



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.004.01.2018

P/18/079

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

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

[llu@nik.gov.pl](mailto:llu@nik.gov.pl)

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

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/079 — Efektywność świadczenia usług rynku pracy
Okres objęty kontrolą	Lata 2014–2017
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	1. Agnieszka Bury, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LLU/21/2018 z 9 lutego 2018 r. 2. Katarzyna Zglińska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/54/2018 z 16 kwietnia 2018 r.  (dowód: akta kontroli tom I, str. 2-4)
Jednostka kontrolowana	Miejski Urząd Pracy w Lublinie, ul. Niecała 14, 20-080 Lublin (dalej: „MUP” lub „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Katarzyna Kępa, Dyrektor Miejskiego Urzędu Pracy w Lublinie od dnia 9 czerwca 2003 r (dalej: „Dyrektor MUP”)  (dowód: akta kontroli tom I, str. 5)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>1</sup>

### Ocena ogólna

Miejski Urząd Pracy w Lublinie podejmował działania zmierzające do aktywizacji osób bezrobotnych, opracowywał analizy i oceny rynku pracy na potrzeby Miejskiej Rady Rynku Pracy i organów zatrudnienia, w tym prowadził monitoring zawodów deficytowych, stosownie do art. 9 ust. 1 pkt 9 w związku z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>2</sup>. MUP rozpoznawał potrzeby bezrobotnych w zakresie aktywizacji zawodowej z uwzględnieniem preferencji bezrobotnych i pracodawców. Działania zmierzające do aktywizacji bezrobotnych podejmowane były z uwzględnieniem lokalnego rynku pracy oraz kwalifikacji i możliwości osób bezrobotnych. Stopa bezrobocia w mieście Lublin (6,2% na koniec 2017 r.) kształtowała się na poziomie niższym niż w kraju (6,6%) oraz w województwie lubelskim (8,8%), przy czym liczba bezrobotnych zmniejszyła się z 14 771 osób na koniec 2014 r. do 11 164 (na dzień 31.12.2017 r.). Analizy wskaźników efektywności zatrudnieniowej i kosztowej były wykorzystywane głównie jako źródło danych do sporządzania planów podziału środków, przy czym promowane były formy pomocy o wysokim wskaźniku efektywności zatrudnieniowej. W niewielkim zakresie stosowano nowe formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych wprowadzone nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia z dnia 14 marca 2014 r.<sup>3</sup> Wynikało to głównie z braku zainteresowania bezrobotnych i pracodawców tymi formami, jako mniej atrakcyjnymi od pozostałych instrumentów rynku pracy. MUP zapewnił zatrudnienie doradców klienta w liczbie wyższej niż minimalna,

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2017r. poz. 1065, ze zm., dalej: „ustawa o promocji zatrudnienia”.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 598 ze zm.), zwana dalej: „nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia z 2014 r.”.



ustalona na podstawie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy<sup>4</sup>. Wystąpiły jednak przypadki, że funkcje doradcy klienta powierzono pracownikom zatrudnionym na stanowiskach specjalistów-stażystów. Podejmowane przez Urząd działania zmierzające do aktywizacji osób bezrobotnych były zgodne z ustalonymi dla nich profilami pomocy. W indywidualnych planach działania<sup>5</sup> nie określono jednak terminów realizacji poszczególnych działań i form wsparcia, lecz wyznaczano je podczas kolejnych wizyt bezrobotnego w MUP.

Analiza skuteczności działań aktywizacyjnych Urzędu wobec 84 bezrobotnych wykazała, że zatrudnienie znalazło 45 osób (53,5%), jednak tylko w przypadku 29 osób (34,5%) zatrudnienie trwało dłużej niż rok. Analiza trwałości zatrudnienia bezrobotnych zarejestrowanych w MUP według metodologii opracowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli wykazała, że najwięcej osób nie powróciło do rejestru po przyznaniu jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz po udzieleniu wsparcia w postaci bonu na zasiedlenie. Zgodnie z wyliczeniami MUP dofinansowanie działalności gospodarczej, w latach objętych kontrolą również należało do najbardziej efektywnych zatrudnieniowo form.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Działania MUP związane z ustalaniem profilu pomocy oraz przygotowywaniem indywidualnych planów działania dla bezrobotnych

Opis stanu  
faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą MUP pozyskiwał informacje o lokalnym rynku pracy m.in. z danych generowanych z systemu informatycznego Syriusz, ze sprawozdań MRPiPS-01 i MRPiPS-02 wraz z załącznikami, ze strony Głównego Urzędu Statystycznego<sup>6</sup>, Banku Danych Lokalnych, Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej<sup>7</sup>, Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej<sup>8</sup>, stron internetowych instytucji i organizacji, które działają w obszarze zatrudnienia (Wojewódzkiego Urzędu Pracy, Lubelskiego Obserwatorium Rynku Pracy itp.). Ponadto informacje te pozyskiwano poprzez prowadzone corocznie badania kwestionariuszowe przedsiębiorstw na lokalnym rynku pracy w ramach Monitoringu Zawodów Deficytowych i Nadwyżkowych, zgodnie z obowiązującą metodologią prowadzenia monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych na lokalnym rynku pracy i aktualnymi wytycznymi MRPiPS. Dane uzyskane w tym badaniu wykorzystywane były w raportach rocznych z Monitoringu Zawodów Deficytowych i Nadwyżkowych.

MUP realizuje również opracowany na podstawie art. 9 ust 1 ustawy o promocji zatrudnienia „Program Promocji Zatrudnienia i Aktywizacji Rynku Pracy Miasta Lublin na lata 2014–2020”<sup>9</sup>, stanowiący część powiatowej „Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Lublin 2014-2020”. Program ten określa priorytety lokalnej polityki promocji zatrudnienia oraz aktywizacji rynku pracy w mieście Lublin na lata 2014–2020, zgodnie z priorytetami i celami regionalnych dokumentów strategicznych, w tym „Strategii Rozwoju Lublina 2014 – 2020”. MUP opracowywał

<sup>4</sup> Dz. U. poz. 667.

<sup>5</sup> Dalej: „IPD”.

<sup>6</sup> Dalej: „GUS”.

<sup>7</sup> Dalej: „CEiDG”.

<sup>8</sup> Dalej: „MRPiPS”.

<sup>9</sup> Dalej: „Program”.



również pisemne roczne i półroczne sprawozdanie ze swojej działalności, zawierające dane statystyczne dotyczące bezrobocia rejestrowanego. Analizy i informacje były sporządzane w zależności od potrzeb i celów, m.in. w związku z wnioskowaniem o dodatkowe środki. Na potrzeby Miejskiej Rady Rynku Pracy sporządzano w okresach miesięcznych „zestawienie statystyczne” zawierające m.in. analizy podstawowych danych o bezrobociu w formie wykresów.

