



Nr ewid. 157/2011/P/11/180/LZG

Informacja o wynikach kontroli

**REALIZACJA PROGRAMU
AKTYWIZACJI ZAWODOWEJ
OSÓB DO 30 ROKU ŻYCIA
W WOJEWÓDZTWIE LUBUSKIM**

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

p.o. Dyrektora Delegatury:
Włodzimierz Stobrawa

Zatwierdzam:
Marian Cichosz

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

02-056 Warszawa
Tel./faks: 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

1.	WPROWADZENIE	5
2.	PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	6
2.1	Ocena kontrolowanej działalności.....	6
2.2	Uwagi końcowe i wnioski	6
3.	WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	8
3.1	Analiza rynku pracy oraz trafność zastosowanych instrumentów z punktu widzenia zwiększenia szans bezrobotnych na znalezienie stałego zatrudnienia.....	8
3.2	Weryfikacja wniosków powiatowych urzędów pracy ubiegających się o środki na realizację <i>Programu</i>	10
3.3	Kontrola wykorzystania i rozliczenia środków na realizację <i>Programu</i>	11
3.4	Przebieg realizacji <i>Programu</i> w kontekście zastosowania poszczególnych instrumentów i usług rynku pracy.....	13
3.5	Efektywność przyjętego sposobu monitorowania rezultatów <i>Programu</i>	16
3.6	Wnioski pokontrolne i ich realizacja	17
4.	INFORMACJE DODATKOWE	19
4.1	Przygotowanie kontroli.....	19
4.2	Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	19
4.3	Finansowe rezultaty kontroli	19
5.	ZAŁĄCZNIKI.....	20
5.1	Załącznik 1. Wykaz skontrolowanych podmiotów	20
5.2	Załącznik 2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność.....	21
5.3	Załącznik 3. Analiza stanu prawnego dotyczącego przedmiotu kontroli	22
5.4	Załącznik 4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanego obszaru.....	30
5.5	Załącznik 5. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	31

1. WPROWADZENIE

Temat i numer kontroli

Kontrola realizacji programu aktywizacji zawodowej osób do 30 roku życia w województwie lubuskim (P/11/180) została podjęta z inicjatywy własnej NIK, w ramach priorytetowych kierunków kontroli na lata 2009-2011: *Państwo sprawne i przyjazne obywatelowi – Pomoc społeczna; integracja społeczna i przeciwdziałanie bezrobociu.*

Cele kontroli

Celem głównym kontroli była ocena wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na realizację *Programu aktywizacji zawodowej osób do 30 roku życia w województwie lubuskim*, zwanego dalej *Programem*, oraz osiągniętych rezultatów. Cele szczególne kontroli dotyczyły oceny:

- trafności zaproponowanych instrumentów rynku pracy pod względem zwiększenia szans bezrobotnych na znalezienie stałego zatrudnienia, a także doboru beneficjentów oraz partnerów do realizacji *Programu* ;
- przebiegu i efektów podjętych działań, w tym wywiązania się uczestników programu z przyjętych obowiązków;
- wykorzystania i rozliczenia środków publicznych wydatkowanych w ramach *Programu* ;
- nadzoru nad wykorzystaniem i rozliczeniem środków przeznaczonych na realizację *Programu* ;

oraz identyfikacji potencjalnych mechanizmów korupcyjnych w kontrolowanej działalności.

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolę przeprowadzono w II i III kwartale 2011 r. w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Zielonej Górze (WUP), w siedmiu powiatowych urzędach pracy mających siedziby na terenie województwa lubuskiego (Gorzów Wielkopolski, Krosno Odrzańskie, Nowa Sól, Słubice, Strzelce Krajeńskie, Wschowa i Żagań) oraz w dwóch instytucjach szkoleniowych.

Podstawa prawna, kryteria kontroli

Podstawą prawną przeprowadzenia kontroli w WUP oraz w powiatowych urzędach pracy był art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ zaś kontroli w instytucjach szkoleniowych – art. 2 ust. 3 tej ustawy.

Kontrola przeprowadzona została według kryteriów określonych w art. 5 ustawy o NIK, tj. w WUP oraz powiatowych urzędach pracy pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, natomiast w instytucjach szkoleniowych – pod względem legalności i gospodarności.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto 2010 rok oraz I półrocze 2011 roku. Jeśli było to zasadne i pozostawało w związku z przedmiotem kontroli, badaniami obejmowano również zdarzenia zaistniałe przed 1 stycznia 2010 r.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1 OCENA KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości², sposób wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na realizację *Programu aktywizacji zawodowej osób do 30 roku życia w województwie lubuskim*. Aktywizacją objęto 1.833 osoby, przede wszystkim rekrutujące się spośród najbardziej potrzebujących (96% beneficjentów nie posiadało prawa do zasiłku). Powiatowe urzędy pracy zastosowały szeroki wachlarz dostępnych instrumentów i usług rynku pracy, a świadczona bezrobotnym pomoc uwzględniała potrzeby lokalnego rynku. Efektywność *Programu* mierzona stopą ponownego zatrudnienia osiągnęła poziom 46,3%, będąc niższa od planowanej o 10 punktów procentowych, jednak poza skutkiem w postaci zatrudnienia części bezrobotnych osiągnięto dodatkowe korzyści, jak przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu oraz zdobycie przez uczestników *Programu* podstawowej wiedzy i umiejętności pomocnych w poszukiwaniu pracy.

Nieprawidłowości w głównej mierze polegały na:

- akceptowaniu dokonywanych przez beneficjentów pomocy wydatków po zawyżonych cenach lub nieadekwatnych do realizacji celów na jaki zostały przeznaczone środki publiczne;
- niewłaściwym doborze beneficjentów pomocy, uczestników *Programu* lub środków służących realizacji zakładanych celów;
- dokonywaniu wydatków z pominięciem procedur zamówień publicznych;
- niewystarczającej kontroli beneficjentów lub uczestników *Programu*, realizujących poszczególne zadania.

Najwyższa Izba Kontroli za niemiarodajny uznaje przyjęty sposób obliczania efektywności *Programu*, czego wynikiem był nadmiernie optymistyczny obraz osiągniętych rezultatów.

Program nie kreował również mechanizmów gwarantujących wybór najsukuczniejszych instrumentów aktywizacji bezrobotnych, czego wyrazem było m.in. kierowanie znacznej liczby beneficjentów *Programu* na staże do pracodawców ze sfery publicznej, pomimo tego, że chęć pozyskania stażystów była podyktowana przede wszystkim koniecznością niwelowania braków kadrowych, bez możliwości zapewnienia trwałego zatrudnienia.

Wojewódzki Urząd Pracy w Zielonej Górze dokonując wyboru podmiotów realizujących *Program*, w sposób niejednolity stosował kryteria ich oceny oraz nie zawsze rzetelnie analizował wnioski składane przez powiatowe urzędy pracy.

Przeprowadzona kontrola pozwoliła również na zidentyfikowanie mechanizmów sprzyjających wystąpieniu zjawisk korupcyjnych – brak szczegółowych regulacji prawnych lub wytycznych przeciwdziałających różnej ocenie tożsamy lub podobnych stanów faktycznych. Ujawniono także słabość systemu nadzoru i kontroli – błędy pracowników publicznych służb zatrudnienia nie były wykrywane przez system kontroli wewnętrznej.

2.2 UWAGI KOŃCOWE I WNIOSKI

1. Utrudnieniem w efektywnym wykorzystaniu środków publicznych przyznanych w ramach *Programu* był krótki okres jego realizacji. Zastosowanie wielu instrumentów rynku pracy wymaga skrupulatnej, a przez to czasochłonnej analizy napływających wniosków i propozycji, nie wspominając o samym przebiegu wybranej formy pomocy, która stosownie do obowiązujących procedur może trwać od kilku miesięcy (prace interwencyjne lub staże) do nawet kilku lat (refundacja kosztów

² NIK w tej kontroli zastosowała czterostopniową skalę ocen: ocena pozytywna, ocena pozytywna z uchybieniami, ocena pozytywna z nieprawidłowościami, ocena negatywna.

utworzenia nowych miejsc pracy). Okoliczności te czynią nieodzownym, takie programowanie podobnych do badanego przedsięwzięć, które uwzględniałoby dłuższy czas ich realizacji.

2. Zasadniczą kwestią w ocenie przydatności zastosowania poszczególnych instrumentów rynku pracy jest możliwość dokonania miarodajnej ewaluacji osiąganych efektów, które powinny być zdefiniowane bardziej precyzyjnie, w sposób nie wywołujący rozbieżności interpretacyjnych.

Przyjęte kryteria badania efektywności *Programu* powodowały, że za stan pożądany uważano zawarcie przez bezrobotnego z pracodawcą tzw. umowy śmieciowej (o dzieło lub zlecenia), często trwającej kilka tygodni a nawet krócej, która nie zapewniała pracownikowi żadnych uprawnień socjalnych, choćby w postaci

urlopu zdrowotnego czy wypoczynkowego, a jednocześnie czyniła wysoce prawdopodobnym rychłe ponowne uzyskanie przez niego statusu osoby bezrobotnej.

Biorąc powyższe pod uwagę, pomiar efektywności powinien uwzględniać nie tylko fakt zatrudnienia, ale także jego formy i czas trwania, a za stan najbardziej pożądany uznawać się winno zawarcie umowy o pracę na czas nieokreślony lub określony - trwający nie krócej niż rok. Rozwiązanie takie umożliwiłoby opinii publicznej i podatnikom uzyskanie pełniejszej informacji o wydatkowaniu środków publicznych i efektach podejmowanych działań przez publiczne służby zatrudnienia.

3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Uwarunkowania

Bezrobocie pozostaje jednym z najbardziej palących problemów w Polsce od czasów transformacji gospodarczej zainicjowanej na początku lat 90-tych ubiegłego stulecia. Niekorzystne piętno na rynku pracy odcisnęła dodatkowo światowy kryzys gospodarczy. Notowany jest wysoki poziom zwolnień pracowników, w tym zwolnień grupowych, przy jednocześnie mniejszej liczbie ofert pracy. Stopa bezrobocia w kraju na koniec 2010 r. osiągnęła poziom 12,4%³. Trudniejsza sytuacja występuje w województwach słabiej uprzemysłowionych, charakteryzujących się wysokim odsetkiem ludności z tzw. obszarów popegeerowskich, czego przykładem jest województwo lubuskie, gdzie stopa bezrobocia według stanu na koniec 2010 r. wyniosła 15,6%⁴.

Osoby młode są grupą, która szczególnie boleśnie odczuła skutki kryzysu gospodarczego. W województwie lubuskim na dzień rozpoczęcia *Programu* było 21.740⁵ bezrobotnych w wieku do 30 lat. Stanowili oni 35,6% ogółu bezrobotnych. Bariery w podejmowaniu zatrudnienia przez osoby młode są przede wszystkim brak doświadczenia zawodowego oraz nieodpowiednie wykształcenie lub jego brak.

