizował w zakresie przewidzianym w art. 9 ust. 1 oraz art. 36 upz. Ogólna liczba ofert pracy przyjętych do realizacji przez PUP w 2010 r. wynosiła 2.207 (wszystkie krajowe), w tym od zakładów pracy – 1.184, pozyskanych przez PUP – 1.023. Zrealizowano 1.624 oferty (74%). W 2011 r. wynosiła 2.170 (wszystkie krajowe), w tym od zakładów pracy – 1.621 (pozyskanych przez PUP – 544). Zrealizowano 1.230 (57%).

(dowód: akta kontroli str.33)

Wyjaśniając przyczynę zrealizowania 74% i 57% przyjętych ofert pracy w latach (odpowiednio) 2010 i 2011, Dyktorka Urzędu stwierdziła, że: „Osiągnięte (...) wskaźniki realizacji ofert (...) podyktowane były wieloma czynnikami. Jednym z nich jest fakt, że pracodawca może złożyć ofertę do jednego wybranego urzędu pracy i często wybiera urząd pracy, który położony jest w dużej odległości od siedziby pracodawcy lub miejsca wykonywania pracy. Osoby bezrobotne z racji swojej sytuacji osobistej i rodzinnej oraz ponoszonych kosztów utrzymania są mało mobilne i nie chcą podejmować pracy w tzw. „delegacji”. (...). Innym powodem niezrealizowania ofert pracy jest fakt, iż część ofert składana była na pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy lub na umowę cywilno-prawną i oferowane wynagrodzenie nie było co najmniej minimalnym wynagrodzeniem za pracę lub nie rodziło obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym z tego tytułu.(...) Kolejnym powodem niezrealizowania ofert było to, iż urząd nie posiadał w rejestrze kandydatów spełniających wymagania pracodawcy. Pracodawcy poszukują kandydatów do pracy o szerokich kwalifikacjach i kompetencjach oraz spełniających inne wymogi. Sprostanie im wszystkim w wielu przypadkach było niemożliwe. (...)

Innym czynnikiem było także składanie ofert pracy dla osób niepełnosprawnych. Ze względu na wymóg niedyskryminacji osób niepełnosprawnych, w ofercie wskazywano, że praca przeznaczona była dla osób bez określenia stopnia niepełnosprawności, gdy w rzeczywistości pracodawca zainteresowany był osobami z wyższym niż lekki stopniem niepełnosprawności (...).

(dowód: akta kontroli str.152)

Spośród niezrealizowanych w badanym okresie ofert pracy (1.911 ofert) będących w dyspozycji Urzędu na dzień 30 czerwca w poszczególnych latach 2010-2012, poddano badaniu 15 losowo wybranych ofert (0,8%) i stwierdzono, że:

- realizację wszystkich ofert powierzono tego samego lub następnego dnia do realizacji konkretnemu pośrednikowi pracy,
- oferty zamieszczane były przez pośredników pracy: w przypadku oferty otwartej (siedem ofert) na tablicy ogłoszeń, na stronie internetowej Urzędu i w systemie obsługi Syriusz, w przypadku oferty zamkniętej (osiem ofert) tylko w systemie obsługi Syriusz.
- wykorzystanie ofert było elementem oceny pracowników zajmujących się pośrednictwem pracy,
- w pięciu przypadkach bezrobotni zostali skierowani do pracodawcy (żaden bezrobotny nie został zatrudniony, pracodawca zatrudnił obcokrajowców), natomiast w 10 przypadkach brak było kandydatów do pracy.

(dowód: akta kontroli str.47-49)

1.6. Obsada kadrowa PUP według stanu na 31 grudnia 2012 r. była zgodna z warunkami określonymi w przepisach §§ 85-86 i § 88, rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy³.

Urząd zatrudniał dziewięciu pośredników pracy w pełnym wymiarze czasu pracy przy obliczonej minimalnej liczbie pośredników pracy – osiem etatów (łącznie ich czas pracy wynosił 360 godzin przy przewidzianym dla minimalnej liczby pośredników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy 320 godz.), 5,5 doradców zawodowych przy obliczonej minimalnej liczbie doradców zawodowych – cztery etaty, trzech specjalistów ds. rozwoju zawodowego przy obliczonej minimalnej liczbie specjalistów ds. rozwoju zawodowego – 2,66 etatu.

(dowód: akta kontroli str. 30)

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie, mimo że osoby w wieku 50+ aktywizowane były w mniejszym stopniu niż inne grupy będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy. W latach 2010-2012 bezrobotni 50+ stanowili od 14,2 do 14,5 % ogółu zarejestrowanych, natomiast liczba tych osób objętych aktywizacją i wydatki na ich aktywizację nie przekraczały 10%.