Dyrektor Urzędu podała, że ocena efektów uzyskanych w ramach ww. Programu stanowi podstawę m.in. do opracowania rocznych planów działania MUP w Lublinie. Dane do Programu pozyskiwane są od partnerów Programu i stanowią również źródło informacji o lokalnym rynku pracy. Pozyskiwano je również w ramach tzw. wizyt marketingowych, podczas których pracownicy Referatu Promocji Usług odwiedzali w terenie lokalnych pracodawców i przedsiębiorców, pozyskując oferty pracy i rozpoznając oczekiwania i sugestie z ich strony. Pracodawcy zapraszani byli również do udziału w organizowanych corocznie Targach Pracy.

Podczas dokonywania analiz lokalnego rynku pracy, brano pod uwagę przede wszystkim pracodawców, którzy mają swoją siedzibę na terenie miasta Lublin. W przypadku Monitoringu Zawodów Deficytowych i Nadwyżkowych, losowano próbę w oparciu o dane w systemie Syriusz<sup>10</sup>. Dyrektor MUP wyjaśniła, że pracownicy na bieżąco analizują sytuację na rynku pracy w celu podejmowania decyzji w zakresie kierowania i podziału środków finansowych na instrumenty i usługi. Analiza ta służy elastyczności podejmowanych działań i skuteczności przeciwdziałania bezrobociu przez MUP w Lublinie. Dyrektor podała, że analizy rynku pracy są systematyczne, ale ich częstotliwość i rodzaj zróżnicowania są uzależnione od celu, jaki ma być osiągnięty. Prowadzony jest bieżący monitoring, jak i okresowe diagnozy służące kompleksowej ocenie rynku, które są podstawą działań MUP oraz działań lokalnych (diagnozy służące do opracowywania programów strategicznych).

Pozyskiwaniem, gromadzeniem i przetwarzaniem danych dla celów statystycznych w MUP zajmuje się Referat Kancelarii. Komórka ta współpracuje z pozostałymi komórkami merytorycznymi w MUP. Dane finansowe i statystyka w tym zakresie sporządzane są przez Dział Finansowo- Księgowy (MRPiPS 02 wraz z zał. nr 1) we współpracy z Działem Rynku Pracy.

MUP dysponuje wiedzą w zakresie tzw. bezrobocia rejestrowanego oraz stopy bezrobocia pozyskiwanej z GUS. Natomiast informacje dotyczące osób aktywnych i biernych zawodowo<sup>11</sup>, opracowywane przez GUS na poziomie województwa, Urząd wykorzystywał do celów rozeznania i informacji (ogólnej wiedzy) na temat rynku pracy. Usługi i instrumenty rynku pracy kierowane są do mieszkańców Lublina zarejestrowanych w MUP, posiadających status osoby bezrobotnej lub poszukującej pracy.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 9-12, 163-165)

Ze sporządzonych przez MUP analiz zawodów deficytowych i nadwyżkowych na terenie miasta Lublin za lata 2014 – 2017 wynika, że w kolejnych latach lista tych zawodów zmieniała się i w większości obejmowała inne zawody niż w roku poprzednim.

<sup>10</sup> Zakładka: „Badanie przedsiębiorstw”.

<sup>11</sup> Zgodnie z definicją GUS i metodologią Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) za biernych zawodowo uważa się osoby w wieku 15 lat i więcej, które: nie pracowały, nie miały pracy i jej nie poszukiwały, nie pracowały, poszukiwały pracy, ale nie były gotowe do jej podjęcia w ciągu dwóch tygodni następujących po tygodniu badanym, nie pracowały i nie poszukiwały pracy, ponieważ miały pracę załatwioną i oczekiwały na jej rozpoczęcie w okresie: dłuższym niż 3 miesiące, do 3 miesięcy, ale nie były gotowe tej pracy podjąć.



W 2014 r. zawodami deficytowymi<sup>12</sup> w mieście Lublin były m.in.: pracownik centrum obsługi telefonicznej, technik prac biurowych, wychowawca w placówkach oświatowo-wychowawczych, robotnik gospodarczy, telemarketer, przedstawiciel handlowy. Zawodami nadwyżkowymi<sup>13</sup> były m.in.: sprzedawca, pedagog, technik mechanik, ekonomista, technik ekonomista, mechanik pojazdów samochodowych.

W 2015 r. zawodami deficytowymi były m.in.: specjalista ds. szkoleń zawodowych i rozwoju kadr, programista aplikacji, specjalista ds. baz danych i sieci komputerowych, asystent nauczyciela. Zawodami nadwyżkowymi były m.in.: technik budownictwa, technik analityki medycznej, dekarz, robotnik czyszczący konstrukcje budowlane i pokrewne, sekretarka.

W 2016 r. zawodami deficytowymi były m.in.: pracownik wykonujący dorywcze prace proste, specjalista ds. baz danych i sieci komputerowych, programista aplikacji, robotnik leśny i pokrewni. Zawodami nadwyżkowymi były m.in.: pośrednik handlowy, pomoc domowa i sprzątaczką, pomoc kuchenna, pracownik obsługi biura gdzie indziej niesklasyfikowany, pracownik obsługi placowej.

W 2017 r. zawodami deficytowymi były m.in. następujące: analityk systemów komputerowych, projektant i administrator baz danych, technik archiwista i pokrewni, administrator systemów komputerowych. Zawodami nadwyżkowymi były m.in.: pomoc domowa i sprzątaczką, zmiatacz i pokrewni, plastyk, dekorator wnętrz i pokrewni, pracownik ds. statystyki, finansów i ubezpieczeń.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 166-238)

Na podstawie danych pobranych z systemu Syriusz<sup>14</sup> stwierdzono, że w latach 2014-2017 MUP często kierował bezrobotnych na staż na stanowiska, które zostały ujęte w rankingu „Monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych w mieście Lublin” zawodów jako nadwyżkowe, tj. m.in.: technika prac biurowych, pracownika obsługi biurowej, technika administracji, asystenta prawnego, sprzedawcy, operatora wprowadzania danych, magazyniera, doradcy klienta, pracownika kancelaryjnego, asystenta ds. księgowości, pomocy kuchennej, robotnika gospodarczego, sekretarki.