Ustawodawca wyposażył instytucje rynku pracy w szereg instrumentów umożliwiających walkę z bezrobociem, takich m.in. jak promocja i pomoc w podejmowaniu własnej działalności gospodarczej, refundowanie kosztów nowo tworzonych miejsc pracy, aktywi-

zacja bezrobotnych w ramach staży, prac interwencyjnych czy szkoleń. W 2010 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS) w ramach *Programu* przeznaczyło środki pochodzące z rezerw wyłącznie na pomoc osobom, które nie ukończyły 30 roku życia. Zgodnie z *Programem*, finansowane w jego ramach projekty powinny być konstruowane w oparciu o indywidualne plany działań (IPD), które powiatowe urzędy pracy miały opracować wspólnie z młodymi osobami bezrobotnymi i poszukującymi pracy. Środki stanowiące źródło finansowania wszelkich działań realizowanych w ramach *Programu* powinny być wydatkowane do 31 grudnia 2010 r. Realizując projekty zgłoszone w ramach *Programu* nie było możliwości przesuwania środków na inne zadania. W województwie lubuskim *Program* był realizowany przez siedem powiatowych urzędów pracy, które na ten cel wydatkowały kwotę 8.910,4 tys. zł ze środków pochodzących z Funduszu Pracy, w tym na: staże – 4.718,6 tys. zł; refundacje kosztów wyposażenia stanowisk pracy – 1.929,1 tys. zł; dotacje na podjęcie działalności – 1.199,9 tys. zł; szkolenia – 721,8 tys. zł; prace interwencyjne – 341,0 tys. zł.

3.1 ANALIZA RYNKU PRACY ORAZ TRAFNOŚĆ ZASTOSOWANYCH INSTRUMENTÓW Z PUNKTU WIDZENIA ZWIĘKSZENIA SZANS BEZROBOTNYCH NA ZNALEZIENIE STAŁEGO ZATRUDNIENIA

Wszystkie skontrolowane powiatowe urzędy pracy prowadziły analizę lokalnych rynków pracy, m.in. przeprowadzając monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych, badając przyczyny napływu i odpływu bezrobotnych oraz opisując strukturę bezrobocia, z uwzględnieniem takich kryteriów jak: wykształcenie, wiek, kwalifikacje zawodowe, płeć oraz miejsce zamieszkania. Zastosowane przez urzędy instrumenty aktywizacji wynikały z lokalnych potrzeb rynków pracy, określonych w wyniku przeprowadzonych analiz.

³ Dane statystyczne przywołane w tym rozdziale pochodzą z internetowego portalu informacyjnego Głównego Urzędu Statystycznego (www.stat.gov.pl) oraz internetowego archiwum statystyk rynku pracy i bezrobocia (www.bezrobocie.org.pl).

⁴ Stopa bezrobocia w województwie lubuskim na koniec 2009 r. wyniosła 16,2%.

⁵ Dane na 31.12.2009 r. Źródło: wnioski PUP złożone w ramach *Programu*, oraz dla 3 powiatów, które nie składały wniosków (międzyrzecki, świebodziński i żarski), szacunek na podstawie danych WUP i udziału bezrobotnych w wieku do 30 lat w grupie bezrobotnych w wieku 18-34 lat w pozostałych powiatach województwa.

Jednak formułując listy zawodów deficytowych⁶ powiatowe urzędy pracy – zgodnie z przyjętymi wytycznymi tworzenia takich list – brały pod uwagę oferty staży zgłaszane przez pracodawców. Prowadziło to do tego, że na czołowych miejscach list zawodów deficytowych znajdowały się sekretarki, pracownicy administracyjni czy biurowi. W rzeczywistości przedstawiciele wspomnianych zawodów mają duże trudności ze znalezieniem stałego zatrudnienia. W związku z powyższym, zdaniem NIK, staże powinny być w tych analizach traktowane odrębnie.

We wszystkich przypadkach podział środków Funduszu Pracy na poszczególne instrumenty aktywizacji zawodowej bezrobotnych został pozytywnie zaopiniowany przez właściwe miejscowo powiatowe rady zatrudnienia, a wszyscy bezrobotni – poza jednym wyjątkiem⁷ – nie mieli ukończonych 30 lat.

Wszystkie urzędy formułowały dla bezrobotnych uczestniczących w *Programie* indywidualne plany działań (IPD), przy czym część (12 z 22) dokumentów opracowana w **Powiatowym Urzędzie Pracy w Nowej Soli**, na skutek przeoczenia pracownika urzędu, nie zawierała kompletu informacji wymaganych przepisami prawa⁸. Braki dotyczyły wskazania działań planowanych do samodzielnej realizacji przez bezrobotnych oraz terminów zakończenia realizacji IPD.

Odnosnie zrealizowanych szkoleń, urzędy przyjmowały za efektywny każdy przypadek podjęcia zatrudnienia po odbyciu szkoleniu, natomiast w ocenie NIK, dla prawidłowego określenia ich skuteczności istotne jest uwzględnienie faktu czy zatrudnienie miało związek z tematyką odbytego szkolenia.

W zakresie dotacji na podjęcie działalności gospodarczej oraz refundacji kosztów wyposażenia

i doposażenia stanowisk pracy, z uwagi na obowiązek prowadzenia tej działalności oraz utrzymania utworzonego stanowiska pracy przez okres odpowiednio 12 i 24 miesiące, instrumenty te skutkowały zawsze 100% efektywnością.

Formę aktywizacji zawodowej poprzez skierowanie do prac interwencyjnych zastosował tylko jeden urząd pracy. Czas trwania prac interwencyjnych oraz zadania realizowane w ich trakcie wpływały na zwiększenie umiejętności i przygotowania zawodowego bezrobotnych, tym samym zwiększając prawdopodobieństwo uzyskania przez nich zatrudnienia w przyszłości. Krytycznie należy jednak ocenić ponowne kierowanie tych samych osób na prace interwencyjne organizowane przez tego samego pracodawcę, w szczególności gdy przerwa pomiędzy pracami interwencyjnymi tej samej osoby u tego samego pracodawcy była bardzo krótka.

Najczęściej stosowanym instrumentem aktywizowania bezrobotnych w ramach *Programu* były staże. Powiatowe urzędy pracy kierując bezrobotnych na staże zapewniły spełnienie wymogów formalnoprawnych towarzyszących tej formie aktywizacji, tj. w każdym zbadanym przypadku sporządzono program stażu, sprawozdanie z przebiegu stażu oraz opinię pracodawcy z odbytego stażu. Wszystkie programy stażu spełniały wymogi określone przepisami prawa, a czas trwania staży nie przekroczył przyjętych przepisami ram. Ponadto nie ujawniono przypadku by bezrobotni odbywali ponownie staż u tego samego pracodawcy na tym samym stanowisku pracy.

Stwierdzono jednak niską efektywność staży, szczególnie gdy organizatorem staży były instytucje publiczne.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli ten instrument aktywizacji osób bezrobotnych wykorzystywany jest przez niektórych pracodawców do pozyskania darmowej siły roboczej, opłacanej ze środków Funduszu Pracy, bez konieczności zatrudnienia jakiegokolwiek osoby (w sporadycznych przypadkach zatrudniano osoby po odbyciu stażu, przeważnie na krótkotrwale okresy). Zdaniem NIK, staże nie mają stanowić in-

⁶ Zawody deficytowe to takie, w których liczba zgłoszonych ofert pracy jest wyższa niż liczba zarejestrowanych bezrobotnych.

⁷ Przypadek bezrobotnego, który nie spełniał kryterium wiekowego, odnotowano w Powiatowym Urzędzie Pracy w Krośnie Odzańskim.

⁸ Art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.).

strumentu niwelującego braki kadrowe pracodawców, tylko winny służyć aktywizacji bezrobotnych i zwiększać prawdopodobieństwo znalezienia przez nich trwałego zatrudnienia. W związku z tym, powiatowe urzędy pracy podejmując decyzję, do których podmiotów należy kierować stażystów, powinny brać pod uwagę możliwość zatrudnienia bezrobotnych po okresie stażu.

Najwyższa Izba Kontroli w takich przypadkach rekomendowała, by powiatowe urzędy pracy rozważały zasadność kierowania bezrobotnych na staże, w szczególności do instytucji publicznych, gdyż z uwagi na ograniczenia budżetowe pracodawcy ci – jak wykazuje dotychczasowa praktyka – nie zatrudniają nowych pracowników albo czynią to w bardzo ograniczonym zakresie. Dyrektorzy powiatowych urzędów pracy przyznawali, iż część instytucji publicznych i urzędów traktuje stażystów jako uzupełnienie własnych kadr. Sprzyja temu podległość służbowa dyrektorów powiatowych urzędów pracy w stosunku do starostów, będących jednocześnie beneficjentami staży.

W ramach *Programu* ten instrument aktywizowania bezrobotnych w najszerszym wymiarze został zastosowany przez **Powiatowy Urząd Pracy w Słubicach**⁹. Stwierdzono, że Urząd Skarbowy w Słubicach, Prokuratura Rejonowa w Słubicach oraz Placówka Wielofunkcyjna „Nasza Chata” w Cybince (jednostka organizacyjna powiatu słubickiego), będące organizatorami staży odpowiednio dla 53, 12 oraz 27 bezrobotnych (w tym łącznie 28 w ramach *Programu*), po zakończonym stażu nie zatrudniły żadnego stażysty.

Z kolei urzędy miejskie w Cybince i w Słubicach w ww. okresie były organizatorem staży odpowiednio dla 94 oraz 39 bezrobotnych (w tym łącznie 29 w ramach *Programu*), z czego pracodawcy ci zatrudnili na własny koszt jedynie 7 osób, przy czym w każdym przypadku na bardzo krótkie okresy i przede wszystkim na podstawie umów cywilnoprawnych¹⁰.

⁹ 496 stażystów, spośród wszystkich 1.249 objętych *Programem*.

¹⁰ W tym przypadku obok staży realizowanych w ramach *Programu*, analizą objęto również efektywność staży odbywanych

3.2 WERYFIKACJA WNIOSKÓW POWIATOWYCH URZĘDÓW PRACY UBIEGAJĄCYCH SIĘ O ŚRODKI NA REALIZACJĘ *PROGRAMU*

Stosownie do założeń *Programu*, weryfikacja i ocena wniosków złożonych przez powiatowe urzędy pracy województwa lubuskiego, sporządzenie i przekazanie Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej listy rankingowej oraz sprawozdania regionalnego z jego realizacji było zadaniem **Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Zielonej Górze**.

O przyznanie środków w ramach *Programu* wnioskowało 9 powiatowych urzędów pracy. Dokonując oceny złożonych wniosków pracownicy WUP analizowali obszary wskazane w *Programie*, przyznając za każdy z nich punkty w ramach limitu ustalonego przez MPIPS. *Program* nie zawierał jednoznacznych wytycznych do oceny poszczególnych obszarów i zakładał dużą skalę punktów możliwych do przyznania (niektóre obszary nawet do 30), a urząd nie uszczegółowił kryteriów oceny poszczególnych obszarów, tak by możliwym było stosowanie jednolitych mierników wobec wszystkich wnioskodawców. W WUP nie widziano takiej potrzeby, uznając, że wystarczające będzie powierzenie tego zadania osobom posiadającym odpowiednią wiedzę i doświadczenie.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli brak tego uszczegółowienia uniemożliwił Wojewódzkiemu Urzędowi Pracy przeprowadzenie rzetelnej weryfikacji wniosków przedkładanych przez powiatowe urzędy pracy, czego wyrazem było odmienne ocenianie identycznych czy podobnych stanów faktycznych, bądź też ocenianie wyżej obszarów nie zawierających wszystkich danych niż obszary kompletne, co obrazują następujące przykłady:

- obszar „partnerzy” (możliwe 10 punktów do przyznania) w przypadku 3 powiatowych urzędów pracy¹¹ jeden z pracowników WUP ocenił od 5 do 8

u organizatorów staży najczęściej korzystających z tej formy pomocy w latach 2009-2010.

