



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG – 4101-03-01/2013
P/13/111

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/13/111 – Aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia osób powyżej 50. roku życia.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler Henryk Kulczewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84885 z dnia 08.04.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Powiatowy Urząd Pracy w Żarach; 68-200 Żary, ul. Mieszka I 15, dalej: *Urząd* lub *PUP*.

Kierownik jednostki kontrolowanej Józef Tarniowy, dyrektor.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W latach 2010-2012 Urząd prawidłowo realizował działania w zakresie aktywizacji zawodowej bezrobotnych powyżej pięćdziesiątego roku życia.

Uwzględniając uwarunkowania lokalnego rynku pracy (wysokie bezrobocie z tendencją wzrostową) przy jednoczesnym znaczącym ograniczaniu środków na aktywizację bezrobotnych¹ skuteczność stosowanych instrumentów była relatywnie wysoka. Świadczy o tym odsetek osób, które znalazły zatrudnienie. Najbardziej skutecznymi instrumentami były: przyznawanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz prace interwencyjne, natomiast najniższy wskaźnik efektywności odnotowano w szkoleniach.

Prawidłowo wykonywano również zadania w zakresie analizy lokalnego rynku pracy oraz współpracy z powiatową radą zatrudnienia.

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości dotyczyły niezapewnienia wymaganej liczby zatrudnionych w PUP na koniec 2012 r. doradców zawodowych oraz specjalistów ds. rozwoju zawodowego. Braki kadrowe nie przełożyły się jednak na jakość wykonywanych zadań w zakresie realizacji aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu osób w wieku powyżej 50. roku życia (50+).

Ujawniono także pojedynczy przypadek przyznania jednorazowych środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej, która faktycznie nie była wykonywana (przedsiębiorca nie osiągał przychodów).

¹ Środki w 2011 r. stanowiły zaledwie 40,3%, a w 2012 r. 45,7% środków otrzymanych w 2010 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1. Liczba bezrobotnych zarejestrowanych w Urzędzie w latach 2010-2012 (stan na 31 grudnia) kształtowała się jak niżej:

- rok 2010: ogółem - 5.975 osób, w tym 1.332 w wieku 50+ (22,3% ogółu zarejestrowanych),
- rok 2011: ogółem - 5.959 osób, w tym 1.380 w wieku 50+ (23,2%),
- rok 2012: ogółem - 5.875 osób, w tym 1.406 w wieku 50+ (23,9%).

Z ww. danych wynika m.in., że liczba bezrobotnych zarejestrowanych w Urzędzie w 2012 r. zmniejszyła się w odniesieniu do 2010 r. o 100 osób, tj. o 1,7%, natomiast w wieku 50+ wzrosła o 74 osoby, tj. o 5,6%.

Liczba osób znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy², wymienionych w art. 49 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³, zwanej dalej „ustawą o promocji zatrudnienia”, w tych samych latach wynosiła:

- rok 2010 - 5.519 osób (92,4% ogółu zarejestrowanych),
- rok 2011 - 5.447 osób (91,4%),
- rok 2012 - 5.447 osób (92,7%).

(dowód: akta kontroli str. 5-7)

Odnosnie wysokiej liczby bezrobotnych znajdujących się w szczególnej sytuacji, w tym katalogu tych osób i wpływu powyższej sytuacji na pracę Urzędu, dyrektor J. Tarniowy wyjaśnił m.in., że:

- *osoby bez kwalifikacji i doświadczenia zawodowego, to efekt systemu oświaty zawodowej w Polsce. Stąd też niechęć pracodawców do ich zatrudniania. Osoby bez wykształcenia średniego nie powinny być zaliczane do grupy znajdującej się w „szczególnej sytuacji”,*
- *osoby w wieku ponad 50 lat - dopiero powszechne ubezpieczenie zdrowotne obywateli Polski pozwoliłoby znaleźć sposób na ich życie bez rejestracji jako osoby bezrobotne,*
- *osoby samotnie wychowujące co najmniej jedno dziecko do 18 roku życia oraz kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka - obecna pomoc rodzinna jest wypadkową możliwości budżetowych Państwa, wiele z tych osób nie otrzymałoby żadnej pomocy społecznej bez obowiązku zarejestrowania się jako osoba bezrobotna,*
- *osoby, które po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęły zatrudnienia - wiele z tych osób oczekuje w pierwszej kolejności rozwiązania znacznie ważniejszych problemów bytowych, wręcz ponownej adaptacji środowiskowej, a takich instytucji, działań i środków brakuje.*

Według J. Tarniowego aktywizacja zawodowa osób bezrobotnych nie należy do obowiązków tylko jednej instytucji (np. urzędu pracy), czy jednego resortu. Problemy te powinny być rozwiązywane w sposób globalny, co zdecydowanie wpłynęłoby na poprawę jakości pracy w Urzędach.

Ponadto zdaniem J. Tarniowego pracownicy powiatowych urzędów pracy od wielu lat apelują, by nabywanie uprawnień do bezpłatnych świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego, pomocy społecznej, stypendiów dla dzieci i młodzieży, nie warunkować rejestracją w urzędach pracy. W obecnej sytuacji prawnej nie można o żadnej osobie bezrobotnej powiedzieć, że jest zdolna lub niegotowa do podjęcia pracy zarobkowej.

(dowód: akta kontroli str. 8 i 67-83)

² Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach MPiPS – 01 *Sprawozdanie o rynku pracy*.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 674 ze zm.

2. Na realizację aktywnych programów przeciwdziałania bezrobociu w latach 2010-2012 Urząd dysponował następującymi środkami i źródłami finansowania:

- rok 2010 - 16.507,8 tys. zł, w tym 10.578,1 tys. zł z Funduszu Pracy (FP), 5.556,0 tys. zł ze środków UE (w tym EFS) i 373,7 tys. zł z PFRON. Na aktywizację osób w wieku 50+ wydatkowano 1.659,5 tys. zł, tj. 10,0% wydatków ogółem,
- rok 2011 - 6.655,8 tys. zł, w tym 4.424,5 tys. zł z FP, 1.981,3 tys. zł z UE i 250,0 tys. zł z PFRON. Na osoby w wieku 50+ wydatkowano 832,3 tys. zł (12,5%),
- rok 2012 - 7.537,9 tys. zł, w tym 5.310,8 tys. zł z FP, 1.949,2 tys. zł z UE i 277,9 tys. zł z PFRON. Na osoby w wieku 50+ wydatkowano 1.023,7 tys. zł (13,6%).

(dowód: akta kontroli str. 9)

Środki otrzymane w 2011 r. stanowiły zatem 40,3%, a w 2012 r. 45,7% środków otrzymanych w 2010 r. Na aktywizację osób w wieku 50% przeznaczono od 10% (w 2010 r.) do 13,6% (w 2012 r.), podczas gdy liczba osób w tym wieku stanowiła wyższy odsetek - od 22,3% do 23,9% bezrobotnych ogółem.

Na ile środki na aktywne formy walki z bezrobociem są wystarczające w sytuacji ich zmniejszenia w latach 2011-2012, w tym głównie z Funduszu Pracy oraz jakie są w tym zakresie potrzeby w ocenie Urzędu, dyrektor J. Tarniowy wyjaśnił, że: *„...Ograniczenie środków na aktywne formy walki z bezrobociem było podstawą do bardziej oszczędnego ich wydatkowania poprzez objęcie wsparciem jak największej grupy osób bezrobotnych. Działania te polegały na przyznawaniu w niektórych formach wsparcia niższych stawek od maksymalnych określonych w ustawie. Ponadto bezcenne okazały się środki pozyskane na ten cel w latach 2011-2012 z rezerwy Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Oceniając gospodarkę środkami Funduszu Pracy na aktywizację osób bezrobotnych należy zaakcentować dwa problemy: po pierwsze roczny budżet jest zbyt niski w odniesieniu do rzeczywistych potrzeb Urzędu i po drugie istnieje konieczność ustalenia bardziej precyzyjnych zasad i kryteriów ustawowych w zakresie gospodarowania i efektywności wydawania tych środków (obecnie są wielokrotnie i w sposób niespójny zmieniane i zawierają zbyt wiele luk, przez co faktyczny przyrost nowych miejsc pracy jest iluzoryczny)...”*

W uzupełnieniu tych wyjaśnień w zakresie zwiększenia skuteczności i efektywności wydawania środków Funduszu Pracy, dyrektor J. Tarniowy stwierdził, że:

- w przepisach wykonawczych poszczególnych form aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych (staże, prace interwencyjne, roboty publiczne), należy zdefiniować minimalne progi „efektywności zatrudnienia”,
- szkolenia zawodowe należy organizować wyłącznie na konkretny wniosek pracodawcy, potwierdzony umową trójstronną (pracodawca - bezrobotny - PUP) zabezpieczoną chociaż minimalną wpłatą lub kaucją zwrotną pracodawcy,
- czas obowiązkowego prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby otrzymujące jednorazowe środki na tą działalność, należy wydłużyć do 2-3 lat. Ponadto dokumentem poświadczającym faktyczne prowadzenie działalności gospodarczej powinno być zaświadczenie z US o osiągniętych przychodach,
- refundacja środków pracodawcom organizującym nowe miejsca pracy dla osób bezrobotnych – tylko dla tych, którzy w okresie ostatnich 2 lat nie obniżyli stanu zatrudnienia,
- prace społecznie użyteczne są doraźną 10 godzinną formą pomocy społecznej. Absurdem jest więc obecne liczenie efektywności zatrudnieniowej tych prac, sprowadzające się do wielokrotnego liczenia przez system informatyczny tych samych osób, podejmujących kolejną „tygodniówkę”,
- obecny algorytmowy system podziału środków Funduszu Pracy w marginalnym stopniu preferuje efektywność zatrudnieniową. Bardziej aktywne urzędy pracy ponoszą większe koszty, a otrzymują takie same jak inne urzędy w województwie środki na dany rok budżetowy.

(dowód: akta kontroli str. 10 i 198-200)

Natomiast w sprawie przyczyn wydatkowania środków przeznaczonych na aktywizację zawodową osób w wieku 50+ tylko w wysokości od 10,0% do 13,6% środków ogółem, podczas gdy liczba bezrobotnych w tym okresie wynosiła od 22,3% do 23,9% bezrobotnych ogółem, dyrektor J. Tarniowy wyjaśnił: „...*W latach 2010-2012 wydatki na aktywizację osób w wieku 50+ były adekwatne do potrzeb. Wszystkie wnioski bezrobotnych dotyczące m.in. dopłat na podjęcie działalności gospodarczej, lub uczestnictwa w szkoleniu, zostały pozytywnie rozpatrzone...*”.

(dowód: akta kontroli str. 11)

3. Wybór form aktywizacji zawodowej bezrobotnych na dany rok budżetowy uzależniony był od wysokości przyznanych środków, które stanowiły podstawę do opracowania planów finansowych na programy na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej oraz inne fakultatywne zadania. Stosownie do art. 109 ust. 9 ustawy o promocji zatrudnienia, decyzje w tym zakresie były poprzedzone zasięgnięciem opinii powiatowej rady zatrudnienia. Opinie wydawane były w formie uchwał.

Zgodnie z § 15 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy⁴, PUP zaprowadził rejestry pracodawców krajowych, z którymi współpracował i karty pracodawców prowadzących działalność na terenie powiatu. Założone karty zawierały dane wymienione w § 15 ust. 2 rozporządzenia, w tym m.in. dot. stanu zatrudnienia i oczekiwań pracodawcy wobec urzędu pracy.

Rozpoznawanie potrzeb bezrobotnych w zakresie pożądaných usług lub instrumentów rynku pracy realizowane było poprzez świadczenie poradnictwa zawodowego w formie indywidualnych rozmów doradczych, w ramach których bezrobotni otrzymywali m.in. „kwestionariusz oczekiwań”, „kartę celów” i „kwestionariusz zainteresowań zawodowych”. Osoby zarejestrowane w PUP powyżej 6 miesięcy, w tym powyżej 50 roku życia, wspólnie z pracownikami Urzędu ustalały indywidualne plany działania, obejmujące podstawowe usługi, wspierane instrumentami rynku pracy w celu zatrudnienia. Osoba bezrobotna określała swoje cele zawodowe, przeszkody w realizacji planów, posiadane kwalifikacje oraz propozycje zawodów, w których chciałaby pracować.

Stosownie do § 71 ust. 1 i 2 cyt. rozporządzenia Urząd sporządzał listy zawodów i specjalności z uwzględnieniem kwalifikacji i umiejętności zawodowych, na które istnieje zapotrzebowanie na lokalnym rynku pracy, zgodnie z klasyfikacją zawodów i specjalności, a także analizował potrzeby szkoleniowe na dany rok. W tym celu do pracodawców i jednostek samorządu terytorialnego rozsyłane były prośby o udzielenie informacji dot. szkoleń osób pozostających bez zatrudnienia. Na podstawie uzyskanych informacji sporządzano zapotrzebowanie na poszczególne stanowiska pracy, w tym zawodów deficytowych i nadwyżkowych.

Badanie trwałości efektów aktywizacji zawodowej polegało na prowadzeniu analiz danych zawartych w załączniku Nr 6 do sprawozdania MPiPS-01 – Aktywne programy rynku pracy, sporządzanym na koniec I kwartału po roku kalendarzowym, którego dotyczyło badanie. W wyniku tych analiz uzyskiwano informacje o liczbie osób uczestniczących w poszczególnych formach aktywizacji zawodowej, co stanowiło materiał pomocniczy przy podejmowaniu decyzji o podziale środków na rok bieżący.

W latach 2010-2012 PUP nie realizował zadań w ramach przyjętego w dniu 17 października 2008 r. przez Radę Ministrów programu *Solidarność Pokoleń - Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+*.

(dowód: akta kontroli str. 12-29)

⁴ Dz. U. Nr 177, poz. 1193 ze zm.

4. W okresie objętym kontrolą aktywnymi formami przeciwdziałania bezrobociu⁵ została objęta (łącznie z przechodzącymi z poprzedniego okresu rozliczeniowego) następująca liczba osób:

- rok 2010: ogółem 4.404, w tym 742 (16,8%) w wieku 50+,
- rok 2011: ogółem 2.393, w tym 478 (20,0%) w wieku 50+,
- rok 2012: ogółem 2.271, w tym 376 (16,6%) w wieku 50+.

Największa liczba bezrobotnych 50+ uczestniczyła w pracach społecznie użytecznych: 320 osób (43,5%) w 2010 r., 332 (69,9%) w 2011 r. i 203 (54,3%) w 2012 r. W pozostałych formach aktywizacji zawodowej uczestniczyło:

- prace interwencyjne: 168 osób (22,6%) w 2010 r., 75 (15,7%) w 2011 r. i 48 (12,8%) w 2012 r.,
- roboty publiczne: 78 osób (10,5%) w 2010 r., 20 (4,2%) w 2011 r. i 43 (11,4%) w 2012 r.,
- staże: 32 (4,3%) w 2010 r., 17 (3,6%) w 2011 r. i 33 (8,8%) w 2012 r.,
- szkolenia: 103 (13,9%) w 2010 r., 10 (2,1%) w 2011 r. i 23 (6,1%) w 2012 r.,
- jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej: 25 (3,4%) w 2010 r., 13 (2,7%) w 2011 r. i 13 (3,5%) w 2012 r.,
- refundacja wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy: 16 osób (2,2%) w 2010 r., 11 (2,3%) w 2011 r. i 13 (3,5%) w 2012 r.

W 2012 r. Urząd realizował program specjalny „50+ DLA POWIATU – Melioracje wodne”. Był to projekt współfinansowany z EFS w ramach działania 6.1 „Poprawa dostępu do zatrudnienia oraz wspieranie aktywności zawodowej w regionie”. Okres realizacji projektu: 31.05 - 31.12.2012 r. Kryteria doboru uczestników projektu: w szczególności osoby nie posiadające wykształcenia średniego. Zastosowane preferencje: refundacja kosztów badań, szkolenia BHP, zakupu odzieży ochronnej i obuwia oraz zakupu sprzętu i narzędzi.

W okresie od 20.08.2012 r. do 28.02.2013 r. PUP realizował również projekt „50 plus” z rezerwy Ministra, który dotyczył różnych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych. Zastosowane preferencje: w przypadku prac interwencyjnych wyższa kwota przyznanej refundacji (930 zł zamiast 720 zł), a w przypadku staży zatwierdzanie wniosków tych pracodawców, którzy zadeklarują zatrudnienie po zakończeniu programu.