³ Dz. U. z 2010, Nr 177, poz. 1193 ze zm.

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

W okresie objętym kontrolą efektywność zatrudnienia (na poziomie wynoszącym od 8,8% do 100%) zakładano w czterech projektach i programach realizowanych przez Urząd, w których uczestniczyły osoby bezrobotne 50+. Wskaźniki efektywności dla objętych kontrolą instrumentów rynku pracy, wyniosły w przypadku prac interwencyjnych – 89,4%, prac społecznie użytecznych – 8,8%, robót publicznych – 73%, staży – 69,6%, szkoleń – 38,9%, jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej – 100%, refundacji wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy – 100%.

(dowód: akta kontroli str.31)

2.1. Staże

Spośród 102 staży osób powyżej 50 r.ż. zakończonych w latach 2010-2012, poddano badaniu dokumentację dotyczącą 30 (29%), z tego dwa sfinansowane z FP, 22 ze środków unijnych oraz sześć z rezerwy MPiPS. W badaniu uwzględniono 10 staży zorganizowanych przez pracodawców publicznych oraz 20 staży przez pracodawców niepublicznych.

Stwierdzono, że w przypadku organizatora stażu kwalifikowanie było jawne, wnioski spełniały warunki formalne określone przez Urząd, zgodnie z treścią § 1 rozporządzenia MPiPS z dnia 20 sierpnia 2009 r. z sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu dla bezrobotnych⁴. W 17 przypadkach pracodawcy deklarowali możliwość zatrudnienia osób w wieku 50+. Organizatorzy stażu składali deklaracje o przewidywanym zatrudnieniu i wywiązywali się z tych deklaracji. Nie stwierdzono przypadku niewywiązania się organizatora stażu z przyjętej w umowie (§ 12) deklaracji.

W przypadku stażysty kwalifikowanie było jawne w sposób przewidziany w art. 49 upz, a skierowanie na staż zgodne ze standardami i warunkami prowadzenia usług rynku pracy.

We wszystkich (30) objętych szczegółową kontrolą przypadkach bezrobotni kierowani byli do odbycia stażu po uprzednim zawarciu umowy przez Starostę Lubelskiego (którego reprezentował dyrektor PUP) z pracodawcą. Odbycie stażu poprzedzone było przygotowaniem indywidualnego planu działania (dalej „IPD”), wymaganego w art. 34a ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia.

Przy odbywaniu stażu spełniono wymogi formalno-prawne, tj.: każdorazowo sporządzano program stażu, sprawozdanie z jego przebiegu oraz opinię pracodawcy z odbytego stażu, zgodnie było z art. 53 upz. Wydawana przez pracodawcę opinia zawierająca informacje o zadaniach realizowanych przez bezrobotnego i umiejętnościach praktycznych pozyskanych w trakcie stażu wynikała z programu stażu i zakresu zadań określonych w umowie między PUP, a pracodawcą.

Dwadzieścia pięć osób (83%) spośród badanych znalazło zatrudnienie u organizatora stażu (ale żadna z nich na czas nieokreślony), w tym: trzy osoby, które znalazły zatrudnienie podpisały umowę o pracę na czas określony nie krótszy niż sześć miesięcy (10%) oraz 22 osoby podpisały umowy na czas określony nie

⁴ Dz. U. z 2009, Nr 142, poz. 1160

dłuższy niż trzy miesiące (73%). Spośród pięciu osób (17%), które nie znalazły zatrudnienia w okresie pierwszych trzech miesięcy jedna podjęła pracę i jedna nabyła prawo do świadczenia z pomocy społecznej, pozostałe osoby nie znalazły zatrudnienia w kolejnych miesiącach (jedna osoba została wyrejestrowana na swój wniosek).

(dowód: akta kontroli str.59-71)

2.2. Szkolenia

Spośród 59 szkoleń osób w wieku 50+ zakończonych w latach 2010-2012, poddano badaniu sześć losowo wybranych szkoleń, z których wybrano losowo dokumentację 30 osób w wieku 50+ (51%). Stwierdzono, że we wszystkich przypadkach szkolenie zorganizowano na wniosek osoby bezrobotnej, w trybie indywidualnym na podstawie sporządzonego planu szkoleń, zgodnie z treścią art. 40 ust. 2a upz. Plany szkoleń aktualizowano pod kątem zmieniającego się zapotrzebowania na lokalnym rynku pracy. Urząd nie wymagał, by instytucja szkoleniowa podjęła działania wspomagające zatrudnienie uczestników kursu.