¹¹ Nowa Sól, Słubice, Zielona Góra.

punktów, pomimo że w żadnym z wniosków nie wskazano partnerów ani ich roli w projekcie;

- analizy (możliwe 30 punktów do przyznania) niezawierające kompletu informacji niezbędnych do wyłonienia grupy docelowej oceniono wyżej (PUP w Żaganiu – 29, w Gorzowie Wlkp. – 30), niż zawierające wszystkie wymagane dane (odpowiednio: Wschowa – 28, Nowa Sól – 27).

Wojewódzki Urząd Pracy, będąc zobowiązanym do oceny m.in. zaproponowanego instrumentarium działań, przyznał za ten obszar dla PUP w Gorzowie Wlkp. maksymalną liczbę punktów (30), pomimo że wnioskodawca nie wskazał tematyki szkoleń jaką zamierzał realizować. Nie można w tym przypadku uwzględnić wyjaśnień, że założono racjonalność działań jednostki w doborze tematów szkoleń, bowiem *Program* zakładał, że szczególnej ocenie powinna zostać poddana trafność zaproponowanych działań (zatem również zbieżność zakresu proponowanych szkoleń z potrzebami rynku pracy).

Przyznając punkty w obszarze „koszty jednostkowe”, oceniający odnosili się do przeciętnego kosztu aktywizacji zawodowej ponoszonego przez dany powiat w 2009 r. (z uwzględnieniem kosztu realizacji poszczególnych form). Na skutek błędu pracownika, w grupie najlepiej ocenionych pod tym kątem wniosków znalazł się PUP w Żaganiu (któremu przyznano za ten obszar 9 na 10 możliwych punktów), pomimo że wykazał on największy wzrost kosztów jednostkowych.

Wojewódzki Urząd Pracy, dokonując oceny planowanej efektywności projektów, odnosił się do efektywności uzyskiwanej przez dany PUP w 2008 roku, a liczba przyznanych w tym obszarze punktów rosła proporcjonalnie do wskaźnika zaplanowanej efektywności.

Do grupy wnioskodawców, którzy zaplanowali najwyższe wskaźniki efektywności należał m.in. **Powiatowy Urząd Pracy w Gorzowie Wlkp.**, który jednocześnie odnotował jego największe niewykonanie (zrealizowano 37,6% z 63,2% planowanych). Planowaną efektywność oceniono w tym przypadku na 9,5

punktu (na 10 możliwych do uzyskania). Dla porównania, PUP w Nowej Soli, który ostrożnie oszacował planowaną efektywność na 31% (przyznano 5 punktów), osiągnął efektywność na poziomie 47,2%.

MPIPS, uwzględniając rekomendację WUP wskazaną na terminowo przekazanej liście rankingowej, przyznało pomoc 7 z 9 wnioskujących powiatowych urzędów pracy.

Z planowanej efektywności realizacji projektu, wynoszącej dla województwa 56,4% osiągnięto 46,3%. Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że wskazany przez MPiPS sposób obliczania tej efektywności – jako stopa ponownego zatrudnienia, przy jednoczesnym braku regulacji dotyczących okresu przez jaki zatrudnienie po projekcie powinno trwać – powoduje, że współczynnik ten nie obrazuje rzeczywistej efektywności (o czym szczegółowo w punkcie 3.5 niniejszej informacji).

Rezultaty *Programu* WUP zaprezentował w sprawozdaniu regionalnym sporządzonym na podstawie sprawozdań jednostkowych i przekazanym do MPIPS w terminie określonym w *Programie*.

Sformułowany przez MPiPS *Program*, zgodnie z przyjętymi wytycznymi, miał być zrealizowany do końca 2010 r. Ministerstwo miało podjąć decyzję w sprawie przyznania środków na realizację projektów do końca kwietnia 2010 r. Faktycznie decyzje te były podejmowane nawet z kilkutygodniowym opóźnieniem w stosunku do założonego terminu. Dyrektorzy powiatowych urzędów pracy wskazując na bariery w efektywnym wykorzystaniu środków podkreślali właśnie wąskie ramy czasowe *Programu*, co wiązało się z pospiesznym, a zatem obciążonym ryzykiem wystąpienia uchybień, wydatkowaniem środków publicznych.

3.3 KONTROLA WYKORZYSTANIA I ROZLICZENIA ŚRODKÓW NA REALIZACJĘ PROGRAMU

Większość powiatowych urzędów pracy (4 spośród 7 skontrolowanych) nierzetelnie monitorowała realizację poszczególnych instrumentów aktywizacji bezrobotnych, jedynie sporadycznie przeprowa-

dzając kontrole u organizatorów staży, pracodawców korzystających z refundacji kosztów wyposażenia stanowisk pracy bądź beneficjentów dotacji na uruchomienie własnej działalności gospodarczej. Za powyższy stan odpowiedzialność ponoszą dyrektorzy powiatowych urzędów pracy.

- **Powiatowy Urząd Pracy w Nowej Soli**, w ramach nadzoru nad prawidłowością przebiegu staży, przeprowadził wizyty monitorujące tylko u 2 pracodawców (spośród 32, z którymi zawarł umowy).
- Do czasu kontroli NIK **Powiatowy Urząd Pracy we Wschowie** w ogóle nie korzystał z możliwości przeprowadzenia kontroli u pracodawców korzystających z refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy, pomimo zawarcia 10 takich umów.
- Pracownicy **Powiatowego Urzędu Pracy w Krośnie Odrzańskim** nie przeprowadzili wizyty monitorującej u żadnego z organizatorów stażu (łącznie urząd skierował na staże 87 bezrobotnych), a kontrole u podejmujących działalność (15 umów) ograniczały się do przyjęcia oświadczeń o wywiązywaniu się z obowiązków związanych z prowadzeniem działalności (opłacanie wymaganych składek i podatków) oraz weryfikacji zakupu wyposażenia objętego umową przyznania dotacji. Nie weryfikowano natomiast, czy działalność jest faktycznie prowadzona, pomimo że w przypadku np. sprzedaży internetowej wymagało to jedynie sprawdzenia funkcjonowania witryny pod adresem *www* wskazanym we wniosku. W jednym przypadku kontrolerzy NIK wykazali, że witryna, na której miała być prowadzona sprzedaż była nieaktywna – sprzedaż rozpoczęto dopiero w toku kontroli NIK, tj. pół roku po rozpoczęciu działalności. Ponadto, w sposób niedostateczny weryfikowano również realizację umów zawartych z pracodawcami, którym zrefundowano koszty utworzenia bądź doposażenia stanowisk pracy. Stwierdzono bowiem, że w 5 przypadkach (spośród 15 refundacji) przedsiębiorcy nie zrealizowali deklaracji złożonej we wniosku, stanowiącej następnym elementem umowy, co do wysokości płacy dla bezrobotnego lub wysokości wkładu własnego.
- Pomimo iż **Powiatowy Urząd Pracy w Żaganiu** dysponował informacją o możliwości wystąpienia

nieprawidłowości u jednego z organizatorów stażu¹², nie przeprowadzono u niego wizyty monitorującej, tłumacząc to zaniechaniem brakiem sygnałów o nieprawidłowościach od innych stażystów. Co więcej, urząd ten nie dołożył należytych starań by wyegzekwować od tego pracodawcy realizację obowiązku dostarczenia listy obecności stażysty, czego negatywne skutki w postaci nieotrzymania stypendium poniósł bezrobotny.

Konieczność zintensyfikowania działań nadzorczych nad prawidłowością przebiegu staży potwierdzają również wyniki badania ankietowego, przeprowadzonego przez NIK wśród stażystów, w którym wskazano przypadki braku realizacji programu stażu oraz niewystarczającą opiekę nad stażystami. Postulat dotyczący wzmożenia kontroli nad organizatorami stażu zgłosiło 10% ankietowanych.

Na tym tle szczególnie pozytywnie wypada **Powiatowy Urząd Pracy w Gorzowie Wlkp.**, którego pracownicy w 2010 r. przeprowadzili aż 23 wizyty monitorujące w instytucjach szkoleniowych oraz u organizatorów staży, podczas których sprawdzano frekwencję, godziny prowadzenia zajęć, przygotowanie stanowisk szkoleniowych oraz fakt przekazania odzieży ochronnej.

Zgodnie z założeniami sformułowanymi przez Ministerstwo w *Programie*, monitoring i nadzór nad realizacją projektów sprawować miały wojewódzkie urzędy pracy. W tym kontekście warto odnotować, iż obowiązujące przepisy nie dają wojewódzkim urzędom pracy takich uprawnień, gdyż stosownie do art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹³, organy samorządu województwa nie stanowią wobec powiatu organów nadzoru lub kontroli. Rzeczywista rola Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Zielonej Górze ograniczyła się do weryfikacji i oceny wniosków powiatowych urzędów pracy, sporządzenia listy rankingowej oraz sprawozdania regionalnego z realizacji *Programu*.

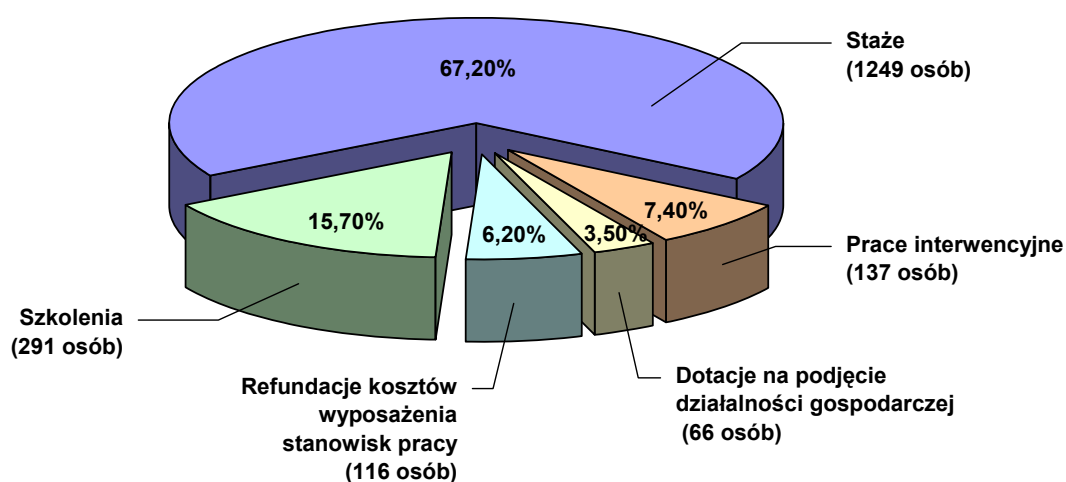
¹² Badaniem objęto 20 przypadków.