Dyrektor MUP wyjaśniła, że Urząd kierował bezrobotnych na staże na ww. stanowiska kierując się zapotrzebowaniem ze strony pracodawców oraz osób zarejestrowanych w ewidencji urzędu. Zawody określane mianem nadwyżkowych często pojawiały się we wnioskach pracodawców, jak również we wpływających do urzędu ofertach pracy. Powołując się na „Monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych za 2017 r. Miasta Lublin” nadmieniła, że najwięcej ofert pracy w tym roku wpływających do urzędu dotyczyło zatrudnienia na stanowiskach w grupach zawodów: sprzedawcy sklepowi (1 147), ręczni pakowacze i znakowacze (993), pracownicy obsługi biurowej (903), pomoce i sprzątaczkę biurowe, hotelowe i pokrewne (736), pracownicy sprzedaży i pokrewni gdzie indziej niesklasyfikowani (723), specjaliści ds. sprzedaży (719). Dyrektor stwierdziła, że świadczy to o zapotrzebowaniu na powyższe specjalności. Dodała, że Lublin jest miastem wyższych uczelni i szkół o różnych profilach i wskazane jest wyposażanie absolwentów w umiejętności praktyczne, które można zdobyć będąc na stażu. Wysoki procent stanowisk z obszaru pracy biurowej można wytłumaczyć również potrzebą osób bezrobotnych chcących szukać zatrudnienia np. w różnego rodzaju urzędach, gdzie rekrutacja odbywa się w drodze konkursu i badany jest poziom umiejętności niezbędny na danym stanowisku. Wymienione zawody występujące

<sup>12</sup> Zawód, na który występuje na rynku pracy **wyższe** zapotrzebowanie niż liczba osób poszukujących pracy.

<sup>13</sup> Zawód, na który występuje na rynku pracy **niższe** zapotrzebowanie niż liczba osób poszukujących pracy.

<sup>14</sup> Według metodologii opracowanej przez NIK na potrzeby niniejszej kontroli



w rankingu jako nadwyżkowe to również zawody, w których posiadanie umiejętności praktycznych jest konieczne np. fizjoterapeuta, fryzjer, lekarz weterynarii, księgowy. Osoby posiadające jedynie wykształcenie w tych kierunkach mają relatywnie małe szanse na wejście na rynek pracy, ponieważ pracodawcy zatrudniając na tych stanowiskach oczekują samodzielnego realizowania powierzonych zadań. Dlatego staż jest szansą na zastosowanie wiedzy teoretycznej w pracy zawodowej i zdobycie umiejętności praktycznych będących atutem, a często warunkiem koniecznym do znalezienia zatrudnienia na otwartym rynku pracy.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 468-469)

W latach 2014-2017 osoby bezrobotne najczęściej kierowane były na staże do podmiotów publicznych. Liczba bezrobotnych skierowanych na staż do tych pracodawców wynosiła od 46 do 84. Największa liczba osób bezrobotnych skierowanych na staż do podmiotów niepublicznych wyniosła od 43 do 87.

Dyrektor MUP wyjaśniła, że organizowanie stażu w podmiotach wiąże się m.in. z zapotrzebowaniem ze strony instytucji/pracodawcy, co często jest skorelowane z potrzebami kadrowymi. Mimo, że w instytucjach publicznych takich jak Izba Administracji Skarbowej, Urząd Miasta, Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie, Miejski Urząd Pracy, zatrudnienie odbywa się w drodze konkursu, to często osoby po stażu miały możliwość wykonywania prac zleconych, bądź zatrudnienia w charakterze pracownika pomocniczego. Osoby takie były bardziej aktywne i częściej brały udział w konkursach, rekrutacjach. Przykładowo, w grupie 160 stażystów odbywających staż w Izbie Administracji Skarbowej w Lublinie, 90 osób podjęło pracę, w przeważającej liczbie w 2015 r., 2016 r., 2017 r. i nie wróciły one do ewidencji MUP. W grupie sześciu osób odbywających staż w Urzędzie Miasta, 40 z nich podjęło pracę, a w grupie 60 osób odbywających staż w Miejskim Urzędzie Pracy w Lublinie, 42 osoby podjęły zatrudnienie. Lublin jest miastem uniwersyteckim i dysponuje dużym kapitałem ludzkim czyli osobami z wyższym wykształceniem również w kierunkach humanistycznych. Potrzeba zdobycia doświadczenia zawodowego przez absolwentów szkół wyższych jest więc zrozumiała. Dlatego też duże ilości osób odbywających staż w wymienionych instytucjach można wyjaśnić zarówno zapotrzebowaniem kadrowym pracodawcy, jak też potrzebą zdobycia umiejętności praktycznych przez osoby bezrobotne przyczyniających się do wejścia/powrotu na rynek pracy. Podobną sytuację można zaobserwować w branży medycznej. Zainteresowanie organizowaniem stażu jest dość duże i często już na etapie wniosku pojawia się deklaracja zatrudnienia dla stażysty. Staże w szpitalach stanowią ogromną szansę dla m.in. fizjoterapeutów, masażyści, którzy podejmują zatrudnienie, bądź uruchamiają własną działalność gospodarczą. Dyrektor MUP nadmienila, że nie wszystkie wnioski składane przez wymienionych w zestawieniu pracodawców były rozpatrzone pozytywnie.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 466-471, 500-509)

1.2. MUP wykorzystywał osiągnięte wskaźniki efektywności zatrudnieniowej i kosztowej za poprzedni rok przy sporządzaniu planu Funduszu Pracy<sup>15</sup> opartego na „Kryteriach podziału środków Funduszu Pracy na realizację programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej” na poszczególne lata. Dobór usług i instrumentów rynku pracy do potrzeb lokalnego rynku pracy dokonywany był na podstawie ww. wskaźników efektywności oraz danych z ZUS dotyczących monitorowania zatrudnienia osób zaktywizowanych. Wskaźniki efektywności zatrudnieniowej oraz kosztowej miały bezpośredni wpływ na dobór usług i instrumentów rynku pracy w projektach pozakonkursowych

<sup>15</sup> Dalej: „FP”.



współfinansowanych ze środków EFS oraz na występowanie o dodatkowe środki finansowe z rezerwy Ministra na realizację programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizację zawodową poszczególnych grup osób bezrobotnych.