Instytucje szkoleniowe wyłonione zostały w trybie postępowania o zamówienia publiczne, zgodnie z wymogami wynikającymi z przepisów ustawy - Prawo zamówień publicznych⁵.

Zawarto umowy pomiędzy Powiatem Lubelskim a podmiotami realizującymi szkolenie. W umowach uwzględniono zapisy w zakresie nadzoru nad realizacją procesu szkolenia, co miało gwarantować prawidłowy przebieg projektu.

We wszystkich przypadkach organizatorzy szkolenia nie składali deklaracji o przewidywanym zatrudnieniu.

Szkolenia zostały zrealizowane na zasadach określonych zgodnie z treścią art. 40 ust. 4 upz. We wszystkich objętych badaniami przypadkach Urząd sporządził analizę dokumentacji szkoleniowej potwierdzającą zrealizowanie szkolenia zgodnie z umową i programem. Absolwenci szkoleń wypełnili ankiety ewaluacyjne.

W badanych przypadkach sporządzono analizę skuteczności i efektywności szkoleń, uwzględniając wskaźniki wyszczególnione w § 83 rozporządzenia MPiPS z 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy⁶. Koszty szkoleń mieściły się w granicach przyjętych prawem limitów wydatków, zgodnie z treścią art. 109a ust. 1 upz. Dokumentacja szkoleniowa przekazywana była w ustalonym w umowie terminie i w formie wymaganej przez PUP wraz z fakturą za wykonanie usługi szkoleniowej.

W przypadku dokumentacji 30 osób uczestniczących w szkoleniach, które objęto szczegółowym badaniem, stwierdzono, że także kwalifikując osoby do szkoleń stosowano jawne i przejrzyste kryteria. Urząd nie stosował dodatkowych kryteriów kwalifikacji poza wskazanymi w upz. Wszystkie osoby ubiegające się o szkolenie zostały zakwalifikowane.

W 16 przypadkach skierowanie poprzedzone było sporządzeniem indywidualnego planu działania, a w czterech sporządzono taki plan po odbyciu szkolenia przez bezrobotnego, o którym mowa w art. 34a ust. 2 i 3 ustawy o promocji zatrudnienia. Nie było możliwe ustalenie czy zamiar odbycia szkolenia był wprowadzany do bazy przy pierwszym kontakcie z bezrobotnym.

Wszyscy bezrobotni ukończyli szkolenie, mimo że w dwóch przypadkach

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz.759, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2010 r., Nr 177, poz.1193, ze zm.

zanotowano nieobecność bezrobotnego na szkoleniu w okresie kilku godzin.

Spośród osób, których dokumentację objęto kontrolą, zatrudnienie znalazło 14 bezrobotnych (47%), w tym jedna na umowę o pracę na czas nieokreślony, czterech którzy podjęli działalność gospodarczą oraz dziewięć na umowę o pracę na czas określony nie dłuższy niż 3 m-ce. Pozostałe 16 osób (53%) to bezrobotni, z których sześć pozostawało w rejestrze osób zarejestrowanych (od ukończenia szkolenia) i nie korzystało z innych środków na aktywizację zawodową, dwóch bezrobotnych odbywało staż, pięć osób jakie utraciły status bezrobotnego po niestawieniu się w wyznaczonym przez PUP terminie oraz trzy osoby, które skorzystały z prawa do świadczenia z pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 76-89)

2.3. Przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej

Kontrolą objęto dokumentację 29 bezrobotnych powyżej 50 r.ż. (63%), którzy otrzymali jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej w latach 2010-2011, w tym 12 finansowanych w ramach środków Funduszu Pracy z rezerwy MPiPS i 17 ze środków unijnych⁷. Stwierdzono, że kwalifikacja była jawna i przejrzysta, przeprowadzona w oparciu o jawne procedury, upublicznione na stronie BIP Urzędu. Zgodnie z tymi procedurami dokonywano oceny i weryfikacji wniosków. W każdym przypadku, powołana w tym celu komisja podawała kryteria przyznania środków na podjęcie działalności gospodarczej, oceny oraz punktację. W 18 przypadkach były stosowane preferencje dla osób 50+.