(dowód: akta kontroli str. 30-42)

Według wyjaśnień dyrektora J. Tarniowego, w latach 2010-2012 aktywnymi formami przeciwdziałania bezrobociu objęto 1.665 osób w wieku 50+, z których 591 (35,5%) po okresie subwencjonowania nie podjęło lub nie kontynuowało pracy. Jednakże nie można o nich wszystkich powiedzieć, że „nie były zainteresowane podjęciem zatrudnienia”, gdyż mogło to wynikać z różnych powodów, np. z niechęci lub wysokich wymagań pracodawcy, nieodpowiedniego stanu zdrowia, albo z przyczyn losowych. Należy zatem wdrożyć regulacje prawne o uprawnieniach bezrobotnych wynikających z innych przepisów, bez konieczności rejestrowania się jako osoby bezrobotne. J. Tarniowy stwierdził też, że najbardziej skutecznymi (efektywnymi) formami aktywizacji osób w wieku 50+ były środki na podjęcie działalności gospodarczej oraz refundacja wyposażenia stanowisk pracy, a najmniej roboty publiczne i szkolenia zawodowe. Do barier związanych z aktywizacją tych osób należy zaliczyć głównie: niechęć pracodawców do zatrudniania osób starszych, gorszy stan zdrowia, niższa wydolność fizyczna, postęp techniczny w konkretnym zawodzie i globalny kryzys gospodarczy. Urząd w Żarach stara się pokonywać te bariery m.in. poprzez inicjowanie i organizowanie szkoleń zawodowych, lub wdrażanie programów aktywizacji zawodowej wyłącznie dla osób 50+. Urząd korzystał w tym zakresie z opracowań Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Zielonej Górze, w tym m.in. z analiz i raportów dotyczących szczególnej sytuacji bezrobotnych (również osób w wieku 50+) na rynku pracy województwa lubuskiego. Mogłaby natomiast być usprawniona metodologia

⁵ W szczególności prace interwencyjne, prace społecznie użyteczne, roboty publiczne, staże, szkolenia, jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej oraz refundacja wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy.

opracowywania i udostępniania przez Urząd Statystyczny gminnych i powiatowych informacji o gospodarce, zatrudnieniu i pomocy społecznej (ukazuje się prawie z rocznym opóźnieniem).

(dowód: akta kontroli str. 67-83)

W zakresie wypełniania przez Urząd obowiązków wynikających z art. 50 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia⁶, szczegółowym badaniom poddano 60 losowo wybranych bezrobotnych, zarejestrowanych w latach 2010-2012 (po 20 z każdego roku). Badania te wykazały, że we wszystkich przypadkach (100%) Urząd podejmował działania zgodne z ww. przepisami. W 27 przypadkach (45,0%) bezrobotni nie przyjmowali propozycji ze względu na utrudniony dojazd do miejsca pracy, a w 25 (41,7%) nie byli przyjmowani przez wskazanego pracodawcę - na ogół (23 razy) bez podania przyczyny, lub z powodu braku u bezrobotnego odpowiednich kwalifikacji, bądź krótki staż pracy na danym stanowisku. W pozostałych 8 przypadkach Urząd proponował inne formy aktywizacji, w tym 7 jako prace społecznie użyteczne i jedno w szkoleniu zgodnym z wykształceniem. Propozycje te zostały przez bezrobotnych przyjęte do realizacji, co nie dało jednak efektu w postaci zatrudnienia w okresie do 6 miesięcy od dnia rejestracji. Według stanu na dzień 20.05.2013 r. 16 osób (26,7%) zostało wykreślonych z ewidencji osób bezrobotnych, w tym 5 za niestawiennictwo w Urzędzie w umówionym terminie, 4 w wyniku zastosowania art. 33 ust. 4 pkt 9 ustawy o promocji zatrudnienia, 5 na skutek podjęcia pracy lub założenia własnej działalności gospodarczej oraz po jednej w wyniku otrzymania zasiłku stałego w OPS i dobrowolnej rezygnacji ze statusu osoby bezrobotnej.

(dowód: akta kontroli str. 43-49)

5. Liczba krajowych ofert (miejsc pracy) przyjętych przez PUP do realizacji w latach 2010-2012 oraz ofert zrealizowanych, przedstawiała się jak niżej:

- rok 2010 - przyjęte do realizacji: 15.713; zrealizowane: 13.850,
- rok 2011 - przyjęte do realizacji: 10.603; zrealizowane: 9.012,
- rok 2012 - przyjęte do realizacji: 3.966; zrealizowane: 3.331.

W poszczególnych miesiącach 2012 r. przyjęto do realizacji następujące liczby ofert: 302 (I); 322 (II); 287 (III); 380 (IV); 226 (V); 316 (VI); 498 (VII); 379 (VIII); 393 (IX); 449 (X); 222 (XI) i 192 (XII).

(dowód: akta kontroli str. 50-51)

Odnosnie ilości, jakości i atrakcyjności ofert pracy dyrektor J. Tarniowy wyjaśnił, że są to pojęcia względne, zależne od zewnętrznych uwarunkowań, jak: stanu gospodarki lokalnej, zakresu prowadzonych inwestycji, konkurencji na rynku pracy, zamożności społeczeństwa. Wynikiem tego jest niski poziom płac w województwie lubuskim (najniższy w Polsce) oraz zatrudnianie bezrobotnych na coraz krótsze okresy i coraz częściej na umowy cywilnoprawne. Duże przedsiębiorstwa często korzystają z usług agencji zatrudnienia (oferujących krótkoterminowe umowy i najniższe płace). Do powiatowych urzędów pracy zwracają się często pracodawcy zatrudniających niewielką liczbę pracowników, ale oczekujący wsparcia z Funduszu Pracy. Ponadto J. Tarniowy wyjaśnił, że PUP w Żarach na bieżąco współpracuje z prywatnymi agencjami zatrudnienia w zakresie przyjmowania i promowania ofert pracy. W 2012 r. współpracował z 6 agencjami, w tym głównie z „RANDSTAD” sp. z o.o. Agencja Pracy Tymczasowej w Warszawie. Agencjom tym przekazano 16 ofert z 238 stanowiskami pracy. W wyniku współpracy 145 osób (61%) aktywowano.

(dowód: akta kontroli str. 67-83)

Analiza 45 losowo wybranych niezrealizowanych ofert pracy będących w dyspozycji Urzędu na dzień 30 czerwca w latach 2010-2012 wykazała, że we wszystkich przypadkach realizację oferty powierzono konkretnemu pośrednikowi pracy, który podejmował działania zgodne z obowiązującymi procedurami polegającymi m.in. na:

⁶ Bezrobotnemu w wieku 50+, powiatowy urząd pracy w okresie do 6 miesięcy od dnia rejestracji powinien przedstawić propozycję zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, szkolenia, stażu, odbycia przygotowania zawodowego dorosłych lub zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych.

- wprowadzeniu oferty do systemu teleinformatycznego „Syriusz Standard” oraz umieszczeniu jej w ogólnodostępnej Centralnej Bazie Ofert Pracy,
- zamieszczeniu informacji o ofercie na tablicach ogłoszeń PUP i właściwej gminy, a także na wyświetlaczu multimedialnym znajdującym się w Urzędzie,
- upowszechnieniu informacji na łamach lokalnych gazet,
- informowaniu osób bezrobotnych zarejestrowanych i zgłaszających się do Urzędu, a spełniających wymogi zawarte w ofercie, o możliwości ubiegania się o pracę,
- utrzymywaniu kontaktu telefonicznego z pracodawcą z częstotliwością ustaloną w trakcie przyjęcia oferty celem badania jej aktualności.

Wykorzystanie ofert stanowiło element oceny pracowników zajmujących się pośrednictwem pracy (we wnioskach o przyznanie dodatku do wynagrodzenia podawano m.in. liczbę wydanych skierowań do pracy).

Spośród 45 analizowanych ofert 7 (15,6%) zostało zrealizowanych przez PUP w całości po dniu 30 czerwca (przed upływem terminu ważności), 8 (17,8%) zrealizowano częściowo (pracodawcy zatrudnili mniejszą liczbę osób od zapotrzebowania zgłoszonego w ofertach) oraz 30 (66,6%) nie zostało zrealizowanych. Przyczyną niezrealizowania jednej oferty było prowadzenie przez pracodawcę działań rozpoznawczych w zakresie zatrudnienia 4 osób pod planowane za pół roku otwarcie lokalu gastronomicznego. W pozostałych przypadkach pracodawcy, których oferty nie zostały zrealizowane lub zrealizowano je częściowo, podjęli się zatrudnienia pracowników we własnym zakresie, bez pomocy PUP. Przyczyną zamknięcia ofert niezrealizowanych i zrealizowanych częściowo był upływ terminu ich ważności (60,5%) oraz wycofanie przez pracodawcę (39,5%). Łączna liczba oferowanych przez pracodawców miejsc pracy: 132; liczba osób zatrudnionych w wyniku działań pośredników pracy Urzędu: 29, tj. 22,0%.