¹³ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.

3.4 PRZEBIEG REALIZACJI PROGRAMU W KONTEKŚCIE ZASTOSOWANIA POSZCZEGÓLNYCH INSTRUMENTÓW I USŁUG RYNKU PRACY

Programem objęto łącznie 1.833 bezrobotnych, będących mieszkańcami siedmiu powiatów

Wykres nr 1 Struktura form aktywizacji z uwzględnieniem odsetka beneficjentów nimi objętych



Przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej

W ramach Programu bezrobotnym przyznano łącznie 66 dotacji na podjęcie własnej działalności gospodarczej¹⁵. Najwyższa Izba Kontroli ujawniła przypadki dokonywania przez beneficjentów pomocy zakupów po zawyżonych cenach lub których przedmiot nie odpowiadał charakterowi prowadzonej działalności gospodarczej, a także przypadki podpisywania umów z osobami, które nie posiadały odpowiedniego przygotowania do prowadzenia określonego rodzaju działalności. Powiatowe urzędy pracy, udzielając dotacji, niejednokrotnie również popełniały błędy o charakterze formalnym.

Za stwierdzone nieprawidłowości odpowiedzialność ponoszą dyrektorzy powiatowych urzędów

¹⁵ Instrument ten wykorzystywały powiatowe urzędy pracy w Krośnie Odrzańskim, Słubicach, Strzelcach Krajeńskich, Wschowie oraz Żaganiu.

województwa lubuskiego¹⁴. Zastosowane formy aktywizacji, ze wskazaniem odsetka beneficjentów Programu nimi objętych, obrazuje poniższy wykres:

¹⁴ 26 osób zostało objętych dwoma formami aktywizacji (szkolenia i dotacje)

pracy oraz członkowie komisji dokonujący weryfikacji wniosków składanych przez bezrobotnych.

- **Powiatowy Urząd Pracy w Strzelcach Krajeńskich**, wbrew przyjętym przez siebie zasadom, przyznał sześciu¹⁶ wnioskodawcom środki na zakup samochodów osobowych¹⁷, pomimo tego, że nie były one niezbędne do prowadzenia działalności gospodarczej (tworzenie stron internetowych, mycie samochodów, usługi groomerskie), a bezrobotni nie uzasadnili tej niezbędności w złożonych wnioskach. Ponadto dwóm beneficjentom mającym świadczyć usługi sprzątnięcia budynków i obiektów przemysłowych przyznano kwotę 5,8 tys. zł na zakup sprzętu komputerowego, pomimo że zakup ten nie pozostawał w związku z charakterem tych usług. Jako przyczynę akceptowania przez urząd ww. zakupów wskazano m.in. brak jednoznacznych regulacji prawnych za-

¹⁶ Badaniami objęto 16 dotacji.

¹⁷ W łącznej kwocie 75,7 tys. zł.

braniających przyznawania środków na powyższe cele.

NIK ustalił ponadto, że jeden z bezrobotnych, który otrzymał środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej z wcześniej realizowanego programu w ramach Funduszu Pracy, w marcu 2010 r. – wbrew zasadom określonym w regulaminie PUP – sprzedał w czasie prowadzenia tej działalności, zakupiony za ww. środki (14,1 tys. zł) samochód dostawczy innemu bezrobotnemu. Obecnie urząd prowadzi działania windykacyjne mające na celu odzyskanie ww. kwoty.

Powiatowy Urząd Pracy w Krośnie Odrzańskim w dwóch przypadkach¹⁸ zaakceptował zakup w ramach dotacji samochodów osobowych, choć nie były one niezbędne do prowadzonych działalności (sprzedaż internetowa – auto ciężarowe oraz usługi remontowo-budowlane – auto osobowe), co następnie potwierdziły zaistniałe okoliczności: jedna z osób nie użytkowała zakupionego samochodu do prowadzonej działalności przez pół roku, zaś druga zakupiła go po upływie ponad 2,5 miesiąca, realizując w tym czasie zlecenia. Podobnie jak w przypadku PUP w Strzelcach Krajeńskich, regulamin w sprawie przyznawania bezrobotnym środków na podjęcie działalności wymagał wykazania niezbędności nabywanego środka transportu do prowadzenia działalności.

Kierownictwo PUP w Krośnie Odrzańskim uznało, że pomimo niespełnienia kryterium niezbędności, w wyżej opisanych sytuacjach samochody będą przydatne i usprawnią planowaną działalność.

Ponadto, w jednym przypadku zakup samochodu (przy udziale środków pochodzących z dotacji w wysokości 9,5 tys. zł) nastąpił od osoby prowadzącej gospodarstwo domowe z beneficjentem, co również było niezgodne z obowiązującym w urzędzie regulaminem.

- **Powiatowy Urząd Pracy we Wschowie** akceptował zakupy sprzętu informatycznego oraz mebli,

których wartość nie zawsze była adekwatna do realizowanych zamierzeń gospodarczych, co miało miejsce w następujących sytuacjach¹⁹:

- w związku z uruchomieniem działalności w zakresie usług szkoleniowych, urząd zezwolił na zakup mebli biurowych o łącznej wartości 9,3 tys. zł, w tym szafy wykonanej pod wymiar za 6,0 tys. zł, która – stosownie do wniosku – została umieszczona w prywatnym mieszkaniu beneficjenta dotacji;
- bezrobotny, który wyraził gotowość uruchomienia działalności gospodarczej w zakresie doradztwa finansowego i ubezpieczeniowego zakupił sprzęt informatyczny o łącznej wartości 14,4 tys. zł, w tym kopiarkę za 6,0 tys. zł oraz dwa komputery, pomimo że działalność miała być prowadzona przez jedną osobę. Zdaniem NIK można było osiągnąć zamierzony skutek, akceptując zakup sprzętu w niższej wartości;
- w związku z uruchomieniem działalności gospodarczej, polegającej na spedycji towarów, zaakceptowano zakup jednocześnie (działalność prowadzona przez jedną osobę) stacjonarnego zestawu komputerowego oraz komputera przenośnego, a także biurka za 2,5 tys. zł, podczas gdy istnieje szeroka oferta rynkowa biurek o znacznie niższych cenach (często nawet poniżej 500 zł).

Zastępca dyrektora urzędu przyznał, że ww. ceny były wygórowane i zadeklarował bardziej uważne podejście do oczekiwań wnioskodawców w przyszłości, jednocześnie wskazując na brak precyzyjnych regulacji prawnych w tym zakresie.

- **Powiatowy Urząd Pracy w Strzelcach Krajeńskich** nie miał przesłanek by przyznać dotację (17,9 tys. zł) na rozpoczęcie działalności w zakresie usługowego tworzenia stron internetowych w technologii Flash bezrobotnemu, który legitymował się wykształceniem podstawowym i nie posiadał doświadczenia w tej branży (przez 8 lat pozostawał bezrobotnym), a w złożonej dokumentacji nie potwierdził swoich umiejętności w tym zakresie. Należy zaznaczyć, że podczas przepro-

¹⁸ W łącznej kwocie 18,5 tys. zł - badaniami objęto 15 dotacji.

¹⁹ Badaniami objęto 15 dotacji.

wadzonego przez urząd monitoringu osoba ta nie przedstawiła swojego dorobku webmasterskiego.

Z kolei **Powiatowy Urząd Pracy w Krośnie Odrzańskim** przyznał dotację (19,0 tys. zł) osobie, która nosząc się z zamiarem rozpoczęcia działalności polegającej na handlu przez Internet nie posiadała umiejętności w zakresie wystawiania ofert sprzedaży i przez pół roku od rozpoczęcia tej działalności nie stworzyła żadnej oferty handlowej i nie dokonała żadnej transakcji z użyciem Internetu.

- W **Powiatowym Urzędzie Pracy we Wschowie** w przypadku 7 spraw (58,3%), spośród 12 objętych badaniem, do wniosków o przyznanie dotacji nie dołączono wymaganych prawem oświadczeń bezrobotnych o rezygnacji z możliwości zawieszenia prowadzenia działalności gospodarczej w okresie 12 miesięcy po dniu rozpoczęcia jej prowadzenia. Natomiast **Powiatowy Urząd Pracy w Krośnie Odrzańskim** wyraził zgodę na przedłużenie terminu na wydatkowanie środków (2 dotacje na łączną kwotę 38.000 zł), pomimo że termin ten w dacie złożenia stosownych wniosków upłynął.

Na tle wyżej opisanych nieprawidłowości pozytywnie wyróżnił się **Powiatowy Urząd Pracy w Słubicach**, w którym każdorazowo²⁰ analizowano szanse powodzenia wnioskowanych zamierzeń gospodarczych, a dokonywane przez beneficjentów wydatki miały bezpośredni związek z rodzajem prowadzonej działalności gospodarczej. Pracownicy urzędu weryfikując wnioski bezrobotnych, kiedy było to nieodzowne, obniżali wartość wnioskowanych zakupów lub uznawali pewne elementy wyposażenia za zbędne.

Wprawdzie w obowiązującym stanie prawnym brak jest szczegółowych przepisów regulujących zasady przyznawania środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej przez bezrobotnych, jednak zdaniem Najwyższej Izby Kontroli takie działanie ślubiczego urzędu służyło wydatkowaniu środków finansowych w sposób oszczędny, z zachowaniem zasad

²⁰ Urząd w ramach *Programu* przyznał 6 dotacji.

uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

W powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości również w działaniach **Powiatowego Urzędu Pracy w Żaganiu**²¹.

Refundacja kosztów wyposażenia stanowisk pracy

W ramach *Programu* zawarto łącznie 116 umów²², których przedmiotem była refundacja pracodawcom kosztów doposażenia lub wyposażenia stanowisk pracy. Każdorazowo koszty refundacji nie przekroczyły ustawowych limitów, a refundowane wyposażenie niemal we wszystkich przypadkach odpowiadało stanowiskom pracy, na których zatrudniano osoby bezrobotne.

Krytycznie oceniono jedynie fakt zrefundowania przez **Powiatowy Urząd Pracy w Nowej Soli** dwóm²³ pracodawcom zakupu klimatyzacji jako części wyposażenia stanowisk pracy utworzonych dla bezrobotnych²⁴ w miejscach, w których działalność była prowadzona przynajmniej od kilku lat i zatrudniano już pracowników. Jako przyczynę zaakceptowania przez urząd ww. wydatków wskazano brak precyzyjnych regulacji prawnych.

Należy zwrócić uwagę, że co prawda obecnie obowiązujące przepisy prawa nie zawierają katalogu wyposażenia możliwego do refundacji ani zakazów w tym względzie, jednak zakupione wyposażenie powinno pozostawać w ścisłym związku z utworzonym lub doposażonym stanowiskiem pracy.

Skierowanie do prac interwencyjnych

Spośród wszystkich bezrobotnych objętych aktywizacją, 137 zostało skierowanych do prac interwencyjnych. Jedynym urzędem, który zastosował tę

²¹ Zbadano wszystkie z 14 udzielonych dotacji.

²² Instrument ten wykorzystali powiatowe urzędy pracy w Gorzowie Wlkp., Krośnie Odrzańskim, Nowej Soli, Słubicach, Wschowie oraz Żaganiu.