Jako przykład sposobów wykorzystania wskaźników efektywności zatrudnieniowej oraz kosztowej w organizacji usług i instrumentów rynku pracy Dyrektor MUP wskazała:

- odejście od szkoleń grupowych osiągających niską efektywność zatrudnieniową na rzecz szkoleń organizowanych w trybie indywidualnym na podstawie wniosku o skierowanie na szkolenie przez osobę uprawnioną, ze wskazaniem uzasadnienia celowości szkolenia oraz zobowiązaniem do zatrudnienia przez pracodawcę po odbytych szkoleniu,
- w umowach o organizację stażu zawierany jest zapis o obowiązku zatrudnienia osoby bezrobotnej po zakończonym stażu na okres 3 miesięcy w oparciu o umowę o pracę lub umowę cywilnoprawną. Zgodnie z „Kryteriami wyboru organizatora stażu”, Dyrektor Urzędu przy podejmowaniu decyzji o wyborze organizatora stażu bierze pod uwagę deklarację zatrudnienia po okresie odbywania stażu (oświadczenie do wniosku o organizację stażu). Każda umowa o organizację stażu podlega monitorowaniu m.in. pod kątem spełnienia złożonej deklaracji. Brak zatrudnienia po zakończeniu stażu może stać się przyczyną do negatywnego rozpatrzenia kolejnego wniosku o staż.

Według Dyrektora Urzędu, sposób wyliczania algorytmu w oparciu m.in. o efektywność działań aktywizacyjnych zapewnił MUP przyznanie coraz to wyższych kwot FP, które powodowały zwiększanie liczby osób aktywizowanych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 362-368)

1.3. Opracowane przez MUP propozycje podziału środków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu na rok 2014, 2015, 2016, 2017 i 2018 zostały pozytywnie zaopiniowane przez Miejską Radę Rynku Pracy.

(dowód: akta kontroli tom I str. 389-465)

1.4. W okresie objętym kontrolą, środki finansowe wydatkowane przez MUP na aktywizację zawodową bezrobotnych zwiększały się co roku. Rósł również liczba osób bezrobotnych, które objęte zostały aktywnymi formami przeciwdziałania bezrobociu.

W 2014 r. aktywizacją zawodową objęto 2 085 bezrobotnych, a wydatki MUP na ten cel wyniosły 19 157,6 tys. zł. Najwięcej środków finansowych przeznaczono na: staże (9 398,2 tys. zł, z których skorzystało 1 382 bezrobotnych), dotacje na działalność gospodarczą (7 751,0 tys. zł, skorzystało 447 osób), refundację kosztów wyposażenia stanowiska pracy (1 141,5 tys. zł, skorzystało 60 osób). Najmniej środków przeznaczono na: boni szkoleniowy (2,6 tys. zł, skorzystała jedna osoba) i boni stażowy (90,1 tys. zł, skorzystało 56 osób). Spośród nowych form aktywizacji zawodowej wprowadzonych nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia z 2014 r., największe wydatki dotyczyły boni stażowego.

W 2015 r. na aktywizację zawodową 2 663 osób wydatkowano 20 200,8 tys. zł. Najwięcej środków finansowych przeznaczono na staże (9 258,9 tys. zł na 1 781 osób), dotacje na działalność gospodarczą (6 420,7 tys. zł na 386 osób) i refundację kosztów wyposażenia stanowiska pracy (2 501,2 tys. zł na 162 osoby). Najmniej wydatkowano na boni zatrudnieniowy (13,8 tys. zł na trzy osoby) i dofinansowanie do wynagrodzenia osób, które ukończyły 50 lat (22,7 tys. zł na 7 osób).



Z nowych form aktywizacji zawodowej, najwięcej przeznaczono na bon stażowy (1 797,2 tys. zł na 88 osób) i bon na zasiedlenie (230,0 tys. zł na 46 osób). Najmniej na bon zatrudnieniowy i dofinansowanie do wynagrodzenia osób, które ukończyły 50 lat.

W 2016 r. na aktywizację zawodową 2 963 bezrobotnych wydatkowano 22 762,5 tys. zł. Najwięcej środków finansowych przeznaczono na staże (10 749,8 tys. zł na 2 023 osoby), dotacje na działalność gospodarczą (7 718,5 tys. zł na 448 osób), refundację kosztów wyposażenia stanowiska pracy (2 596,5 tys. zł na 147 osób). Najmniej na bon zatrudnieniowy (14,0 tys. zł na 3 osoby) i dofinansowanie do wynagrodzenia osób, które ukończyły 50 lat (111,1 tys. zł na 27 osób). Spośród nowych form aktywizacji zawodowej, najwięcej wydatkowano na bon na zasiedlenie (668,5 tys. zł na 95 osób) i bon stażowy (144,3 tys. zł na 48 osób), najmniej na bon zatrudnieniowy i dofinansowanie do wynagrodzenia osób, które ukończyły 50 lat.

W 2017 r. na aktywizację zawodową 3 263 bezrobotnych wydatkowano łącznie 25 645,2 tys. zł. Najwięcej środków finansowych przeznaczono na staże (12 206 tys. zł na 2 243 osoby), i dotacje na działalność gospodarczą (7 938,1 tys. zł na 438 osób). Najmniej wydano na aktywizację w postaci bonu stażowego (11,6 tys. zł na siedem osób) i dofinansowania do wynagrodzenia osób, które ukończyły 50 lat (398,4 tys. zł na 65 osób). Z nowych form aktywizacji zawodowej, najwięcej środków finansowych przeznaczono na bon na zasiedlenie (885,4 tys. zł, 111 osób) i dofinansowanie do wynagrodzenia osób, które ukończyły 50 lat.

(dowód: akta kontroli tom I str. 17-26, 239-358)

Dyrektor MUP wyjaśniła, że zaplanowany w latach 2014-2017 podział środków FP na formy aktywizacji zawodowej na realizację programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej następuje w oparciu o następujące kryteria: liczbę osób bezrobotnych uprawnionych do korzystania z poszczególnych form pomocy, wskaźnik efektywności zatrudnieniowej za poprzedni rok, wskaźnik efektywności kosztowej za poprzedni rok, zainteresowanie pracodawców poszczególną formą (na podstawie wykonania za poprzedni rok kalendarzowy), realizacji zobowiązań finansowych z poprzedniego roku (np. kontynuacja staży, prac interwencyjnych, dofinansowania wynagrodzenia itp.), monitoringu lokalnego rynku pracy na podstawie analiz własnych oraz innych instytucji<sup>16</sup>. Specyfika lokalnego rynku pracy stanowi, iż największą popularnością oraz efektywnością zatrudnieniową cieszą się podstawowe formy aktywizacji zawodowej. Pozostałe formy aktywizacji zawodowej przewidziane ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy pełnią pomocniczy charakter wobec podstawowych form.

(dowód: akta kontroli tom I str. 362-368)

W sytuacji wystąpienia braku zainteresowania daną formą wsparcia, na którą zaplanowano kwotę środków finansowych oraz wystąpieniem wyższych potrzeb na inny instrument lub usługę rynku pracy w stosunku do zaplanowanego limitu, dokonywane były zmiany planu FP, które były każdorazowo zaopiniowane przez Miejską Radę Rynku Pracy. W poszczególnych latach w okresie objętym kontrolą wprowadzono po kilka zmian planu FP w roku (2014 r. - 12 zmian, 2015 r. - 13 zmian, 2016 r. - 7 zmian, 2017 r. - 8 zmian). Zmiany planu były dokonywane również w przypadku otrzymania dodatkowych środków FP w formie rezerw lub pozyskania dodatkowych środków finansowych na aktywizację zawodową osób bezrobotnych z Europejskiego Funduszu Społecznego.