(dowód: akta kontroli str. 52-63)

6. Na koniec grudnia lat 2010-2012 zatrudnienie w Urzędzie ogółem, w tym na stanowiskach związanych z aktywizacją zawodową, wynosiło:

- rok 2010 - 83 osoby, w tym 15 pośredników pracy, 6 doradców zawodowych i 4 specjalistów ds. rozwoju zawodowego,
- rok 2011 - 79 osób, w tym 15 pośredników, 4 doradców i 4 specjalistów,
- rok 2012 - 62 osoby, w tym 14 pośredników, 4 doradców i 1 specjalista.

(dowód: akta kontroli str. 64)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Według stanu na dzień 31.12.2012 r. obsada kadrowa PUP nie była zgodna z przepisami cyt. rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy.

Minimalna liczba pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy na stanowiskach związanych z aktywizacją zawodową w 2012 r., stosownie do wyliczeń dokonanych przez Urząd we wrześniu 2011 r. w oparciu §§ 85 i 86 cyt. rozporządzenia, powinna wynosić:

- doradcy zawodowi - 7 osób,
- specjaliści ds. rozwoju zawodowego - 4 osoby.

(dowód: akta kontroli str. 65)

Oznacza to, iż na koniec 2012 r. Urząd nie spełniał warunku zatrudnienia wymaganej liczby doradców zawodowych o 3 osoby i specjalistów ds. rozwoju zawodowego także o 3 osoby.

W sprawie niedostosowania obsady kadrowej do warunków określonych przepisami prawa dyrektor J. Tarniowy wyjaśnił: „...Od 1 stycznia 2011 r. obowiązuje zasada równoważenia budżetu w zakresie wydatków bieżących, wynikająca z art. 242 ustawy o finansach publicznych. W związku z powyższym Zarząd Powiatu informował PUP o wprowadzeniu systemowych rozwiązań, które zakazują organowi stanowiącemu (Radzie Powiatu) uchwalić budżet, w którym planowane wydatki bieżące byłyby wyższe od planowanych dochodów,

powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Efektem tych zmian była konieczność wprowadzenia przez Powiat rygorystycznej dyscypliny wydatkowej i przyjęcia programów oszczędnościowych. W 2011 r. Minister Pracy drastycznie obniżył o 7% odpis Funduszu Pracy na koszty obsługi osób bezrobotnych o 700 tys. zł, a w sierpniu 2012 r. Zarząd Powiatu wydał polecenie zmniejszenia budżetu PUP na rok 2013 o kwotę 500 tys. zł w odniesieniu do planu na rok 2012 oraz obniżenia o 10% wynagrodzenia brutto pracownikom na stanowiskach kierowniczych, którym przysługuje dodatek funkcyjny. W odpowiedzi poinformowałem Zarząd, że tak drastyczne oszczędności spowodują niemożność dotrzymania ustawowych standardów usług rynku pracy. Niemniej jednak byłem zobowiązany do obniżenia w latach 2011-2012 wydatków bieżących, głównie poprzez zmniejszenie zatrudnienia we wszystkich komórkach organizacyjnych Urzędu (łącznie o 21 osób), w tym także na stanowiskach związanych z aktywizacją zawodową, zdając sobie sprawę, że stanowi to naruszenie warunków określonych w rozporządzeniu Ministra. Decyzję w tym zakresie podjąłem osobiście, po uprzednich bezskutecznych prośbach o brakujące środki w Ministerstwie Pracy, Wojewody Lubuskiego i Starosty Żarskiego. Decyzja została wypracowana kolegią przez wszystkich kierowników Działów, po konsultacji z działającym w Urzędzie Związkiem Zawodowym Pracowników PUP w Żarach. Dodaję przy tym, że wg statystyki MPiPS usługi rynku pracy PUP w Żarach od 6 lat są najlepsze w Polsce. W aktualnej sytuacji każda próba zwiększenia zatrudnienia w Centrum Aktywizacji Zawodowej wiązałaby się z koniecznością zwolnienia i tak minimalnej obsady w innych Działach Urzędu, a to miałyby wpływ na pogorszenie jakości obsługi bezrobotnych...”.

(dowód: akta kontroli str. 66)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

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

Opis stanu
faktycznego

1. W latach 2010-2012 PUP skierował 65 osób w wieku 50+ do odbycia stażu pracy, w tym 23 w 2010 r., 11 w 2011 r. i 31 w 2012 r. W II p. 2012 r. PUP realizował „Program na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej dla osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia”, finansowany z rezerwy Ministra Pracy i Polityki Społecznej, w którym uczestniczyło łącznie 16 osób (zakończenie programu nastąpiło 28.02.2013 r.). Szczegółowym badaniom poddano 30 staży zorganizowanych dla bezrobotnych 50+, w tym 10 sfinansowanych z Funduszu Pracy, 10 ze środków unijnych: Program Operacyjny Kapitał Ludzki (POKL) i 10 z rezerwy Ministra Pracy i Polityki Społecznej w ramach programu 50+. Analiza ta wykazała, co następuje:

Kwalifikowanie organizatorów stażu oraz stażystów było przejrzyste i jawne, oparte na pisemnych procedurach (bez preferencji osób 50+). W opracowanych przez Urząd „Zasadach gospodarowania środkami z Funduszu Pracy”, postanowiono m.in., że przy rozpatrywaniu wniosków pracodawców będą obowiązywały następujące zasady:

- decyduje kolejność wpływu wniosku (data zarejestrowania w PUP),
- do realizacji zakwalifikowane będą głównie wnioski zapewniające efektywność zatrudnienia po ustaniu subwencji,
- pracodawca, który w dniu składania wniosku nie może jednoznacznie zapewnić przyszłego zatrudnienia stażysty u siebie, może ubiegać się o organizowanie stażu, jeżeli zagwarantuje takie zatrudnienie w innym zakładzie pracy (ze wskazaniem tego zakładu), albo zobowiąże się do zatrudnienia stażysty w pierwszej kolejności w przypadku umów na zastępstwo, albo do rzetelnego przygotowania stażysty do udziału w konkursie na stanowisko urzędnicze i zapewnienia mu równego udziału w takim konkursie.

Wnioski pracodawców sporządzone zostały wg wzoru opracowanego przez PUP i zawierały dane wymienione w § 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych⁷. W 23 przypadkach (76,7%) wnioskodawcy składali deklaracje zatrudnienia osób po odbyciu stażu (głównie na czas określony od 3 do 6 miesięcy), ale brak deklaracji nie wykluczał pozytywnego rozpatrzenia wniosku. Z deklaracji powyższych wywiązało się 16 pracodawców (69,6%), a pozostałych 7 - mimo deklaracji - nie zatrudniło stażystów, przy czym wobec 5 stażystów wydali opinie pozytywne, a wobec 2 negatywne.

Bezrobotni kierowani byli do odbycia stażu na podstawie umowy zawartej przez dyrektora PUP z pracodawcą. W latach 2010-2011 do postanowień umowy wpisywano zobowiązanie pracodawcy o zatrudnieniu stażysty „zgodnie z deklaracją” lub na czas określony nie krótszy niż 3-4 miesiące. W umowach zawartych w 2012 r. zobowiązanie to usunięto. Przyczyny usunięcia wynikały z:

- interpretacji przepisów cyt. rozporządzenia, opublikowanej na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, gdzie napisano, że przepisy rozporządzenia nie nakładają na pracodawcę obowiązku zatrudnienia bezrobotnego po zakończeniu stażu. Zobowiązanie to ma charakter dobrowolny, a zatem możliwe jest *„...aby pracodawca we wniosku o zorganizowanie stażu zadeklarował zatrudnienie bezrobotnego po odbyciu stażu, jednak nie może to być jedyne kryterium decydujące o skierowaniu bezrobotnego na staż do danego pracodawcy...”*,
- wystąpienia pokontrolnego Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp. z dnia 16.03.2011 r., w którym podano m.in., że *„...zobowiązanie organizatora stażu do zatrudnienia bezrobotnego po odbyciu stażu na jakikolwiek czas jest niezgodne z przepisami prawa i wymaga usunięcia z treści zawieranych umów...”*. Zapis umowny należy ograniczyć do zakresu deklaracji załączonej do wniosku.

Dla 16 badanych bezrobotnych nie przygotowano indywidualnych planów działania, o których mowa w art. 34a ust 1 rozporządzenia, w tym dla 6 po wejściu w życie (1.02.2011 r.) art. 34a ust. 3 pkt 2)⁸, jednakże nie pozostawali oni nieprzerwanie w rejestrze bezrobotnych przez okres dłuższy niż 180 dni od dnia rejestracji.