²³ Urząd w ramach *Programu* dokonał 6 refundacji.

²⁴ W kwaciarni i w sklepie spożywczo-przemysłowym.

formę aktywizacji był **Powiatowy Urząd Pracy w Żaganiu**.

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie odniosła się do stosowanej przez ten urząd praktyki powtórznego kierowania osób bezrobotnych do prac interwencyjnych organizowanych przez tego samego pracodawcę, tym bardziej, że sytuacje takie dotyczyły aż 30% zbadanych przypadków²⁵, a przerwa pomiędzy pracami interwencyjnymi tej samej osoby u tego samego pracodawcy była bardzo krótka (w 1 przypadku tylko 13 dni, w 2 przypadkach – 1 miesiąc).

Działania takie co prawda nie stanowiły naruszenia prawa, jednak należy pamiętać, że głównym celem prac interwencyjnych nie jest minimalizacja kosztów zatrudnienia ponoszonych przez pracodawców, tylko udzielenie wsparcia osobom będącym w szczególnej sytuacji na rynku pracy, w tym poprzez ich zawodową aktywizację.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie fakt niewyegzekwowania przez urząd od jednego z organizatorów prac interwencyjnych realizacji obowiązku utrzymania zatrudnienia dla dwóch osób po upływie okresu prac interwencyjnych, który nastąpił w grudniu 2010 r. Osoby te zostały wprawdzie zatrudnione w lutym 2011 r., jednak ponownie w ramach prac interwencyjnych finansowanych z Funduszu Pracy.

Uczestnictwo w szkoleniach

Szkoleniami objęto łącznie 291 bezrobotnych, będących beneficjentami *Programu*²⁶.

Institucje szkoleniowe były wybierane z zastosowaniem procedury zamówień publicznych. Jedynie **Powiatowy Urząd Pracy w Krośnie Odrzańskim** dokonał²⁷ wyboru podmiotu szkolącego z zakresu prawa jazdy z pominięciem ustawy Prawo zamówień publicznych, mimo że do jej zastosowania obowiązała

planowana kwota wydatków na tego rodzaju szkolenia w 2010 r. Powyższe nastąpiło na skutek podziału szkoleń na poszczególne kategorie prawa jazdy, czego zabrania Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części. Szkolenia z zakresu prawa jazdy, pomimo że dotyczą uprawnień na pojazdy różnych kategorii, są tożsame co do rodzaju i wykonalne przez jeden podmiot (instytucję szkolącą), co umożliwiło przeprowadzenie jednego postępowania o udzielenie zamówienia. W 2010 r. z pominięciem ww. ustawy zawarto 29 umów na organizację kursów prawa jazdy o łącznej wartości 122.450 zł. W powyższej sprawie Najwyższa Izba Kontroli skieruje zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Urzędy dokonując wyboru instytucji szkoleniowych brały pod uwagę nie tylko koszt szkolenia, ale również doświadczenie wykonawcy, kwalifikacje kadry dydaktycznej oraz posiadanie certyfikatu jakości.

Kontrole przeprowadzone w dwóch instytucjach szkoleniowych wykazały, że warunki realizacji szkoleń dotyczące wyposażenia sal wykładowych oraz czasu trwania zajęć zostały spełnione. Krytyczne uwagi odnosiły się natomiast do nieterminowego lub braku informowania powiatowego urzędu pracy o fakcie nieobecności na zajęciach osób na nie skierowanych oraz zmiany wykładowców bez uzyskania wymaganej akceptacji powiatowego urzędu pracy. Obowiązki powyższe wynikały z umów jakie zawarły kontrolowane instytucje szkoleniowe ze zleceniodawcą szkoleń.

3.5 EFEKTYWNOŚĆ PRZYJĘTEGO SPOSOBU MONITOROWANIA REZULTATÓW PROGRAMU

Metodologia pomiaru efektywności zastosowanych w ramach *Programu* instrumentów aktywizacji bezrobotnych dawała wypaczony, nadmiernie optymistyczny obraz skuteczności podejmowanych przez powiatowe urzędy pracy działań, na co miały wpływ następujące uwarunkowania:

²⁵ 6 osób, spośród 20 badanych.

²⁶ Tę formę aktywizacji zastosowało 5 powiatowych urzędów pracy: w Gorzowie Wilkp., Krośnie Odrzańskim, Strzelcach Krajeńskich, we Wschowie oraz w Żaganiu.

²⁷ Umowy z wykonawcami były podpisywane przez dyrektora PUP oraz jego zastępców.

- Zgodnie z przyjętym przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej sposobem liczenia efektów zastosowanych w ramach *Programu* instrumentów, przez zatrudnionego należało rozumieć każdą osobę, która w okresie do trzech miesięcy od zakończenia realizacji projektu uzyskała zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub podjęła działalność gospodarczą.

Zastosowanie takiej definicji powodowało brak rozróżnienia zatrudnienia z uwagi na czas jego trwania bądź formę, w rezultacie czego jednako liczonego efekt w postaci np. zawarcia ze stażystą umowy o pracę na czas nieokreślony i udzielenia mu zlecenia na wykonanie pracy w wymiarze kilku dni.

Zjawisko to ilustrują m.in. przykłady odnotowane w powiatowych urzędach pracy w Słubicach i we Wschowie.

Powiatowy Urząd Pracy w Słubicach²⁸ pochwalił się osiągnięciem 45% efektu w postaci zatrudnienia w ramach staży. Jednak analiza efektywności przeprowadzona przez NIK, oparta na kryterium okresu zatrudnienia oraz jego formy, wykazała, że spośród 104 osób, które znalazły zatrudnienie po odbytych stażach, tylko z 5 podpisano umowę o pracę na czas nieokreślony (4,8%), a z kolejnymi 14 – umowy na czas określony nie krótszy niż 6 miesięcy (13,5%). W 60 przypadkach zawarto umowy cywilnoprawne lub umowy na czas określony nie dłuższy niż 3 miesiące; 4 kolejne osoby podjęły działalność gospodarczą (w tym, w jednym przypadku korzystając ze środków Funduszu Pracy), zaś w 21 przypadkach urząd w ogóle nie znał formy ani czasu zatrudnienia stażystów.

Efektywność *Programu* realizowanego przez **Powiatowy Urząd Pracy we Wschowie** w zakresie staży, liczona według wytycznych Ministerstwa, wyniosła 43,3%. Z kolei efektywność liczona według kryterium zatrudnienia osób na podstawie umów o pracę na czas nieokreślony lub

na czas określony nie krótszy niż 12 miesięcy wyniosła 0,0%.

- Nie różnicowano zatrudnienia finansowanego przez pracodawcę lub podjęcia działalności gospodarczej na własny rachunek od zatrudnienia lub podjęcia działalności gospodarczej finansowanych środkami Funduszu Pracy, w efekcie czego powiatowe urzędy pracy mierząc efektywność swoich działań – w przypadku zatrudnienia beneficjentów po upływie trwania stażu w ramach prac interwencyjnych, które są finansowane ze środków Funduszu Pracy, lub udzielenia im środków na podjęcie działalności gospodarczej – uwzględniały te osoby jako zatrudnione w efekcie realizacji *Programu*, zawyżając w ten sposób uzyskaną efektywność projektu.
- Inna zasada sformułowana przez MPiPS nakazywała, by w przypadku przyznania środków z Funduszu Pracy dla pracodawców na wyposażenie lub doposażenie stanowisk pracy oraz dla bezrobotnych na podjęcie działalności gospodarczej z założenia stosować 100% skuteczność tych instrumentów.
W związku z tym, powiatowe urzędy pracy nie analizowały efektywności tych narzędzi aktywizacji bezrobotnych w dłuższej perspektywie, tj. po upływie 24-miesięcznego okresu na jaki zawierana jest umowa o refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego lub po upływie 12 miesięcy na jaki zawiera się umowę dotyczącą przyznania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej.
- Licząc efektywność przeprowadzonych szkoleń nie brano pod uwagę czy zatrudnienie miało związek z ich tematyką.

3.6 WNIOSKI POKONTROLNE I ICH REALIZACJA

Do dyrektorów powiatowych urzędów pracy skierowano wnioski o wyeliminowanie stwierdzonych

²⁸ Urząd ten najszerzej stosował instrument w postaci staży – 39,7% wszystkich stażystów w ramach *Programu* w całym województwie lubuskim.

nieprawidłowości lub stanów niepożądanych m.in. poprzez:

- zwiększenie nadzoru celem zapewnienia prawidłowej realizacji wszystkich instrumentów aktywizacji zawodowej bezrobotnych;
- udzielanie pomocy finansowej osobom bezrobotnym podejmującym działalność gospodarczą w sposób racjonalny, z zachowaniem zasad optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
- egzekwowanie postanowień umów zawartych z osobami, którym przyznano jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej;
- rzetelną analizę wniosków organizatorów stażu pod kątem możliwości zapewnienia osobom bezrobotnym zatrudnienia po odbytych stażach oraz zintensyfikowanie działań w ramach nadzoru nad prawidłowym przebiegiem staży;

- egzekwowanie od organizatorów prac interwencyjnych obowiązków wynikających z zawartych umów w zakresie utrzymania miejsc pracy oraz analizę zasadności ponownego kierowania na prace interwencyjne tych samych osób bezrobotnych do tego samego pracodawcy;
- łączenie w ramach udzielanych zamówień publicznych szkoleń tożsamyh co do rodzaju;
- taką weryfikację wniosków pracodawców ubiegających się o refundację kosztów utworzenia lub doposażenia stanowisk pracy, by zakupione wyposażenie pozostawało w ścisłym związku ze stanowiskiem pracy.

Z kolei do osób zarządzających instytucjami szkoleniowymi wnioskowano o należyte informowanie zlecających szkolenia o fakcie nieobecności kursantów na zajęciach oraz zgłaszanie zmian wykładowców przed realizacją szkolenia do akceptacji właściwego powiatowego urzędu pracy.

Możliwe do usunięcia nieprawidłowości stwierdzone w wyniku kontroli zostały wyeliminowane, m.in. poprzez doprecyzowanie zapisów regulaminów wewnętrznych powiatowych urzędów pracy określających zasady przyznawania pomocy, zwiększenie częstotliwości wizyt monitorujących u beneficjentów, uzupełnienie dokumentacji dotyczącej realizacji indywidualnych planów działania oraz stosowanie kryterium możliwości zatrudnienia stażysty przy wyborze organizatora stażu.

4. INFORMACJE DODATKOWE

4.1 PRZYGOTOWANIE KONTROLI

Kontrola miała charakter kontroli niekoordynowanej i została przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Zielonej Górze.

W organach zatrudnienia kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK z zastosowaniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności, natomiast w instytucjach szkoleniowych – na podstawie art. 2 ust. 3 ww. ustawy, tj. pod względem legalności i gospodarności.

W przygotowaniu kontroli wzięto pod uwagę wyniki kontroli *Wykorzystania środków publicznych przez samorządy powiatowe województwa lubuskiego na szkolenia i programy specjalne w zakresie przeciwdziałania bezrobociu* (luty 2005 r., nr ewid. 9/2005/P/04/181/LZG).