<sup>16</sup> M.in. Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Lublinie, Obserwatorium Lubelskiego Rynku Pracy.



Dyrektor MUP wyjaśniła, że największą popularnością wśród osób bezrobotnych zarejestrowanych w MUP, a zarazem efektywną zatrudnieniowo wśród usług i instrumentów rynku pracy, cieszą się jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej. W okresie objętym kontrolą niemalże w każdym roku budżetowym zaplanowane środki finansowe okazują się niewystarczające do zgłaszanych potrzeb (złożonych wniosków o przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej). Zwiększone zapotrzebowanie uwarunkowane jest czynnikami ekonomicznymi oraz gospodarczymi lokalnego, regionalnego, a także krajowego rynku pracy. Trudno jest jednoznacznie oszacować adekwatną kwotę środków do potrzeb Urzędu. Kwota przyznawanych MUP środków finansowych przekłada się na ilość zawieranych umów z podmiotami oraz liczbę osób bezrobotnych kierowanych na poszczególne formy wsparcia. Posiadana pula środków przekracza możliwości realizowania jeszcze większych limitów środków finansowych ze względu na ograniczenia osobowe, tj. liczbę doradców klienta indywidualnego oraz instytucjonalnego.

W przypadku zaistnienia sytuacji, gdy otrzymane środki nie wystarczały na adekwatny do zapotrzebowania podział, MUP występował z wnioskami o przyznanie dodatkowych środków w ramach rezerw FP bądź pozyskiwał dodatkowe środki w ramach konkursowych i pozakonkursowych projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego przeznaczonych na aktywizację zawodową osób bezrobotnych zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Nadwyżka środków w stosunku do potrzeb odnotowanych na etapie podziału środków najczęściej została przeznaczana na jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej oraz organizację staży, wyposażenie lub doposażenie stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego.

Przypadki odstąpienia lub ograniczenia realizacji niektórych form aktywizacji występowały najczęściej w latach 2014-2016 i dotyczyły nowo wprowadzonych form aktywizacji zawodowej, takich jak: grant na telepracę, bon stażowy, bon szkoleniowy, bon zatrudnieniowy, świadczenie aktywizacyjne. W związku z wprowadzeniem nowych instrumentów rynku pracy, Urząd zaplanował środki Funduszu Pracy na ich realizację. Pomimo promocji tychże form zarówno wśród osób bezrobotnych, jak i pracodawców okazały się one mało interesujące.

W 2015 r. i w 2016 r. MUP zaplanował środki finansowe na realizację grantu na telepracę (40,0 tys. zł i 24,0 tys. zł) oraz świadczeń aktywizacyjnych (32,0 tys. zł w każdym roku). Żadna osoba nie skorzystała z tych form wsparcia. W latach 2014–2016 zaplanowano środki na realizację bonów szkoleniowych (140,0 tys. zł, 60,0 tys. zł, 30,0 tys. zł). Tylko w 2014 r. jedna uprawniona osoba bezrobotna skorzystała z tej formy wsparcia. W 2015 r. Urząd zaplanował środki na sfinansowanie 10 bonów zatrudnieniowych (58,2 tys. zł). Z powodu małego zainteresowania, tylko trzy uprawnione osoby skorzystały z tej formy wsparcia.

W II połowie danego roku budżetowego środki finansowe zaplanowane na ww. formy aktywizacji były przesuwane na inne formy, charakteryzujące się wysokim poziomem efektywności zatrudnieniowej, z uwagi na brak zainteresowania tymi instrumentami zarówno ze strony pracodawców, jak i bezrobotnych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 17-26, 27-165, 362-368, 389-465)

1.5. Odnosnie barier, utrudniających korzystanie z nowych form aktywizacji zawodowej, wprowadzonych nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia z 2014 r., Dyrektor MUP wymieniła następujące:



- w przypadku grantu na telepracę – pomimo podjętej promocji nowych form aktywizacji wśród lokalnych pracodawców oraz osób bezrobotnych, w latach 2014–2017 nie wpłynął żaden wniosek o przyznanie grantu na utworzenie stanowiska pracy w formie telepracy. Alternatywnym rozwiązaniem dla tej formy aktywizacji jest refundacja doposażenia lub wyposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego. Brak rozpowszechnionej formy pracy jaką jest telepraca w środowisku lokalnym przełożył się na brak zainteresowania ww. formą wsparcia;
- świadczenie aktywizacyjne – był brak zainteresowania ze strony pracodawców i bezrobotnych. Alternatywnym wsparciem dla rodziców powracających na rynek pracy są prace interwencyjne. Wyższa kwota świadczenia aktywizacyjnego być może zainteresowałaby pracodawców. Połowa minimalnego wynagrodzenia za pracę miesięcznie za skierowanego bezrobotnego nie wzbudziła zainteresowania;
- pożyczki z FP na utworzenie stanowiska pracy dla bezrobotnego – ta nowa forma aktywizacji nie odnotowała zainteresowania wśród pracodawców działających na obszarze gminy Lublin. Alternatywą dla pracodawców jest refundacja doposażenia lub wyposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego;
- pożyczki z FP na podjęcie działalności gospodarczej, bezpłatnego doradztwa i szkoleń dla pożyczkobiorców, pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej – jest to forma aktywizacji, która nie odnotowała zainteresowania wśród uprawnionych osób bezrobotnych oraz uprawnionych absolwentów szkół i uczelni, studentów ostatniego roku studiów wyższych. Pomimo możliwości otrzymania pożyczki w maksymalnej kwocie do 20 krotności przeciętnego wynagrodzenia, młode osoby bezrobotne decydowały się na jednorazową bezzwrotną dotację na podjęcie działalności gospodarczej;
- programy regionalne – ze względu na posiadanie w latach 2014-2017 dużej wysokości środków FP na realizację programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizację zawodową w ramach algorytmu oraz środków pozyskanych z rezerw Ministra właściwego ds. pracy, MUP nie wnioskował o przyznanie dodatkowych środków w ramach programu regionalnego. W 2018 r. po raz pierwszy Urząd podjął się realizacji programu regionalnego skierowanego do osób bezrobotnych w wieku poniżej 30 roku życia i bezrobotnych w wieku powyżej 50 roku życia oraz wystąpił z wnioskiem o przyznanie dodatkowych środków Funduszu Pracy z rezerwy programu regionalnego. W ramach realizacji programu regionalnego, MUP nie odnotowuje barier ani problemów utrudniających wykorzystanie środków przeznaczonych na ten cel;
- refundacja składek na ubezpieczenie społeczne za bezrobotnych do 30 roku życia – na terenie działania MUP, pomimo podjętej promocji, instrument nie cieszył się zainteresowaniem pracodawców. Niska, w opinii pracodawców, kwota refundacji w stosunku do czasu zatrudnienia w trakcie i po zakończeniu okresu refundacji przez kolejne 6 miesięcy, pod rygorem zwrotu otrzymanej refundacji, skłaniała pracodawców do korzystania z innych form aktywizacji młodych osób bezrobotnych. Alternatywą do tej formy okazała się ciesząca się ogromną popularnością, zarówno wśród uprawnionych osób bezrobotnych, jak również pracodawców refundacja kosztów zatrudnienia osób bezrobotnych do 30 roku życia. MUP decyzją MRPIPS otrzymał na realizację refundacji kosztów zatrudnienia bezrobotnych do 30 roku życia (na podstawie art. 150 f ustawy o promocji zatrudnienia) na rok 2016: 3 597,8 tys. zł, na rok 2017: 6 996,7 tys. zł oraz na rok 2018: 6 896,7 tys. zł. Dostępność środków finansowych na refundację kosztów zatrudnienia osób młodych całkowicie zniwelowała zainteresowanie pracodawców refundacją składek na ubezpieczenie społeczne za bezrobotnych do 30 roku życia;