Warunki odbywania stażu były zgodne z obowiązującymi przepisami, w tym m.in. sporządzano programy stażu, sprawozdania z przebiegu stażu, opinie pracodawców z odbytego stażu. Czas trwania stażu oraz kwoty przyznanego stypendium nie przekraczały ustawowych limitów (art. 53 ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia). Wydawane przez pracodawców opinie zawierały informacje o zadaniach realizowanych przez bezrobotnych i umiejętnościach praktycznych pozyskanych w trakcie stażu, były zgodne z programem stażu i zakresem zadań określonych w umowach pomiędzy PUP i pracodawcą.

Spośród 30 badanych osób 16 (53,3%) znalazło zatrudnienie, w tym 11 u organizatora stażu. Umowę na czas nieokreślony otrzymały 2 osoby (6,7%), na czas określony nie krótszy niż 6 miesięcy 11 osób (36,6%), w tym 6 w ramach prac interwencyjnych oraz 3 osoby (10,0%) na umowy cywilnoprawne lub umowy na czas określony krótszy od 3 miesięcy. W kolejnych miesiącach zatrudnienie znalazły 2 osoby, a 6 ponownie zarejestrowało się jako bezrobotne.

Do instytucji publicznych na odbycie stażu skierowano 9 osób, spośród których 7 (77,8%) znalazło zatrudnienie, w tym jedna na czas nieokreślony, 4 na czas dłuższy niż 6 miesięcy, jedna na 3 miesiące i jedna na 1 miesiąc (na czas zastępstwa).

W okresie objętym kontrolą dwa podmioty zorganizowały po dwa staże: Hurtownia Ogumienia i Szyb „CHMAL” sp. jawna z Żar oraz Ośrodek Sportu i Rekreacji w Lubsku. Stażami tymi objęto 3 osoby, które zostały następnie zatrudnione przez ww. pracodawców na czas określony, w tym jedna na 12 miesięcy, jedna na 3 miesiące i jedna na 2 miesiące. Spośród nich dwie osoby ponownie zarejestrowały się jako bezrobotne. Pozostałe podmioty zorganizowały po jednym stażu.

⁷ Dz. U. Nr 142, poz. 1160.

⁸ Dla bezrobotnego powyżej 50 roku życia przygotowanie indywidualnego planu działania jest obowiązkowe, o ile pozostaje on nieprzerwanie w rejestrze, o którym mowa w art. 33 ust. 1, przez okres co najmniej 180 dni od dnia rejestracji.

W latach 2010-2012 na stażystów w wieku 50+ wydatkowano łącznie 231,0 tys. zł, w tym na 30 osób objętych badaniem 85,0 zł (36,8%).

(dowód: akta kontroli str. 84-106)

2. W latach 2010-2012 PUP zorganizował 25 szkoleń grupowych, w których uczestniczyło 112 osób w wieku 50+, w tym 80 w 2010 r., 9 w 2011 r. i 23 w 2012 r. Szczegółowym badaniom poddano 6 szkoleń, do których zakwalifikowano 26 takich osób. Badania te wykazały, że inicjowanie szkoleń było zgodne z art. 40 ust. 2a ustawy o promocji zatrudnienia, w tym m.in.: wszystkie badane szkolenia zostały ujęte w planach szkoleń na lata 2010-2012 na podstawie prowadzonego przez PUP rozpoznania wśród bezrobotnych i pracodawców; plany szkoleń oraz ich aktualizacje (w zależności od zapotrzebowania na lokalnym rynku pracy) były upowszechniane na tablicy ogłoszeń oraz na stronie internetowej Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 107-112)

Urząd nie korzystał z uprawnienia wynikającego z art. 41 ust. 9 ustawy o promocji zatrudnienia w zakresie podejmowania przez instytucje szkoleniowe działań wspomagających zatrudnienie uczestników kursów.

Pani Maria Kozłowska, zastępca dyrektora PUP wyjaśniła w tej sprawie, że w dotychczasowej praktyce Urząd nie korzystał z powyższego uprawnienia, ponieważ wychodziła z założenia, że instytucje szkoleniowe specjalizują się wyłącznie na prowadzeniu zajęć dydaktycznych. Przyznała jednak, że PUP nie posiada w tym zakresie żadnych dowodów wskazujących na trafność ww. założenia. W związku z powyższym w przyszłych szkoleniach grupowych Urząd zaplanuje na ten cel środki finansowe, a w ogłoszeniach przetargowych lub zapytaniach ofertowych kierowanych do potencjalnych wykonawców, będą podawane informacje o możliwości przyznania ww. instytucjom dodatkowych kwot z tytułu podjęcia skutecznej inicjatywy w pozyskaniu przez uczestników szkolenia pracy zarobkowej.

(dowód: akta kontroli str. 126)

Spośród 6 badanych szkoleń w 4 przypadkach wybór instytucji szkoleniowej nastąpił w drodze przetargu nieograniczonego, w trybie i na zasadach określonych w rozdziale 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁹. Przed wszczęciem postępowania zamieszczono ogłoszenia w swojej siedzibie i na własnej stronie internetowej. Przekazywana i udostępniana potencjalnym wykonawcom Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) zawierała wszystkie niezbędne elementy, wymienione w art. 36 ustawy. Zamawiający wybierał wykonawców na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SIWZ, tj. zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy. Osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia składały, stosownie do art. 17 ust. 2 ustawy, oświadczenia o braku okoliczności wyłączających ich z tego postępowania. Z przeprowadzonych postępowań każdorazowo sporządzano wymaganą dokumentację.

W przypadku 2 szkoleń o wartości zamówienia poniżej kwoty 14.000 euro, wykonawców wybrano w oparciu o wewnętrzne uregulowania ustalone przez dyrektora PUP zarządzeniami z 2.03.2010 r. i 2.04.2012 r. Do potencjalnych wykonawców (co najmniej dwóch) skierowano zapytania ofertowe. Każdy wykonawca mógł zaproponować tylko jedną cenę - negocjacji nie prowadzono. Z postępowania ofertowego sporządzone zostały protokoły, zatwierdzone przez dyrektora Urzędu.

Pomiędzy PUP i podmiotami realizującymi szkolenia zawierane były umowy z postanowieniami gwarantującymi prawidłowy przebieg szkoleń i nadzór nad ich realizacją. Postanowienia te nakładały na wykonawcę takie obowiązki jak: posiadanie wykwalifikowanej kadry dydaktycznej oraz odpowiednich warunków lokalowych, wyposażenia, sprzętu i materiałów niezbędnych do przeprowadzenia szkolenia; zapewnienie właściwych warunków bezpieczeństwa i higieny pracy; prowadzenie systematycznej oceny postępów uczestników szkolenia i udzielanie im pomocy w przypadku trudności w procesie nauczania; prowadzenie dokumentacji przebiegu szkolenia (dzienniki

⁹ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

zajęć edukacyjnych, imienne listy obecności, protokoły z egzaminu, rejestry wydanych zaświadczeń lub innych dokumentów potwierdzających ukończenie szkolenia i uzyskanie kwalifikacji).

Wszystkie badane szkolenia zostały zrealizowane zgodnie z programem i na zasadach określonych w umowach, tj. według przyjętych programów, tematyki i liczby godzin. Wykładowcami były osoby wskazane w umowie, a ich przygotowanie zawodowe było adekwatne do prowadzonego szkolenia. W umowach nie określano mierników osiągnięcia celu, np. liczby osób zatrudnionych po zakończeniu szkolenia. Efektywność prowadzonych szkoleń była badana przez Urząd poprzez coroczne sporządzenie *Analizy skuteczności i efektywności zrealizowanych szkoleń*, na podstawie § 83 cyt. rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy. Analizy zawierały elementy obejmujące m. innymi dane dotyczące osób, które ukończyły szkolenia z wynikiem pozytywnym, z podziałem według kryteriów: wieku, wykształcenia, czasu pozostawania bez pracy, miejsca zamieszkania i przynależności do grupy szczególnego ryzyka na rynku pracy, zatrudnionych w okresie 3 miesięcy po ukończeniu szkolenia, kosztów ponownego zatrudnienia osób przeszkolonych, przeciętnych kosztów szkolenia i przeciętnych kosztów osobogodziny szkolenia.