Kontrolą objęto wszystkie organy zatrudnienia uczestniczące w *Programie aktywizacji zawodowej osób do 30 roku życia w województwie lubuskim*, tj. Wojewódzki Urząd Pracy w Zielonej Górze oraz 7 powiatowych urzędów pracy.

Wyboru instytucji szkoleniowych dokonano kierując się wysokością środków publicznych przekazanych tym podmiotom na realizację zadań szkoleniowych (skontrolowano instytucje szkoleniowe będące największymi beneficjentami środków pochodzących z *Programu*).

4.2 POSTĘPOWANIE KONTROLNE I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

Protokoły kontroli zostały podpisane przez kierowników wszystkich objętych kontrolą organów zatrudnienia oraz instytucji szkoleniowych.

Do żadnego z protokołów kontroli oraz wystąpień pokontrolnych nie zgłoszono zastrzeżeń.

W związku z zaniechaniem stosowania procedury zamówień publicznych przy wyborze instytucji szkoleniowych przez Powiatowy Urząd Pracy w Krośnie Odrzańskim, NIK skieruje zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

4.3 FINANSOWE REZULTATY KONTROLI

W toku kontroli NIK stwierdzono finansowe skutki nieprawidłowości na łączną kwotę 160,5 tys. zł. Na którą składają się:

- ✓ wydatki na szkolenia dokonane z pominięciem ustawy Prawo zamówień publicznych (122,5 tys. zł)²⁹ oraz
- ✓ wartość dwóch dotacji (po 19 tys. zł każda), na wydatkowanie których jeden z powiatowych urzędów pracy wyraził zgodę, pomimo zaistnienia przesłanek do wyegzekwowania ich zwrotu³⁰ na podstawie § 8 ust. 2 pkt 3 lit. e) rozporządzenia MPiPS z 17 kwietnia 2009 roku.

²⁹ Szczegółowy opis na str. 18.

³⁰ Beneficjenci jednorazowych środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej nie wywiązali się z wynikającego z umowy obowiązku wydatkowania środków w określonym terminie.

5. ZAŁĄCZNIKI

5.1 Załącznik 1

WYKAZ SKONTROLOWANYCH PODMIOTÓW

L.p.	Nazwa jednostki	Ocena sformułowana w wystąpieniu pokontrolnym
1.	Wojewódzki Urząd Pracy w Zielonej Górze	Pozytywna z nieprawidłowościami
2.	Powiatowy Urząd Pracy w Gorzowie Wielkopolskim	Pozytywna z uchybieniami
3.	Powiatowy Urząd Pracy w Krośnie Odrzańskim	Negatywna
4.	Powiatowy Urząd Pracy w Nowej Soli	Pozytywna z uchybieniami
5.	Powiatowy Urząd Pracy w Słubicach	Pozytywna
6.	Powiatowy Urząd Pracy w Strzelcach Krajeńskich	Pozytywna z nieprawidłowościami
7.	Powiatowy Urząd Pracy we Wschowie	Pozytywna z nieprawidłowościami
8.	Powiatowy Urząd Pracy w Żaganiu	Pozytywna z nieprawidłowościami
9.	Wojewódzki Zakład Doskonalenia Zawodowego w Gorzowie Wielkopolskim	Pozytywna z uchybieniami
10.	MAG – Consulting Szkolenia i Doradztwo w Gorzowie Wielkopolskim	Pozytywna z uchybieniami

5.2 Załącznik 2

LISTA OSÓB ZAJMUJĄCYCH KIEROWNICZE STANOWISKA, ODPOWIEDZIALNYCH ZA KONTROLOWANĄ DZIAŁALNOŚĆ

L.p.	Stanowisko	Imię nazwisko	Od kiedy
1.	Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Zielonej Górze	Grzegorz Błażków	od 25.01.2008 r.
2.	Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Gorzowie Wielkopolskim	Ryszard Rzemieniecki	od 16.11.2009 r.
3.	Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Krośnie Odrzańskim	Bolesława Zamorska-Puchta	od 31.05.2004 r.
4.	Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Nowej Soli	Elżbieta Ściopko-Moszkowicz	od 1.03.2000 r.
5.	Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Słubicach	Genowefa Borowiak	od 31.12.1999 r.
6.	Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Strzelcach Krajeńskich	Marlena Płotecka	od 26.10.2006 r.
7.	Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy we Wschowie	Edmund Prekurat	od 1.09.2008 r.
8.	Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Żaganiu	Wioletta Tybiszewska	od 1.11.2003 r.
9.	Prezes Wojewódzkiego Zakładu Doskonalenia Zawodowego w Gorzowie Wielkopolskim	Zbigniew Staszak	od 24.05.2007 r.
10.	Właściciel firmy MAG – Consulting Szkolenia i Doradztwo w Gorzowie Wielkopolskim	Magdalena Lisiak-Szczepańska	od 1.12.2009 r.

5.3 Załącznik 3

ANALIZA STANU PRAWNEGO DOTYCZĄCEGO PRZEDMIOTU KONTROLI

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ustanawiając podstawowe wolności i prawa ekonomiczne oraz socjalne obywateli nałożyła na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia³¹.

Cele te realizuje samorząd województwa, którego jednym z zadań jest kreowanie rynku pracy oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu³² oraz samorząd powiatowy, który jest zobowiązany podejmować kroki przeciwdziałające bezrobociu oraz aktywizować lokalny rynek pracy³³.

2. Tryb ubiegania się o środki pochodzące z rezerwy Ministra Pracy i Polityki Społecznej, zasady ich przyznawania, harmonogram działań oraz sprawozdawczość zostały określone w „Programie aktywizacji zawodowej osób do 30 roku życia” (zwanym dalej *Programem*), opublikowanym przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej Departament Rynku Pracy w styczniu 2010 r.

Stosownie do ww. dokumentu, pomocą mają być objęte wyłącznie osoby, które nie ukończyły 30 roku życia.

Zgodnie z *Programem*, finansowane w jego ramach projekty powinny być konstruowane w oparciu o indywidualne plany działań (IPD), które powiatowe urzędy pracy opracują wspólnie z młodymi osobami bezrobotnymi i poszukującymi pracy.

Środki stanowiące źródło finansowania wszelkich działań realizowanych w ramach *Programu* powinny być wydatkowane do 31 grudnia 2010 r. Realizując projekty zgłoszone w ramach *Programu* nie ma możliwości przesuwania środków na inne zadania.

W przypadku braku możliwości efektywnego wykorzystania przyznanych środków, starosta (prezydent miasta), zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie³⁴, powinien złożyć do 31 października wniosek dotyczący zmniejszenia limitu ustalonego dla samorządu powiatu na 2010 r.

Niewykorzystane w całości środki przyznane z rezerwy Funduszu Pracy na realizację projektów w ramach *Programu* lub środki wykorzystane w sposób niezgodny z celami *Programu* podlegają zwrotowi na rachunek Funduszu Pracy.

Program określa tryb postępowania przy rozpatrywaniu wniosków i przyznawaniu środków z rezerwy Funduszu Pracy:

- ✓ projekt przygotowuje powiatowy urząd pracy;
- ✓ przygotowanie projektu powinno zostać poprzedzone szczegółową analizą, która pozwoli wyłonić grupę docelową, zdefiniować bariery utrudniające podjęcie zatrudnienia oraz wskazać propozycje rozwiązań problemu zawodowego możliwe do zastosowania w ramach ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (analiza stanowi załącznik do wniosku i podlega opiniowaniu);

³¹ Art. 65 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³² Art. 11 ust. 2 pkt 1 i 9 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.).

³³ Art. 4 ust. 1 pkt 17 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.).

³⁴ Nr 123, poz. 1019

- ✓ powiatowy urząd pracy składa do wojewódzkiego urzędu pracy wnioski wraz z powyższą analizą; warunkiem niezbędnym do ubiegania się o środki Funduszu Pracy z rezerwy ministra jest złożenie wniosku według wzoru określonego w załączniku do *Programu*;
- ✓ wojewódzki urząd pracy dokonuje weryfikacji i oceny projektów w oparciu o poniższe kryteria:
 - spełnianie wymogów formalnych – ocenie podlega czytelność wniosku, jego przygotowanie według niezmiennego wzoru określonego w załączniku, kompletne wypełnienie oraz przygotowanie wyczerpujących informacji zgodnie z poszczególnymi blokami wniosku, uprawnienie wnioskodawcy do ubiegania się o środki; wnioski nie spełniające wymogów formalnych są opiniowane negatywnie i nie podlegają dalszej ocenie³⁵;
 - analiza stanowiąca podstawę do realizacji projektu – szczególnej ocenie i weryfikacji powinny zostać poddane obszary danych uwzględnione w analizie oraz wnioski i rekomendacje działań adresowanych do młodych (30 punktów);
 - cele oraz zaplanowane instrumentarium działań – szczególnej ocenie powinna zostać poddana trafność zaproponowanych działań, z uwagi na specyfikę grupy i uwarunkowania lokalnego rynku pracy (30 punktów);
 - koszty jednostkowe i racjonalność działań (10 punktów);
 - planowana efektywność projektu (10 punktów);
 - szczególne zalety projektu, jak np. innowacyjność (10 punktów);
 - udział partnerów (10 punktów).
- ✓ wojewódzki urząd pracy przedkłada Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej listę rankingową rekomendowanych projektów wraz z wnioskami o przyznanie środków na ich realizację, ich opisową oceną i uzasadnieniem;
- ✓ w oparciu o dokonane na poziomie regionu oceny, Minister Pracy i Polityki Społecznej podejmuje decyzję o przyznaniu środków na realizację projektów, biorąc pod uwagę limit środków;
- ✓ środki przyznawane będą do wyczerpania kwoty limitu (w przypadku, jeżeli kwota łącznie wnioskowana przez poszczególne województwa, przekroczy dostępny limit, środki zostaną przyznane projektom najwyższej oceny na poziomie województw, zgodnie z ich pozycją na liście rankingowej).

Program określił następujący **harmonogram działań**:

- ✓ powiatowe urzędy pracy składają we właściwym terenowo wojewódzkim urzędzie pracy wnioski o przyznanie środków na realizację projektów w ramach *Programu* do dnia 31 marca 2010 r.;
- ✓ wojewódzkie urzędy pracy przekazują listy rankingowe rekomendowanych projektów wraz z wnioskami o przyznanie środków i ich pisemną oceną do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej do dnia 16 kwietnia 2010 r.;
- ✓ minister podejmuje decyzję w sprawie przyznania środków z rezerwy Funduszu Pracy na realizację projektów w ramach *Programu* do dnia 30 kwietnia 2010 r.;
- ✓ realizacja projektów może rozpocząć się nie wcześniej niż po otrzymaniu decyzji o przyznaniu środków. Projekty powinny być realizowane do dnia 31 grudnia 2010 r., w uzasadnionych przypadkach, wynikających z koncepcji działań, dopuszcza się możliwość kontynuowania projektów do dnia 30 czerwca 2011 r. Po dniu 31 grudnia 2010 r. finansowanie działań adresowanych do młodych w ramach projektów odbywa się z kwoty (limitu) Funduszu Pracy ustalonej na 2011 r.