– bon szkoleniowy – alternatywą dla bonów szkoleniowych okazała się dostępność szkoleń indywidualnych organizowanych na wniosek bezrobotnych ze wskazaniem uzasadnienia celowości szkolenia. W ramach szkolenia indywidualnego osoba bezrobotna, tak jak w przypadku bonu szkoleniowego, miała zapewnione sfinansowanie kosztów szkolenia, koszt badań lekarskich lub psychologicznych, stypendium za udział w szkoleniu;

– bon zatrudnieniowy – alternatywą okazały się prace interwencyjne gwarantujące również pracodawcy część kosztów wynagrodzenia i składek na ubezpieczenie społeczne osoby zatrudnionej. Barierą w realizacji bonu zatrudnieniowego okazał się okres zatrudnienia osoby bezrobotnej – 18 miesięcy (w tym 12 miesięcy refundacji). Prace interwencyjne stanowią dla pracodawcy bardziej elastyczną formę wsparcia, w ramach której pracodawca wraz z zatrudnioną osobą dostosowują okres zatrudnienia subsydiowanego do rzeczywistych potrzeb zarówno osoby zatrudnionej, jak i pracodawcy;

– bon stażowy – początkowo instrument cieszył się dużym powodzeniem wśród osób bezrobotnych i pracodawców. Jednak w wyniku szerokiej dostępności środków finansowych na aktywizację osób bezrobotnych, w tym osób młodych, pracodawcy większe zainteresowanie skierowali na staże. Problemem w organizacji bonów stażowych okazała się „sztywność” instrumentu polegająca na ściśle określonym czasie trwania stażu (6 miesięcy), okresie zatrudnienia (6 miesięcy) i stosunkowo niskiej premii dla pracodawcy stanowiącej pomoc de minimis. Organizacja „zwykłych” staży gwarantuje elastyczny dobór okresu trwania stażu dostosowany zarówno do potrzeb stażysty i pracodawcy, jak również elastyczny okres zatrudnienia po okresie trwania stażu;

– bon na zasiedlenie – jest to jedna z nielicznych form aktywizacji wprowadzonych nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w 2014 r., ciesząca się coraz większą popularnością wśród młodych osób bezrobotnych. Od 2015 r. Urząd sukcesywnie zwiększa wysokość środków finansowych przeznaczonych na ten cel. Bon na zasiedlenie bezpośrednio wpływa na zwiększenie poziomu zatrudnienia wśród młodych osób bezrobotnych. MUP nie zauważa problemów ani barier w realizacji tej formy wsparcia;

– dofinansowanie do wynagrodzenia osób powyżej 50 roku życia – jest to druga po bonie na zasiedlenie, forma aktywizacji, która z roku na rok cieszy się coraz większą popularnością zarówno wśród osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia, jak również wśród pracodawców. Ze względu na kwotę refundacji do 50% minimalnego wynagrodzenia, instrument ten stał się atrakcyjną alternatywą dla pracodawców w stosunku do prac interwencyjnych. Na lubelskim rynku pracy dofinansowanie do wynagrodzenia osób powyżej 50 roku życia systematycznie wzrasta przekładając się na zwiększenie poziomu zatrudnienia starszych osób bezrobotnych. MUP nie zauważa problemów ani barier w realizacji tej formy wsparcia.

(dowód: akta kontroli tom I str. 362-368)

1.6. W okresie objętym kontrolą zatrudnienie w MUP wynosiło: w 2014 r. – 153 osoby, w 2015 r. – 158, w 2016 r. – 156 i w 2017 r. -162 osoby. Liczba pracowników pełniących w MUP funkcję doradcy klienta była wyższa niż minimalna liczba<sup>17</sup> ustalona na podstawie rozporządzenia MPIPS w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy. Od 2014 r. do 2017 r. wynosiła ona kolejno: 66, 67, 75, 74 osób (zatrudnienie średnioroczne).

Funkcję doradcy klienta MUP pełnili pracownicy zatrudnieni na stanowiskach: pośrednika pracy, doradcy zawodowego, specjalisty ds. rozwoju zawodowego oraz

<sup>17</sup> Minimalna liczba doradców klienta: 38 w latach 2014–2015 oraz 39 w latach 2016-2017.



specjalisty ds. programów, zgodnie z art. 91 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia, jak również na stanowiskach: pośrednika pracy – stażysty (cztery osoby w 2014 r. i w 2017 r., trzy osoby w latach 2015-2016), specjaliści ds. rozwoju zawodowego – stażysty (dwie osoby w 2016 r. i jedna w 2017 r.) oraz specjaliści ds. programów – stażysty (dwie osoby w 2014 r. i w 2016 r., cztery osoby w 2016 r. i trzy w 2017 r.).

W latach 2014-2017, średnia liczba bezrobotnych przypadająca na jednego pracownika:

- pełniącego funkcję doradcy klienta - wyniosła odpowiednio: 224, 196, 161 i 145 osób;
- pełniącego funkcję pośrednika pracy - 591, 498, 424 i 385 osób,
- pełniącego funkcję doradcy zawodowego – 1 055, 996, 909 i 859 osób,
- pełniącego funkcję specjalisty ds. rozwoju zawodowego – 2 462, 2 323, 2 122 i 1 861 osób.