Każde szkolenie było przez PUP wizytowane, a na okoliczność wizytacji sporządzano notatki służbowe, w których opisywano spostrzeżenia dotyczące zarówno uczestników szkolenia (listy obecności) jak też instytucji szkoleniowej (warunki panujące w pomieszczeniu, wyposażenie uczestników w niezbędne materiały dydaktyczne i pomocnicze, zgodność wykładów z harmonogramem zajęć). Po zakończeniu szkoleń PUP oceniał ich wyniki na podstawie dostarczonej dokumentacji oraz ankiet wypełnionych przez osoby skierowane. Każde szkolenie analizowane też było pod względem poniesionych kosztów, które w badanych przypadkach mieściły się w granicach przyjętych prawem limitów (art. 109 a) ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia). Rozliczenie zadań sporządzono w terminach ustalonych w umowach i w formie wymaganej przez PUP.

Kwalifikowanie osób objętych szkoleniami było przejrzyste i jawne, oparte na pisemnych procedurach (regulamin kryteriów doboru kandydatów na szkolenia). Zgłoszenia na szkolenia przyjmowano jednocześnie z naborem. W szkoleniach poddanych badaniom nie wystąpiły przypadki ich nieukończenia z winy bezrobotnego lub nieprzyjęcia propozycji uczestnictwa w szkoleniu, wymagające zwrotu kosztów szkolenia lub pozbawienia go zasiłku.

Skuteczność i efektywność szkoleń objętych badaniami mierzona była liczbą osób zatrudnionych w odniesieniu do liczby osób przeszkolonych. Spośród 26 osób efekty szkoleń przedstawiały się jak niżej:

- 4 osoby (15,4%) założyły działalność gospodarczą zgodnie z tematyką przeprowadzonego szkolenia („ABC przedsiębiorczości”) w okresie do 3 miesięcy po zakończeniu szkolenia (czerwiec 2010 r.), z których na dzień kontroli 3 nadal prowadziło tą działalność, a jedna po ponad 2 latach (19.11.2012 r.) ponownie zarejestrowała się jako osoba bezrobotna,
- zatrudnienie 6 osób (23,1%) nie miało związku z tematyką szkolenia, z których 2 skierowane zostały do prac interwencyjnych, 3 rozpoczęły pracę na umowę-zlecenie i jedna zatrudniona została w pełnym wymiarze czasu pracy na stanowisku robotnika gospodarczego,
- 11 osób (42,3%) do dnia kontroli NIK pozostawały nadal w rejestrze osób bezrobotnych,
- Urząd nie posiadał wiedzy o formie i czasie zatrudnienia 5 osób (19,2%), z czego 2 złożyły wniosek o wykreślenie z ewidencji osób bezrobotnych bez podania przyczyn, a 3 wykreślono z tej ewidencji z powodu niestawienia się w Urzędzie w wyznaczonym terminie.

W latach 2010-2012 na szkolenia osób w wieku 50+ wydatkowano łącznie 142,1 tys. zł, w tym na 26 osób objętych badaniem 41,0 tys. zł (28,9%).

(dowód: akta kontroli str. 110-125)

3. W latach 2010-2012 PUP przyznał jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej dla 48 osób w wieku 50+, w tym 22 w 2010 r., 13 w 2011 r. i 13 w 2012 r. Szczegółowym badaniom poddano 30 umów zawartych w latach 2010-2011, w tym 10 sfinansowanych z FP, 17 ze środków unijnych (POKL) i 3 z rezerwy Ministra Pracy i Polityki Społecznej w ramach programu „50 plus”.

Analiza powyższych umów i załączonych do nich dokumentów wykazała, co następuje:

Kwalifikowanie osób do przyznania jednorazowych środków było przejrzyste i jawne, oparte na pisemnych procedurach zawartych w stosownym regulaminie, upublicznionym na tablicy informacyjnej i stronie internetowej Urzędu oraz dostępnym w wersji papierowej dla każdej zainteresowanej osoby. Wszystkie osoby, które złożyły wniosek, były zapraszane na posiedzenie Komisji ds. Opiniowania Wniosków, która rozpatrywała wnioski na podstawie kryteriów jednakowych dla wszystkich bezrobotnych (bez preferencji dla osób 50+). Nie stwierdzono przypadku, aby osoby, których wnioski rozpatrzone zostały pozytywnie, nie otrzymały dotacji na działalność gospodarczą. Nie było konieczności przygotowywania osobnych business planów. Wzór wniosków o przyznanie środków zawierał wszystkie podstawowe elementy tego planu, w tym m.in. zamierzony rodzaj działalności, krótką charakterystykę, tj. opis produktu i usług, opis lokalizacji, posiadany wkład własny finansowy i materialny, rozeznanie rynku, kalkulację wydatków oraz przewidywane efekty ekonomiczne.

Bezrobotni posiadali udokumentowane przygotowanie do danego rodzaju działalności, lub byli kierowani na szkolenie „ABC przedsiębiorczości”. Umowy o jednorazowe środki zostały zawarte pomiędzy Starostą, w imieniu którego działała z-ca Dyrektora, a osobą bezrobotną. W przypadku 21 umów (70%) przyznanie środków nastąpiło bez przygotowania dla bezrobotnych indywidualnych planów działania, o których mowa w art. 34a ust. 3 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia, jednakże nie pozostawali oni nieprzerwanie w rejestrze bezrobotnych przez okres dłuższy niż 180 dni od dnia rejestracji. W umowach zawierane były deklaracje składane przez bezrobotnych we wnioskach.

Osoby bezrobotne zainteresowane były otrzymaniem środków finansowych w łącznej kwocie 559,2 tys. zł, deklarując przeznaczenie środków własnych w wysokości 151,8 tys. zł, w tym 96,8 tys. zł w gotówce z przeznaczeniem m.in. na budowę garażu, remont lokalu, zakup towaru do sklepu, a także ruchome środki trwałe (samochody, przyczepki), wyposażenie i narzędzia, o wartości 55,0 tys. zł. Środki te miały być przeznaczone na działalność, która w ciągu pierwszego roku miała wygenerować przychody rzędu ok. 3.029,0 tys. zł. W wyniku postępowania konkursowego osoby te otrzymały 425,0 tys. zł.

We wszystkich 30 zbadanych przypadkach wszyscy bezrobotni przez okres 12 miesięcy znajdowali się w ewidencji osób prowadzących działalność gospodarczą. Spośród nich na dzień 20.05.2013 r. 17 (56,7%) nadal prowadziło tą działalność (w tym 12 ponad 2 lata), 9 (30,0%) zakończyło i 4 (13,3%) zawiesiło. W każdym przypadku przeprowadzona została przez PUP kontrola w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej, która wykazywała, że bezrobotni dysponowali dokumentami (fakturami, rachunkami) świadczącymi o poniesionych wydatkach na rozpoczęcie działalności gospodarczej w kwotach udzielonej dotacji. Wydatki te pozostawały w ścisłym związku z prowadzoną działalnością. Prognozowanych we wnioskach wkładów własnych bezrobotnych nie weryfikowano (brak możliwości ustalenia wartości wnoszonych środków).

W latach 2010-2012 na podjęcie działalności gospodarczej przez osoby w wieku 50+ wydatkowano łącznie 780,7 tys. zł, w tym na 30 osób objętych badaniem, jak już wspomniano, 425,0 tys. zł (54,4%).

(dowód: akta kontroli str. 127-135)

W zakresie uzyskanych przychodów i zysku brutto w pierwszym roku działalności omawianych 30 osób, które założyły działalność gospodarczą z udziałem środków otrzymanych z PUP w Żarach, a także przychodów i dochodów w drugim roku działalności osób, które działalność gospodarczą nadal prowadzi, albo ją zakończyły lub zawiesiły po upływie 2 lat od daty założenia, Urząd Skarbowy w Żarach udzielił informacji, z której wynika m.in., że:

- a) 16 osób (53,3%) rozliczało się z US w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych (wymiar podatku dochodowego ustalano na podstawie uzyskanych przychodów). Zaplanowane we wnioskach roczne przychody tych osób miały wynieść łącznie 1.117,4 tys. zł. Faktycznie na koniec 2011 r. wyniosły 292,5 tys. zł (26,2% zaplanowanych), a na koniec 2012 r. 349,9 tys. zł (31,3%). W grupie tej 5 osób zakończyło działalność gospodarczą, 3 zawiesiło i 8 nadal ją prowadziło. Największe przychody uzyskała osoba prowadząca nadal działalność od prawie 2 lat w zakresie usług budowlanych (25,2 tys. zł w 2011 r. i 89,0 tys. zł w 2012 r.), przy planowanych we wniosku w wysokości 72,0 tys. zł.