Monitoring i nadzór nad realizacją projektów sprawują wojewódzkie urzędy pracy. Jeżeli w trakcie realizacji projektu zajdzie potrzeba dokonania niezbędnych modyfikacji, powiatowy urząd pracy zgłasza ten fakt właściwemu wojewódzkiemu urzędowi pracy, który podejmuje decyzję w sprawie.

W zakresie **sprawozdawczości** powiatowe urzędy pracy mają obowiązek przygotować sprawozdania z realizacji projektów, zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik do *Programu*, zawierające w szczególności informacje

³⁵ Brak opinii powiatowej rady zatrudnienia stanowi uchybienie formalne.

o kosztach realizacji projektu, przebiegu realizacji projektu w stosunku do planu, wykorzystanych metodach i formach realizacji działań, liczbie i charakterystyce uczestników projektu oraz efektywności zrealizowanego projektu, z uwzględnieniem skutków dla zatrudnienia w okresie do 3 miesięcy od jego zakończenia. Powyższe sprawozdania powiatowe urzędy pracy będą nadsyłać w terminie do dnia 30 kwietnia 2011 r. na adres właściwego terenowo wojewódzkiego urzędu pracy.

Z kolei wojewódzkie urzędy pracy przygotowują sprawozdania regionalne, zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik do *Programu*, zawierające informacje o liczbie powiatowych urzędów pracy realizujących Program, wielkości środków przyznanych i faktycznie wykorzystanych na realizację działań, kosztach realizacji projektu w odniesieniu do jednego uczestnika, wskaźnikach efektywnościowych, przebiegu realizacji projektów w stosunku do planu, wykorzystanych w projektach formach realizacji działań, liczbie i charakterystyce uczestników projektu, zagrożeniach (potrzebie modyfikacji działań, konieczności przesunięcia środków), działaniach kontynuowanych po dacie 31 grudnia 2010 r., finansowanych przez poszczególne samorządy w ramach kwoty (limitu) Funduszu Pracy ustalonej na 2011 r., a także zawierające wnioski i rekomendacje dla Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Powyższe sprawozdania wojewódzkie urzędy pracy mają obowiązek nadesłać do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w terminie do dnia 30 maja 2011 r.

3. Podstawowym aktem prawnym określającym zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej jest ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³⁶.

Ustawa ta m.in. definiuje podstawowe pojęcia z zakresu polityki rynku pracy, konstytuuje obowiązki organów zatrudnienia i instytucji szkoleniowych, a także wskazuje formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych, w tym w postaci szkoleń.

Organami zatrudnienia są m.in. minister właściwy ds. pracy, marszałkowie województw i starostwie (art. 2 ust. 1 pkt 17 ustawy). Minister Pracy i Polityki Społecznej m.in. realizuje zadania wynikające z funkcji dysponenta Funduszu Pracy (art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. a) ustawy), będącego państwowym funduszem celowym (art. 103 ust. 1 ustawy).

Z kolei instytucjami rynku pracy realizującymi zadania określone w ustawie są – obok publicznych służb zatrudnienia (m.in. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy) – instytucje szkoleniowe, będące publicznymi lub niepublicznymi podmiotami prowadzącymi edukację pozaszkolną (art. 6 ust. 1, 2 i 5 ustawy).

Powiatowe urzędy pracy realizujące *Program* korzystały z następujących usług i instrumentów rynku pracy: szkolenia bezrobotnych (pkt 4), refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy (pkt 5), przyznawanie środków na podjęcie działalności gospodarczej (pkt 6), prace interwencyjne (pkt 7) oraz staże (pkt 8).

4. Uzyskanie przez instytucję szkoleniową zlecenia finansowanego ze środków publicznych na **prowadzenie szkoleń** musi być poprzedzone dokonaniem jej wpisu w rejestrze instytucji szkoleniowych, prowadzonym przez wojewódzki urząd pracy właściwy ze względu na siedzibę instytucji szkoleniowej (art. 20 ust. 1 ustawy).

Do zadań samorządu województwa w zakresie polityki rynku pracy, realizowanych przez wojewódzki urząd pracy³⁷ (art. 8 ust. 3 ustawy) należy m.in. koordynowanie na terenie województwa realizacji programów aktywizacji zawodowej finansowanych z rezerwy Funduszu Pracy pozostającej w dyspozycji Ministra Pracy i Polityki Społecznej (art. 8 ust. 1 pkt 6a ustawy) oraz współpraca z powiatowymi urzędami pracy w zakresie organizacji szkoleń, w szczególności przez:

- badanie popytu na kwalifikacje i umiejętności zawodowe,
- prowadzenie rejestru instytucji szkoleniowych i analiz ich oferty szkoleniowej,
- wspieranie metodyczne działań powiatowych urzędów pracy w zakresie organizacji szkoleń,

³⁶ Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.

³⁷ W zakresie zadań wynikających z programów współfinansowanych z Funduszu Pracy w imieniu marszałka województwa zadania wykonuje dyrektor wojewódzkiego urzędu pracy (art. 8 ust. 5).

- prowadzenie analiz skuteczności oddziaływania na rynek pracy szkoleń (art. 8 ust. 1 pkt 13 ustawy).

Natomiast zadaniami samorządu powiatu, wykonywanymi przez powiatowe urzędy pracy (art. 9 ust. 2 ustawy) są m.in. udzielanie pomocy bezrobotnym w aktywnym poszukiwaniu pracy, organizowanie i finansowanie szkoleń dla bezrobotnych, a także współdziałanie z powiatowymi radami zatrudnienia w zakresie promocji zatrudnienia oraz wykorzystania środków Funduszu Pracy (art. 9 ust. 1 pkt 3, 8a i 11 ustawy).

Decyzję 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, podejmuje starosta, po zasięgnięciu opinii powiatowej rady zatrudnienia (art. 109 ust. 9 ustawy).

Inicjowanie, organizowanie i finansowanie z Funduszu Pracy szkoleń bezrobotnych należy do starosty (art. 40 ust. 1 ustawy).

Inicjowanie szkoleń polega na:

- informowaniu o możliwościach i zasadach korzystania ze szkoleń proponowanych przez urząd pracy oraz promowanie tej formy aktywizacji;
- diagnozowaniu zapotrzebowania na zawody, specjalności i kwalifikacje na rynku pracy oraz diagnozowaniu potrzeb szkoleniowych osób uprawnionych do szkolenia;
- sporządzaniu i upowszechnianiu planu szkoleń (art. 40 ust. 2a ustawy).

Z kolei organizacja szkoleń polega m.in. na zawieraniu umów szkoleniowych z instytucjami szkoleniowymi, kierowaniu osób na szkolenia, monitorowaniu przebiegu szkoleń oraz prowadzeniu analiz skuteczności i efektywności szkoleń (art. 40 ust. 2b ustawy).

W ramach szkoleń osób skierowanych przez starostę finansowane są koszty szkoleń realizowanych przez instytucje szkoleniowe, wypłacane są stypendia osobom kierowanym na szkolenia, finansowane są koszty przejazdów³⁸ lub koszty zakwaterowania i żywienia³⁹ związane z udziałem w szkoleniach oraz koszty badań lekarskich lub psychologicznych (art. 40 ust. 2c).

Starosta, w celu zapewnienia najwyższej jakości szkolenia, dokonuje wyboru instytucji szkoleniowej i zleca lub powierza przeprowadzenie szkolenia z zachowaniem obowiązujących procedur oraz mając na uwadze zasady konkurencyjności, równego traktowania i przejrzystości (art. 40 ust. 2d)⁴⁰.

Koszty ww. szkoleń nie mogą przekroczyć dziesięciokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę na jedną osobę w okresie kolejnych trzech lat (art. 109a ust. 1).

Instytucja szkoleniowa jest obowiązana ubezpieczyć osobę skierowaną na szkolenie od następstw nieszczęśliwych wypadków (art. 41 ust. 8 ustawy).

Skierowany przez starostę na szkolenie, w przypadku podjęcia zatrudnienia w trakcie szkolenia, ma prawo do ukończenia tego szkolenia bez konieczności ponoszenia kosztów szkolenia za okres, w którym podjął zatrudnienie (art. 41 ust. 3a ustawy). Natomiast osoba, która z własnej winy nie ukończyła szkolenia, jest obowiązana do zwrotu kosztów szkolenia z wyjątkiem sytuacji, gdy powodem nieukończenia szkolenia było podjęcie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej (art. 41 ust. 6 ustawy). Z kolei odmówienie przez bezrobotnego bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji szkolenia lub jego niepodjęcie po dokonaniu skierowania skutkuje utratą zasiłku (art. 75 ust. 1 pkt 1 i 1a ustawy).

³⁸ Starosta może wyrazić zgodę na sfinansowanie, w formie zwrotu, całości lub części poniesionych przez skierowanego bezrobotnego, kosztów z tytułu przejazdu na szkolenie (art. 41 ust. 4b ustawy).

³⁹ Starosta finansuje, w formie zwrotu, koszty zakwaterowania i żywienia bezrobotnego, skierowanego na szkolenie odbywane poza miejscem zamieszkania, jeżeli wynika to z umowy zawartej z instytucją szkoleniową (art. 41 ust. 4a ustawy).

⁴⁰ ust. 2d art. 40 ustawy obowiązuje od 1.02.2011 r.

Szkolenie finansowane z Funduszu Pracy odbywa się w formie kursu, realizowanego według planu nauczania obejmującego przeciętnie nie mniej niż 30 godzin zegarowych w tygodniu⁴¹. Szkolenie może trwać do 6 miesięcy, a w sytuacjach uzasadnionych programem szkolenia w danym zawodzie nie dłużej niż 12 miesięcy; w przypadkach osób bez kwalifikacji zawodowych szkolenie może trwać do 12 miesięcy, a w sytuacjach uzasadnionych programem szkolenia w danym zawodzie nie dłużej niż 24 miesiące (art. 40 ust. 4 ustawy).

Przy kierowaniu na szkolenie obowiązuje zasada równości w korzystaniu ze szkoleń bez względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, orientację seksualną, przekonania polityczne i wyznanie religijne lub przynależność związkową (art. 40 ust. 6 ustawy).

5. Starosta może podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą **zrefundować koszty wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy** dla skierowanego bezrobotnego w wysokości określonej w umowie, nie wyższej jednak niż 6-krotnej wysokości przeciętnego wynagrodzenia⁴² (art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy).

Podmiot prowadzący działalność gospodarczą, który otrzymał refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego, jest obowiązany dokonać zwrotu otrzymanych środków wraz z odsetkami, jeżeli zatrudniał na utworzonym stanowisku pracy skierowanego lub skierowanych bezrobotnych w pełnym wymiarze czasu pracy łącznie przez okres krótszy niż 24 miesiące albo naruszył inne warunki umowy o refundację (art. 46 ust. 2 ustawy).

Szczegółowe zasady dokonywania refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego określa rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 kwietnia 2009 r. w sprawie dokonywania refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej⁴³.