Liczba wizyt u doradców klienta w latach 2014 – 2017 wyniosła odpowiednio: 136 310, 144 633, 136 605, 127 557. Liczba wizyt w ciągu dnia wyniosła: 541, 574, 542, 506. Liczba wizyt na osobę w ciągu dnia wyniosła: 14, 17, 15, 12.

MUP wydał skierowania do pracy odpowiednio: 2 011, 2 402, 2 895, 3 340 bezrobotnym, w tym skierowania na staż: 1 537, 1 947, 2 134, 2 129 osobom. Propozycje pracy przyjęto odpowiednio w: 13 979, 13 676, 11 304, 12 391 przypadkach, a odrzucono odpowiednio w: 62, 78, 225, 457 przypadkach. Propozycje pracy były odrzucane w większości przez mężczyzn (53%, 55%, 60%, 57%). Średni czas poświęcony przez doradcę klienta na obsługę osoby bezrobotnej wynosił od 15 do 45 minut, a w przypadku doradców zawodowych pełniących funkcję doradcy klienta niekiedy wydłużał się do godziny (przy pogłębionej analizie sytuacji klienta, określaniu predyspozycji zawodowych, czy bilansie kompetencji).

Dyrektor MUP wyjaśniła, że po wejściu w życie nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia z 2014 r. i wprowadzeniu nowych procedur (np. profilowanie, IPD dla każdej osoby bezrobotnej) zauważono potrzebę wzmocnienia obsady kadrowej w zakresie specjalistów pełniących funkcję doradcy klienta i stopniowo ich liczba wzrosła. Wzrost liczby pracowników pełniących funkcję doradcy klienta przełożył się na spadek ilości osób przypadających na doradcę klienta. Szczególnie zaobserwowano to w latach 2016 – 2017, gdzie liczba wizyt w ciągu dnia z 15 (2016 r.) zmniejszyła się do 12 (2017 r.) oraz w skali roku, gdzie liczba wizyt w 2016 r. wynosiła 136 605, a w 2017 r. – 127 557.

(dowód: akta kontroli tom I str. 362, 473-496)

1.7. Zgodnie ze sprawozdaniem MPIPS-01 (bilans bezrobotnych) liczba bezrobotnych na koniec roku 2014 wynosiła 14 771, profil ustalono dla 19 642 osób (I profil - 701, II profil - 15 910, III profil - 3 031), liczba bezrobotnych na koniec roku 2015 - 13 938, profil ustalono dla 13 295 osób (I profil - 233, II profil - 10 559, III profil - 2 503), liczba bezrobotnych na koniec roku 2016 - 12 733, profil ustalono dla 12 295 osób (I profil - 101, II profil - 8 833, III profil - 3 361), liczba bezrobotnych na koniec 2017 r. - 11 164, profil ustalono dla 10 836 osób (I profil - 42, II profil - 6 623, III profil - 4 171).

Udział osób z ustalonym profilem w ogólnej liczbie bezrobotnych w 2015 r. wyniósł – 95%, w 2016 r. – 97%, w 2017 r. – 97%. W 2014 r. liczba osób z ustalonym profilem przekroczyła o 33% liczbę zarejestrowanych bezrobotnych.

Różnica pomiędzy liczbą osób bezrobotnych w danym roku, a liczbą osób dla których określono profil, zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora MUP, wynikała z faktu, że dane generowane z systemu Syriusz nie wykazywały osób wyrejestrowanych, dla



których został ustalony profil pomocy (po wyrejestrowaniu osoby bezrobotnej profil nie był widoczny w systemie), niektórzy bezrobotni mieli kilkakrotnie ustalany profil pomocy w trakcie roku kalendarzowego z uwagi m.in. na wyrejestrowanie z urzędu, pisemną prośbę osoby dotyczącą zmiany profilu pomocy, krótki IPD (180 dni przy I profilu pomocy), wyrejestrowanie z Urzędu przed wyznaczoną pierwszą wizytą mającą na celu ustalenie profilu, czy odmowę profilowania oraz wyrejestrowanie na własny wniosek (przy mniejszej ilości profili pomocy w stosunku do liczby bezrobotnych).

(dowód: akta kontroli tom I str. 256-358 i tom II str. 3, 108)

W celu ustalenia profilu pomocy dla osoby bezrobotnej stosowany był kwestionariusz do profilowania bezrobotnych<sup>16</sup>. Jak wyjaśniła Dyrektor MUP, zdarzały się sytuacje, gdy osoba bezrobotna zgłaszała się do doradcy klienta ze swoją „wizją profilu”, która nie była spójna z wynikiem badania kwestionariuszem. W trakcie samego procesu profilowania występowały niekiedy problemy ze zrozumieniem pytań zawartych w kwestionariuszu. W takiej sytuacji doradca klienta zadawał dodatkowe pytania, co zabierało więcej czasu.

Z wyjaśnień kierownika Działu Pośrednictwa Pracy, Poradnictwa Zawodowego i Informacji w MUP (dalej: „kierownik Działu Pośrednictwa Pracy”) wynika, że profilowanie odbywało się bardziej w charakterze rozmowy kierowanej przez pracownika, niż wywiadu czy ankietowania. Przy diagnozie sytuacji klienta zadawane były dodatkowe pytania poszerzające zakres informacji o osobie oraz wyjaśniane te, które nie były zrozumiałe. Doradca klienta, w zależności od osoby bezrobotnej, odczytywał odpowiedzi lub (częściej) dopasowywał odpowiedź klienta do możliwości kwestionariusza. Utrudnieniem w profilowaniu był ograniczony zakres odpowiedzi, nie zawsze pasujący do deklaracji osoby bezrobotnej oraz brak możliwości zaznaczenia kilku odpowiedzi jednocześnie przy konkretnym pytaniu, co miało wpływ na jakość informacji zawartych w kwestionariuszu i określenie gruntownej diagnozy bezrobotnego. Przy pytaniach o wskazanie przyczyn utrudniających podjęcie pracy, o główny powód rejestracji i posiadane umiejętności zawodowe najczęściej pojawiały się wątpliwości interpretacyjne bezrobotnych, wymagające wyjaśnień, ze względu m.in. na brak odpowiedzi pasujących do sytuacji klienta (np. po opuszczeniu zakładu karnego, czy kobiety w ciąży), mnogość powodów rejestracji przy możliwości podania jednego, strach przed konsekwencjami wynikającymi z podania prawdziwych powodów rejestracji w MUP (np. ubezpieczenie zdrowotne), czy wyjaśnienia, jakie informacje powinien podać bezrobotny przy konkretnym pytaniu („Czy bezrobotny posiada umiejętności zawodowe”). Problemy interpretacyjne były rozwiązywane poprzez zadawanie dodatkowych pytań, które uszczegóławiały i doprecyzowały odpowiedzi osób bezrobotnych. Zdaniem kierownika Działu Pośrednictwa Pracy, pytania kwestionariusza nie pozwalały na indywidualizację sytuacji klienta, określenie jego preferencji i predyspozycji, co najwyżej ułatwiały ustalenie gotowości do podjęcia zatrudnienia lub oddalenia od rynku pracy i nadawały jedynie kierunek dalszej współpracy z bezrobotnymi, określając jej jakość. W trakcie profilowania bezrobotni często wskazywali preferowane formy wsparcia lub byli o to pytani przez doradców klienta, a ich preferencje lub ich brak rzutowały na jakość profilu. W dalszym