- a) przyznawanie środków odbywało się na podstawie Regulaminu rekrutacji i uczestnictwa w projekcie „Własny biznes-to możliwe” i Regulaminu przyznawania środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz wsparcia pomostowego w ramach projektu „Outplacement - naszą szansą”). Regulaminy te były zamieszczone na stronie internetowej Urzędu, zaś ich postanowienia nie zawierały preferencji dla osób w wieku 50+,
- b) w przypadku, gdy wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie przez Urząd, a brakowało środków na ich realizację zawiadamiano w formie pisemnej bezrobotnych, którzy złożyli te wnioski o odmownym ich rozpatrzeniu z powodu braku środków, w oparciu o które możliwe byłoby zawarcie umowy w przedmiotowej sprawie,
- c) Urząd przyznawał środki na rozpoczęcie prowadzenia działalności gospodarczej bezrobotnym, których wnioski otrzymały od komisji największą liczbę punktów, według kryteriów wynikających z regulaminów. Przyznanie środków było poprzedzone koniecznością uczestnictwa w szkoleniach oraz wymogiem przygotowania biznesplanu. Komisja każdorazowo weryfikowała przygotowanie bezrobotnego do prowadzenia działalności gospodarczej (wg specjalności) i oceniła w 29 przypadkach wnioski pozytywnie,
- d) bezrobotnym wypłacano środki na podjęcie działalności gospodarczej na podstawie umowy zawartej ze starostą, zgodnie z treścią art. 34a ust. 2 upz.
- e) nie stwierdzono przypadków niewywiązania się przez bezrobotnych z obowiązku co najmniej 12 miesięcznego prowadzenia działalności gospodarczej. Na podstawie zgromadzonych zaświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej z Urzędów Skarbowych (dalej „US”) ustalono, że bezrobotni prowadzą aktualnie działalność gospodarczą (poza jednym

⁷ Urząd nie korzystał z programów finansowania podejmowanej przez bezrobotnych 50+ działalności gospodarczej w ramach programów specjalnych MPiPS, w latach 2010-2011

- przypadkiem przerwania działalności po okresie 14 miesięcy). Zakupione wyposażenie pozostawało w ścisłym związku z prowadzoną działalnością,
- f) na podstawie uzyskanych w US (właściwych dla miejsca zamieszkania bezrobotnego) informacji w zakresie uzyskanych przychodów w pierwszym i drugim roku działalności, zysku brutto, miesiąca w którym uzyskano pierwsze przychody i po zweryfikowaniu tych danych z informacjami zawartymi we wniosku oraz w harmonogramie przedsiębiorcy, stwierdzono że:
- ✓ w 5 przypadkach (17%) przedsiębiorcy uzyskali w I i II roku działalności zysk równy (od 3 do 23 tys.) lub większy niż planowali (od 1 do 25 tys.),
 - ✓ w 13 przypadkach (46%) przedsiębiorcy uzyskali w I i II roku działalności zysk mniejszy niż zakładali (od 2,5 do 25 tys.),
 - ✓ w 5 przypadkach (17%) przedsiębiorcy wykazali w I roku działalności stratę (od 19,8 do 1,2 tys.), natomiast w II roku działalności zysk ale mniejszy niż zakładali (od 14 do 82 tys.),
 - ✓ w 3 przypadkach (10%) przedsiębiorcy wykazali w I i II roku działalności stratę (od 3,8 do 17 tys.),
 - ✓ w 3 przypadkach (10%) US nie dysponowały danymi w zakresie zysku przedsiębiorców (karta podatkowa),
 - ✓ w 17 przypadkach przedsiębiorcy uzyskali przychód w następnym miesiącu od rozpoczęcia działalności,
 - ✓ w 12 przypadkach US nie dysponowały danymi dotyczącymi miesiąca, w którym przedsiębiorcy uzyskali pierwsze przychody.
- (dowód: akta kontroli str. 49-56)

2.4. Refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy

Badaniem objęto wszystkich 12 przedsiębiorców, którym zrefundowano koszty wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy w 2010 r. i którzy zatrudnili bezrobotnych w wieku powyżej 50 roku życia.

Stwierdzono po analizie dokumentacji dotyczącej tych przedsiębiorców, że refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy dla skierowanych bezrobotnych odbyła się zgodnie z treścią §§ 2 i 5 rozporządzenia MPiPS 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 (dalej „rozporządzenie MPiPS z 17 kwietnia 2009 r.”)⁸; rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis⁹. Urząd stosował kryteria kwalifikacji wskazane w ww. dokumentach.

Zrefundowane koszty wyposażenia pozostawały w ścisłym związku ze stanowiskiem pracy. W 11 przypadkach okres zawieranych umów przedsiębiorców z osobami bezrobotnymi 50+ przekraczał 24 miesiące, w jednym przypadku pracodawca poniósł konsekwencje krótszego niż wskazany w umowie okresu zatrudniania bezrobotnego¹⁰.

Wszyscy przedsiębiorcy wywiązali się z deklaracji złożonych we wnioskach,

⁸ Dz. U. z 2009 r. Nr 62, poz. 512 - obowiązujące do 30 lipca 2011 r.