Stosownie do tego rozporządzenia podmiot zamierzający wyposażyć lub doposażyć stanowisko pracy dla skierowanego bezrobotnego winien złożyć do starosty właściwego ze względu na siedzibę tego podmiotu lub ze względu na miejsce wykonywania pracy przez skierowanego bezrobotnego wniosek o refundację, zawierający m.in. liczbę stanowisk pracy dla skierowanych bezrobotnych, kalkulację wydatków dla poszczególnych stanowisk pracy i źródła ich finansowania, wnioskowaną kwotę refundacji, szczegółową specyfikację i harmonogram wydatków; rodzaj pracy, jaka będzie wykonywana przez skierowanych bezrobotnych, oraz wymagane kwalifikacje i inne wymagania niezbędne do wykonywania pracy, jakie powinni spełniać skierowani bezrobotni (§2 ust. 1).

Do ww. wniosku podmiot ubiegający się o refundację powinien dołączyć oświadczenia wskazane w §2 ust. 2 oraz §9 rozporządzenia.

O uwzględnieniu lub odmowie uwzględnienia wniosku starosta powiadamia podmiot w formie pisemnej w terminie 30 dni od dnia złożenia kompletnego wniosku. W przypadku nieuwzględnienia wniosku należy podać przyczynę odmowy (§3 ust. 2).

Podstawą refundacji jest pisemna umowa zawarta przez starostę z podmiotem ubiegającym się o refundację (§4).

Refundacja jest dokonywana po przedłożeniu przez podmiot rozliczenia i udokumentowania poniesionych w okresie od dnia zawarcia umowy do dnia zatrudnienia skierowanego bezrobotnego kosztów na wyposażenie lub doposażenie stanowiska pracy, zatrudnieniu na tym stanowisku skierowanego bezrobotnego oraz spełnieniu innych warunków określonych w zawartej umowie (§5).

Formy zabezpieczenia zwrotu refundacji wskazane są w §10 rozporządzenia.

6. Starosta może bezrobotnemu jednorazowo **przyznać środki na podjęcie działalności gospodarczej**, w tym na pokrycie kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa związane z podjęciem tej działalności, w wyso-

⁴¹ Poczawszy od 1.02.2011 r. minimalny wymiar tygodniowy kursu został obniżony z 30 do 25 godzin zegarowych, chyba że przepisy odrębne przewidują jeszcze niższy wymiar szkolenia.

⁴² Wysokość przeciętnego wynagrodzenia jest przyjmowana na dzień zawarcia umowy z podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą (art. 46 ust. 5 ustawy).

⁴³ Nr 62, poz. 512 ze zm. (zmiany wprowadzono 17.03.2010 r.); rozporządzenie zostało uchylone z dniem 31.07.2011 r.

kości określonej w umowie, nie wyższej jednak niż 6-krotnej wysokości przeciętnego wynagrodzenia⁴⁴ (art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy).

Osoba, która otrzymała środki na podjęcie działalności gospodarczej jest obowiązana dokonać zwrotu otrzymanych środków wraz z odsetkami, jeżeli prowadziła działalność gospodarczą przez okres krótszy niż 12 miesięcy albo naruszone zostały inne warunki umowy dotyczące przyznania tych środków (art. 46 ust. 3 ustawy).

Szczegółowe zasady przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej określa ww. rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 kwietnia 2009 r.

Stosownie do tego rozporządzenia bezrobotny zamierzający podjąć działalność gospodarczą winien złożyć do starosty właściwego ze względu na miejsce zamieszkania lub pobytu albo ze względu na miejsce prowadzenia działalności gospodarczej wniosek o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej (§6 ust. 1), zawierający m.in. kwotę wnioskowanych środków, rodzaj działalności gospodarczej, którą zamierza podjąć bezrobotny, kalkulację kosztów związanych z podjęciem działalności gospodarczej oraz źródła ich finansowania, a także specyfikację i harmonogram wydatków w ramach wnioskowanych środków (§6 ust. 2).

Do ww. wniosku bezrobotny powinien dołączyć oświadczenia wskazane w §6 ust. 3 oraz §9 rozporządzenia.

O uwzględnieniu lub odmowie uwzględnienia wniosku o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej starosta powiadamia bezrobotnego, w formie pisemnej, w terminie 30 dni od dnia złożenia kompletnego wniosku. W przypadku nieuwzględnienia wniosku należy podać przyczynę odmowy (§7 ust. 3).

Przyznanie bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej jest dokonywane na podstawie umowy (§8 ust. 1). Umowa ta powinna zawierać, w szczególności, zobowiązanie bezrobotnego do:

- ✓ wydatkowania w terminie określonym w umowie, w okresie od dnia zawarcia umowy do 30. dnia od dnia podjęcia działalności gospodarczej, zgodnie z przeznaczeniem, środków otrzymanych przez bezrobotnego;
- ✓ udokumentowania i rozliczenia wydatkowania otrzymanych środków w terminie określonym w umowie, nieprzekraczającym dwóch miesięcy od dnia podjęcia działalności gospodarczej (§8 ust. 2 pkt 1 i 2).

Formy zabezpieczenia zwrotu środków przyznanych na podjęcie działalności gospodarczej wskazane są w §10 rozporządzenia.

7. Starosta może skierować bezrobotnych do **prac interwencyjnych** (art. 51 ustawy), jednocześnie zwracając pracodawcy w wysokości uprzednio uzgodnionej część kosztów poniesionych na ich wynagrodzenie, nagrody oraz składki na ubezpieczenia społeczne.

Starosta, kierując bezrobotnego do prac interwencyjnych, ma obowiązek wziąć pod uwagę jego wiek, stan zdrowia oraz rodzaje uprzednio wykonywanej pracy (art. 51 ust. 5 ustawy).

Instrument rynku pracy w postaci prac interwencyjnych może być zastosowany jedynie wobec osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy (art. 49 ustawy).

Biorąc pod uwagę kryterium wiekowe sformułowane w *Programie* (do 30 roku życia), pracownikami interwencyjnymi mogą być wszyscy bezrobotni do 25 roku życia oraz bezrobotni mający od 26 do 30 lat, pod warunkiem, że spełniają jedno z poniższych kryteriów:

- ✓ są bezrobotnymi długotrwałymi,
- ✓ są bezrobotnymi po zakończeniu realizacji kontraktu socjalnego,
- ✓ są bezrobotnymi kobietami, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka,
- ✓ są bezrobotnymi bez kwalifikacji zawodowych, bez doświadczenia zawodowego lub bez wykształcenia średniego,

⁴⁴ Wysokość przeciętnego wynagrodzenia jest przyjmowana na dzień zawarcia umowy z bezrobotnym (art. 46 ust. 5).

- ✓ są bezrobotnymi samotnie wychowującymi co najmniej jedno dziecko do 18 roku życia,
- ✓ są bezrobotnymi, którzy po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęli zatrudnienia,
- ✓ są bezrobotnymi niepełnosprawnymi.

8. Wyżej wymienionych bezrobotnych starosta może kierować również na **staże** (art. 53 ustawy).

Okres stażu nie może przekroczyć 6 miesięcy (art. 53 ust. 1 ustawy), przy czym bezrobotni do 25 roku życia oraz bezrobotni, w okresie 12 miesięcy od dnia określonego w dyplomie, świadectwie lub innym dokumencie poświadczającym ukończenie szkoły wyższej, którzy nie ukończyli 27 roku życia, mogą być skierowani do odbycia stażu na okres do 12 miesięcy (art. 53 ust. 1a i ust. 2 ustawy).

Staż odbywa się na podstawie umowy zawartej przez starostę z organizatorem stażu⁴⁵, według programu określonego w umowie. Przy ustalaniu programu powinny być uwzględnione predyspozycje psychofizyczne i zdrowotne, poziom wykształcenia oraz dotychczasowe kwalifikacje zawodowe bezrobotnego. Program stażu powinien określać:

- ✓ nazwę zawodu lub specjalności;
- ✓ zakres zadań wykonywanych przez bezrobotnego;
- ✓ rodzaj uzyskiwanych kwalifikacji lub umiejętności zawodowych;
- ✓ sposób potwierdzenia nabytych kwalifikacji lub umiejętności zawodowych;
- ✓ opiekuna osoby objętej programem stażu (art. 53 ust. 4 ustawy).

Nadzór nad odbywaniem stażu przez bezrobotnego sprawuje starosta. Pracodawca po zakończeniu realizacji programu wydaje opinię zawierającą informacje o zadaniach realizowanych przez bezrobotnego i umiejętnościach praktycznych pozyskanych w trakcie stażu. Starosta wydaje bezrobotnemu zaświadczenie o odbyciu stażu (art. 53 ust. 5 ustawy).

Bezrobotnemu w okresie odbywania stażu przysługuje stypendium w wysokości 120% kwoty zasiłku dla bezrobotnych (art. 53 ust. 6 ustawy).

Warunki odbywania stażu przez bezrobotnych określone zostały w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych⁴⁶.

Stosownie do tego rozporządzenia:

- ✓ organizator we wniosku o zawarcie umowy o zorganizowanie stażu może wskazać imię i nazwisko bezrobotnego, którego przyjmuje na staż (§1 ust. 2);
- ✓ bezrobotny nie może odbywać ponownie stażu u tego samego organizatora na tym samym stanowisku pracy, na którym wcześniej odbywał staż, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy lub przygotowanie zawodowe dorosłych (§1 ust. 3);
- ✓ u organizatora stażu, który jest pracodawcą, staż mogą odbywać jednocześnie bezrobotni w liczbie nieprzekraczającej liczby pracowników zatrudnionych u organizatora w dniu składania wniosku w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy. U organizatora stażu, który nie jest pracodawcą, staż może odbywać jednocześnie jeden bezrobotny (§2);
- ✓ bezrobotny skierowany do odbycia stażu sporządza sprawozdanie z przebiegu stażu zawierające informacje o wykonywanych zadaniach oraz uzyskanych kwalifikacjach lub umiejętnościach zawodowych (§6 ust. 2 pkt

⁴⁵ Organizatorem stażu może być pracodawca (art. 53 ust. 1), organizacja pozarządowa (art. 53 ust. 8) oraz przedsiębiorca niezatrudniający pracownika (art. 61a ust. 1).

⁴⁶ Nr 142, poz. 1160

4); opiekun bezrobotnego odbywającego staż poświadcza własnym podpisem prawdziwość informacji zawartych w tym sprawozdaniu (§6 ust. 3).

9. Wojewódzkie oraz powiatowe urzędy pracy, na mocy art. 9 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁷, należą do sektora finansów publicznych i powinny dokonywać wydatków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów (art. 44 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy).

⁴⁷ Nr 157, poz. 1240 ze zm.

5.4 Załącznik 4

WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEGO OBSZARU

- 1) Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.).
- 2) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Nr 157, poz. 1240 ze zm.).
- 3) Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).
- 4) Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych (Nr 142, poz. 1160).
- 5) Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 kwietnia 2009 r. w sprawie dokonywania refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej (Nr 62, poz. 512 ze zm.).
- 6) Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie (Nr 123, poz. 1019).

5.5 Załącznik 5

WYKAZ ORGANÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Minister Pracy i Polityki Społecznej
2. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
3. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
4. Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
5. Senacka Komisja Rodziny i Polityki Społecznej
6. Wojewoda Lubuski
7. Marszałek Województwa Lubuskiego
8. Starostowie powiatowi w województwie lubuskim