Najmniejsze przychody (3,0 tys. zł w 2010 r. i 0,0 zł w 2011 r.) uzyskała osoba, która rozpoczęła działalność w dniu 1.09.2010 r. w zakresie usług świadczonych zakupioną w ramach przyznanej dotacji (14,0 tys. zł) koparko-spycharką. Według deklaracji zawartej we wniosku przedsiębiorca planował uzyskanie średniorocznych przychodów w kwocie 60,0 tys. zł. W dniu 01.03.2012 r. działalność tą zawiesił. Przeprowadzona przez Urząd kontrola w jego siedzibie w dniu 24.04.2011 r. wykazała, że dotacja została wykorzystana zgodnie z umową, tj. na „zakup maszyny niezbędnej do prowadzenia działalności gospodarczej”. Złożone w Urzędzie zabezpieczenie prawidłowości wykonania umowy w postaci weksla in blanco przedsiębiorca odebrał 03.01.2012 r. po przedłożeniu 2 zaświadczeń: z Urzędu Skarbowego, iż figuruje w ewidencji osób prowadzących działalność gospodarczą oraz z ZUS, iż składki na ubezpieczenia społeczne zostały opłacone, a w okresie od 20.08.2011 r. do 20.12.2011 r. przebywał na zwolnieniu lekarskim.

(dowód: akta kontroli str. 136-158)

W sprawie - dlaczego oddano przedsiębiorcy zabezpieczenie wykonania umowy (weksel in blanco) skoro w rzeczywistości nie prowadził działalności gospodarczej, tj. nie uzyskiwał z niej żadnych przychodów, a także, dlaczego nie żądano od przedsiębiorcy, aby w składanych przez niego kwartalnych „Sprawozdaniach z realizacji umowy” podawał także informację o uzyskiwanych przychodach, dyrektor J. Tarniowy wyjaśnił:

„...Żadne przepisy nie zawierają warunku okazywania przez przedsiębiorcę przychodów z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej. Podstawą rozliczenia umowy, uznania jej za wykonaną i zwrotu weksla było zaświadczenie z ZUS o podleganiu i opłacaniu składek na ubezpieczenie społeczne, a także zaświadczenie naczelnika Urzędu Skarbowego o figurowaniu w ewidencji podatników „prowadzących” działalność gospodarczą. Takie zaświadczenia uzyskaliśmy. Urząd dokonuje kontroli dokumentów zaraz po podpisaniu umowy, a po kilku miesiącach przeprowadza kontrolę w siedzibie przedsiębiorcy w zakresie wywiązywania się z deklarowanego zakupu środków trwałych lub artykułów niezbędnych do uruchomienia działalności gospodarczej. Ponadto po każdym zakończonym kwartale przedsiębiorca ma obowiązek dostarczyć dowody opłacenia składek ZUS z tytułu prowadzenia działalności oraz potwierdzenie wniesienia opłaty z tytułu podatku dochodowego lub oświadczenia, iż podatek w danym kwartale nie wystąpił. Ustaloną w Regulaminie i umowie formą kontroli po upływie 12 miesięcy jest dostarczenie dokumentów ZUS i US potwierdzających fakt prowadzenia działalności gospodarczej przez okres 12 miesięcy. W trakcie kontroli zostaliśmy zapoznani przez kontrolera NIK fakcie nieosiągnięcia przychodów (poza kwotą 3,0 tys. zł w 2010 r.) przez wspomnianego przedsiębiorcę. Przyznaję zatem, że dobrym rozwiązaniem byłoby żądanie od przedsiębiorcy, aby w kwartalnych „Sprawozdaniach z realizacji umowy” podawał także wysokość przychodów za dany kwartał. Z pewnością kryterium osiągnięcia przychodów, a nie rejestr US, dokładniej określiłoby status prowadzenia działalności gospodarczej. W związku z powyższym kwestia obowiązku i czasookresu wejścia w obrót gospodarczy przedsiębiorcy będzie w Urzędzie skonsultowana ze służbami prawnymi, a po ewentualnym pozytywnym zaopiniowaniu, wprowadzona do Regulaminu oraz postanowień umowy...”.

(dowód: akta kontroli str. 159-160)

- b) 10 osób (33,3%) rozliczało się z US na zasadach ogólnych wg skali podatkowej. Zaplanowane we wnioskach średnioroczne przychody tych osób miały wynieść łącznie 1.749,6 tys. zł, a dochody 597,8 tys. zł. Faktycznie na koniec 2011 r. wyniosły odpowiednio 1.214,5 tys. zł (69,4% planu) i 267,7 tys. zł (44,8% planu), a na koniec 2012 r. 1.324,8 tys. zł (75,7%) i 196,3 tys. zł (32,8%). W tej grupie 3 osoby zakończyły działalność, jedna zawiesiła i 6 nadal ją prowadziło. Największy zysk brutto osiągnęła osoba prowadząca nadal działalność od ponad 2,5 roku (1.10.2010 r.) w zakresie usług geodezyjnych (75,9 tys. zł w 2011 r. i 67,6 tys. zł w 2012 r.), przy planowanym we wniosku 52,7 tys. zł. Najgorsze wyniki uzyskały 2 osoby, które rozpoczęły działalność:
- 01.06.2010 r. w zakresie handlu w kiosku przy dworcu PKP w Żarach, a po upływie 13 miesięcy (1.07.2011 r.) działalność zakończyła. Otrzymała dotację w kwocie 13,0 tys. zł z przeznaczeniem m.in. na wyposażenie kiosku (regaly) i zakup towaru handlowego (papierosy, słodczyce, napoje). Według deklaracji zawartej we wniosku średnioroczny przychód miał wynieść 120,0 tys. zł, a zysk brutto 108,7 tys. zł. Faktycznie przychód w 2010 r. wyniósł 46,4 tys. zł, a w 2011 r. 34,8 tys. zł. Na działalności tej poniosła straty odpowiednio w wysokości 4,5 tys. zł i 1,2 tys. zł,
 - 01.04.2010 r. w zakresie usług remontowo-budowlanych wraz z instalacjami elektrycznymi i sanitarnymi, a po 14 miesiącach (28.05.2011 r.) działalność zawiesiła. Otrzymała dotację w kwocie 14,0 tys. zł m.in. na zakup zestawu komputerowego, programu kosztorysowego, młota udarowego, wiertarki, szlifiarki. Według deklaracji zawartej we wniosku średnioroczny przychód miał wynieść 420,0 tys. zł, a zysk brutto 180,0 tys. zł. Faktycznie przychód w 2010 r. wyniósł 46,4 tys. zł, a w 2011 r. 38,6 tys. zł. Działalność ta zakończyła się w 2010 r. stratą w wysokości 0,6 tys. zł, a w 2011 r. dochodem (0,7 tys. zł). Osoba ta zamierzała też zatrudnić 5 pracowników. Na dzień zawieszenia działalności nie zatrudniała nikogo.
- c) 4 osoby (13,3%) rozliczały się z US w formie karty podatkowej, tj. uproszczonej formy opodatkowania, nie wymagającej prowadzenia ksiąg rachunkowych, składania zeznań podatkowych oraz wpłacania zaliczek na podatek dochodowy. Przy tej formie opodatkowania nie ustala się wysokości przychodu i dochodu. Spośród ww. osób 3 nadal prowadzą działalność gospodarczą (w tym jedna od 1.06.2010 r.), a jedna działalność tą zawiesiła.

(dowód: akta kontroli str. 138-142)

4. W 2010 r. Urząd zrefundował koszty wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy dla 15 przedsiębiorców, którzy zatrudniali bezrobotnych w wieku 50+. Analiza wszystkich umów, w tym 13 finansowanych ze środków FP i 2 ze środków unijnych (POKL) wykazała, że refundacja odbywała się zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 kwietnia 2009 r. w sprawie dokonywania refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej¹⁰.

Urząd opracował w tym zakresie regulamin wewnętrzny, który został upubliczniony na tablicy informacyjnej PUP i na stronie internetowej BIP, a także był dostępny w wersji papierowej dla wszystkich zainteresowanych. Przedsiębiorcy, którzy złożyli wnioski w wyznaczonym terminie, byli zapraszani na posiedzenie Komisji ds. Opiniowania Wniosków, która stosowała wobec nich jednakowe kryteria, w tym m.in. badała kondycję ekonomiczną firmy, okres jej działalności i dotychczasową współpracę z Urzędem. Refundowane wyposażenie pozostawało w ścisłym związku ze stanowiskiem pracy. Nie stwierdzono przypadku, aby osoby, których wnioski rozpatrzone zostały pozytywnie, nie otrzymały refundacji.