⁹ Dz. Urz. UE L 379 z 28.12.2006, str. 5

¹⁰ Po zamknięciu działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę w dniu 31 października 2012 r. (na jeden miesiąc przed końcem umowy) Urząd wypowiedział umowę 28 listopada 2012 r. z wezwaniem do zapłaty kwoty 1.933,52 zł. i wyegzekwował w całości przyznane środki.

w zakresie wysokości wkładu własnego, natomiast czterech przedsiębiorców na 12 (33%) nie wywiązało się ze złożonych we wniosku deklaracji w zakresie wysokości płacy dla bezrobotnego), tj. zatrudnili bezrobotnych ale na innych warunkach finansowych niż deklarowali..

(dowód: akta kontroli str. 56-59)

Wg Dyrektora Urzędu: „(...) Biorąc pod uwagę szczególną sytuację na rynku pracy osób 50 plus, istniejące stereotypy jak też trudną sytuację ekonomiczną wielu zakładów pracy a jednocześnie brak realnych możliwości wyegzekwowania od pracodawców deklarowanego wynagrodzenia, postanowiliśmy, że decyzje o wysokości wynagrodzenia pozostawiamy wyłącznie pracodawcy.(...)”

(dowód: akta kontroli str. 148-149)

2.5. Prace interwencyjne i roboty publiczne

Szczegółową kontrolą objęto łącznie 15 losowo wybranych organizatorów prac interwencyjnych i robót publicznych z lat 2010-2012 (55%), którzy zatrudnili najwięcej bezrobotnych w wieku powyżej 50 r. ż.(we wszystkich przypadkach finansowani byli z Funduszu Pracy). Kwalifikowanie było przejrzyste i jawne, oparte na pisemnych procedurach. Wnioski spełniały wymogi ustawowe oraz warunki formalne określone przez Urząd. Wszystkie rozpatrzono pozytywnie, a organizatorów prac zaproszono do negocjacji w ustalonych przez PUP terminach.

Organizatorzy w 10 przypadkach wywiązały się z deklaracji o zatrudnieniu po okresie trwania robót publicznych lub prac interwencyjnych (na czas od 1 do 2,5 miesiąca). W pozostałych pięciu przypadkach nie deklarowano zatrudnienia po okresie trwania robót publicznych lub prac interwencyjnych.

We wszystkich przypadkach zrefundowano koszty poniesione w związku z zatrudnieniem skierowanego bezrobotnego zgodnie z art.51 upz oraz § 9 rozporządzenia MPiPS z dnia 7 stycznia 2009 r. w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jednorazowej refundacji kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne¹¹. Kwoty przyznanej organizatorom refundacji nie przekraczały ustawowych limitów, określonych w art. 51 ust. 2 upz. Wystąpiło 11 przypadków wielokrotnego kierowania (od dwóch do sześciu razy) tych samych bezrobotnych do prac interwencyjnych i robót publicznych, w tym do tego samego pracodawcy.

Żaden z bezrobotnych (poddanych badaniu) nie znalazł jednak stałej pracy, dwóch zatrudniono na cztery miesiące, jednego na 5 miesięcy, dziewięć na czas określony nie krótszy niż sześć miesięcy i trzech bezrobotnych zatrudniono na czas nie dłuższy niż trzy miesiące.

(dowód: akta kontroli str. 71-76)

Wg Dyrektora Urzędu : „(...) każdy warunek zatrudnienia pozyskany od pracodawcy to szansa na dłuższą pracę dla osoby bezrobotnej i nie rejestrowanie się ponownie w urzędzie pracy. Do każdej osoby i do każdego pracodawcy podchodzimy indywidualnie. Zapisy umów np. o staże wprowadzają konieczność zatrudnienia po okresie trwania stażu przez okres co najmniej równy okresowi jego trwania (od 3 do 6 m-cy). Osiągamy tutaj efektywność przekraczającą 70%. Dostrzegamy jednak problem z utrzymaniem pracy po wypełnieniu warunku zatrudnienia (...).

(dowód: akta kontroli str. 178-179)

¹¹ Dz. U. Nr 5, poz. 25

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie, pomimo że żadna z osób, której dokumentację poddano analizie, nie uzyskała stałego zatrudnienia po odbyciu stażu (w przeważającej liczbie były to umowy o pracę na czas nieprzekraczający trzech miesięcy).

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 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 Lublinie.

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.

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Lublin, dnia ... lipca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Kontroler
Tadeusz Duda
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Adam Pęziół

.....
podpis

.....
podpis