Przedsiębiorcy ubiegali się we wnioskach o łączną kwotę 681,5 tys. zł, a otrzymali 498,0 tys. zł na zorganizowanie 31 miejsc pracy, w tym 16 dla osób w wieku 50+. W tym celu zadeklarowali wniesienie wkładu własnego w ogólnej kwocie 130,2 tys. zł, a faktycznie wnieśli 140,5 tys. zł. Spośród 15 badanych przedsiębiorców:

¹⁰ Dz. U. Nr 62, poz. 512 ze zm., zastąpione następnie rozporządzeniami tego samego Ministra z dnia 25 lipca 2011 r. (Dz. U. Nr 155, poz. 922) oraz z dnia 23 kwietnia 2012 r. (Dz. U. poz. 457).

- 4 (26,7%) - wniosło większe kwoty środków własnych (98,9 tys. zł) od deklarowanych (52,8 tys. zł),
- 2 (13,3%) - wniosło 15,3 tys. zł, tj. mniej od deklarowanych (45,9 tys. zł), co zgodnie z ww. rozporządzeniem oraz kryteriami wewnętrznymi PUP, nie miało wpływu na wybór przedsiębiorcy,
- 2 (13,3%) - nie deklarowało wkładu własnego, a wniosło 26,3 tys. zł,
- 5 (33,3%) - mimo złożonej deklaracji na kwotę 31,5 tys. zł, nie wniosło żadnych środków,
- 2 (13,3%) - nie deklarowało żadnego wkładu i żadnego nie wniosło.

W zakresie wywiązania się przedsiębiorców z deklarowanej wysokości płacy dla bezrobotnych ustalono, że spośród 16 zatrudnionych:

- 13 (81,2%) otrzymało najniższe wynagrodzenie krajowe (1.317 zł, a od stycznia 2011 r. 1.386 zł), w tym w 8 przypadkach takie kwoty zostały przez przedsiębiorców zadeklarowane, a w 5 deklarowano od 1400 zł do 1.500 zł,
- pozostałe 3 osoby otrzymały kwoty wyższe od deklarowanych: 1.400 zł (miało być 1.317 zł); 1.920 zł (miało być 1.800 zł) oraz 2.775 zł (miało być 2.400 zł).

(dowód: akta kontroli str. 161-167)

Przypadki niewywiązania się przedsiębiorców ze składanych deklaracji w zakresie wkładów własnych oraz wysokości wynagrodzenia dla bezrobotnych, nie miały wpływu na treść zawieranych z nimi umów. Zdaniem zastępcy dyrektora Pani M. Kozłowskiej, aktualnie obowiązujące przepisy nie przewidują żadnych restrykcji wobec przedsiębiorcy, który nie wywiązuje się ze złożonych deklaracji na etapie wnioskowania o refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy.

(dowód: akta kontroli str. 168)

Wszystkie umowy z przedsiębiorcami zawierane były na okres 24 miesięcy, przy czym 9 bezrobotnych (56,2%) pozostawało na stanowiskach pracy przez cały okres umowy, w tym 3 do dnia niniejszej kontroli. W pozostałych 7 przypadkach osoby w wieku 50+ pracowały od 1 do 17 miesięcy, a następnie - z różnych przyczyn - zostały zastąpione kolejnymi osobami bezrobotnymi (młodszymi), jednakże w każdym przypadku okres obsady stanowiska przez 24 miesiące został zachowany. Urząd kontrolował stan zatrudnienia na nowych stanowiskach pracy za pomocą przedkładanych przez przedsiębiorców sprawozdań kwartalnych, dokumentujących wniesienie składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne za bezrobotnego.

(dowód: akta kontroli str. 169-175)

5. Analizie poddano łącznie 15 umów z losowo wybranymi organizatorami prac interwencyjnych i robót publicznych z lat 2010-2012 (10 na prace interwencyjne i 5 na roboty publiczne), którzy zatrudnili najwięcej bezrobotnych powyżej 50. roku życia, w tym 4 finansowane z FP, 8 ze środków unijnych (POKL) i 3 w ramach programów specjalnych Ministra.

We wszystkich zbadanych przypadkach kwalifikowanie było przejrzyste i jawne, oparte na pisemnych procedurach, opisanych w „Zasadach gospodarowania środkami z Funduszu Pracy”, którymi postanowiono m.in., że przy rozpatrywaniu wniosków pracodawców decyduje kolejność ich wpływu, a do realizacji zakwalifikowane będą głównie wnioski zapewniające efektywność zatrudnienia po ustaniu finansowania. Wszystkie wnioski złożone przez organizatorów robót publicznych i prac interwencyjnych objęte kontrolą spełniały wymogi formalne określone przez Urząd. Wnioski sporządzone zostały wg wzoru opracowanego przez PUP i zawierały dane wymienione w § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 stycznia 2009 r. w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych¹¹. Szczególnych preferencji dla osób 50+ nie stosowano.

¹¹ Dz. U. Nr 5, poz. 5 ze zm.

W przypadku 13 z 15 badanych spraw (86,7%) organizatorzy składali deklaracje o przewidywanym zatrudnieniu bezrobotnych po okresie trwania prac interwencyjnych lub robót publicznych, co było uwzględniane przy ocenie ich wniosków, a następnie ujęte w umowach. W każdym przypadku pracodawcy wywiązali się z deklaracji. Treść umów spełniała wymogi § 6 ust. 1 oraz 7 § ust. 1 ww. rozporządzenia. Do robót publicznych oraz prac interwencyjnych kierowano bezrobotnych, biorąc pod uwagę posiadane informacje o ich wieku, stanie zdrowia, zawodzie i rodzaju uprzednio wykonywanej pracy, a także których kwalifikacje odpowiadały wymogom pracodawcy. Zapisy o tej treści zawarto w umowach z organizatorami.

Kwoty przyznanej refundacji nie przekraczały ustawowych limitów określonych w art. 51 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia. Nie stwierdzono przypadku wielokrotnego kierowania tego samego bezrobotnego do prac interwencyjnych. Zadania realizowane w trakcie tych prac miały wpływ na zwiększenie umiejętności i przygotowania zawodowego bezrobotnych, o czym świadczy poniższa efektywność zatrudnienia.

Spośród 10 bezrobotnych skierowanych do prac interwencyjnych, wszystkie (100%) zostały zatrudnione u organizatora tych prac, w tym jedna (10%) na czas nieokreślony, a pozostałe 9 na czas nie krótszy niż 6 miesięcy. Do rejestru bezrobotnych powróciły 4 osoby, a 6 nadal pracuje.

Spośród 28 bezrobotnych skierowanych do robót publicznych, 20 (71,4%) zostało zatrudnionych u tego samego organizatora do kolejnych robót publicznych na czas nie krótszy niż 3 miesiące; 8 osób nie znalazło zatrudnienia w pierwszych 3 miesiącach, jednakże 5 z nich zostało zatrudnionych w kolejnych miesiącach i korzystało ze środków na aktywne formy. Z grupy 20 osób 17 (85%) ponownie powróciło do rejestru bezrobotnych, a 3 z tego rejestru wykreślono.

(dowód: akta kontroli str. 176-197)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę zwiększenia efektywności zatrudnienia bezrobotnych kierowanych na szkolenia. Ustalenia kontrolne wskazują na niewystarczającą skuteczność tej formy aktywizacji zawodowej. Istotnym narzędziem w osiągnięciu tego celu może być korzystanie z uprawnienia, przewidzianego w przepisie art. 41 ust. 9 ustawy o promocji zatrudnienia, premiującego instytucję szkoleniową za skuteczne działania na rzecz zatrudnienia przeszkolonych bezrobotnych.
2. Zdaniem NIK należy wprowadzić mechanizmy pozwalające na skuteczną weryfikację faktu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby korzystające z jednorazowych środków na rozpoczęcie prowadzenia działalności gospodarczej. Nie do zaakceptowania jest bowiem praktyka uznawania za prowadzenie takiej działalności samego faktu formalnego wpisu przedsiębiorcy do właściwych rejestrów/ewidencji¹², bez faktycznego jej wykonywania, tj. osiągania przychodów z tej działalności. Zgodnie bowiem z legalną definicją działalności gospodarczej, wyrażoną w przepisie art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r.¹³ o swobodzie działalności gospodarczej, do jej podstawnych elementów należy zarobkowy charakter tej działalności.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Ocena cząstkowa

¹² Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej, ewidencja podatkowa oraz rejestracja w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych.

¹³ Dz. U. z 2010 r., Nr 220. poz. 1447 ze zm.

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 Kontroli¹⁴ 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 Zielonej Górze.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Zielona Góra, dnia 08 lipca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler
Henryk Kulczewski
gł. specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis

.....
podpis

¹⁴ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.