<sup>16</sup> Kwestionariusz składa się dwóch integralnych części, których podział ma charakter funkcjonalny. Część I - zawiera 8 pytań, które dotyczą danych jakie na temat każdej osoby bezrobotnej dostępne są w jej karcie rejestracyjnej, w związku z czym pracownik nie musi zadawać tych pytań, odpowiedzi generują się automatycznie po zainicjowaniu przez pracownika MUP procesu profilowania. Kwestionariusz powiązany jest z bazą danych systemu Synusz. Część II - to 16 pytań, które pracownik prowadzący wywiad zadaje osobie bezrobotnej. Pytania zadawane są w określonej kolejności. Po uzyskaniu odpowiedzi na pytanie pracownik zaznacza ją na formularzu Kwestionariusza. Pytania tej części pozwalają na pozyskanie szeregu informacji o osobie bezrobotnej, których Urząd nie gromadzi w trakcie rejestracji, dot. m.in. umiejętności zawodowych bezrobotnego oraz ich przydatności na lokalnym rynku pracy.



postępowaniu w ramach ustalonego IPD, formy aktywizacji były wskazywane, poszerzane i analizowane na potrzeby bezrobotnego.

(dowód: akta kontroli tom II str. 31, 95-96)

Na losowo wybranej próbie 84 osób bezrobotnych stwierdzono, że MUP ustalił profile pomocy niezwłocznie po rejestracji (w dniu rejestracji, w terminie do siedmiu dni po rejestracji) w 54 przypadkach. W 42 przypadkach stwierdzono opóźnienie w ustaleniu profilu, które wyniosło od ośmiu do 29 dni (w latach 2015-2018). Dla osób zarejestrowanych jako bezrobotne przed dniem wejścia nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia z 2014 r., MUP w 10 przypadkach nie ustalił profilu, w 2015 r. sytuacja dotyczyła trzech osób.

Dyrektor MUP wyjaśniła, że w 2014 r. w okresie przejściowym profile pomocy dla osób bezrobotnych były ustalane przy kolejnej wizycie wyznaczonej klientom w Urzędzie. Natomiast w latach 2015-2017 osobom rejestrującym się ze statusem bezrobotnego z prawem do zasiłku, pierwszą wizytę wyznaczano po rejestracji u pośrednika pracy w terminie 7 dni od rejestracji. Osoby bez prawa do zasiłku były umawiane do 30 dni od dnia rejestracji. Wynikało to z wewnętrznych ustaleń dotyczących usprawnienia organizacji pracy MUP. Nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia z 2014 r. nałożyła obowiązek umawiania wizyt obowiązkowych osobom bezrobotnym do 60 dni. Przedtem Urząd wyznaczał wizyty osobom ze statusem bezrobotnego do 120 dni. W wyszczególnionych przypadkach wskazane osoby wyrejestrowywały się (najczęściej z tytułu podjęcia zatrudnienia) przed terminem kolejnej wizyty. Urząd nie miał więc możliwości ustalenia profilu pomocy oraz zainicjowania IPD. Jednakże po ustaniu zatrudnienia oraz po powrocie wygenerowanych osób do rejestru klientów MUP profil pomocy został ustalony.

(dowód: akta kontroli tom II str. 38-65, 68-70)

W okresie objętym kontrolą, w ramach badanej próby, nie wystąpiły przypadki niewyrażenia zgody przez osobę bezrobotną na ustalenie profilu.

Osoby bezrobotne po ustaleniu profilu miały możliwość wnioskowania o jego zmianę. Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora MUP, profil pomocy bezrobotnych był zmieniany w zależności od ich potrzeb, np. deklarowanej zmiany sytuacji życiowej (opieka nad osobą zależną, ciąża, stan zdrowia, długoterminowe leczenie itp.). Bezrobotni pisali podanie z prośbą o zmianę profilu pomocy wraz z uzasadnieniem, a w kolejnych latach Urząd opracował wniosek o ponowne ustalenie profilu pomocy, na podstawie którego doradca klienta akceptował lub nie akceptował potrzeby jego zmiany. Podania i wnioski były przekazywane do akt bezrobotnego.

Po ustaleniu profilu osoby były ustnie informowane, jakimi formami pomocy mogą zostać objęte w ramach ustalonego profilu, co potwierdzały złożeniem podpisu na druku oświadczenia.

(dowód: akta kontroli tom II str. 3-5, 8, 38-65, 68)

Z badania ankietowego przeprowadzonego przez NIK wśród 35 bezrobotnych wynika, że 13 osób było zainteresowanych innymi formami pomocy niż zostały im zaoferowane w ramach profilowania i IPD, jednak żadna z tych osób nie wnioskowała o udzielenie takiej formy. Ankietowani wskazali na następujące formy aktywizacji, w których chcieliby uczestniczyć: szkolenie (7 wskazań), staż (7), dotacja na działalność gospodarczą (3), prace interwencyjne (3), skierowanie do zatrudnienia wspieranego u pracodawcy np. wyposażenie i doposażenie stanowiska pracy (3), jedna osoba wskazała bon na zasiedlenie.

Wnoszone do MUP skargi w zakresie aktywizacji zawodowej bezrobotnych dotyczyły m.in. nieprzyznania środków na podjęcie działalności gospodarczej (MUP rozpatrując skargi w jednym przypadku uznał jej zasadność i przyznał środki,



w innych uznał skargi za bezzasadne i odmówił przyznania dotacji z uwagi na brak środków finansowych lub niespełnienie kryterium kwalifikacji do prowadzenia działalności), niekierowania bezrobotnego na staż, odmowy skierowania na staż pomimo znalezienia organizatora stażu (odmowy wyjaśniane były preferowaniem przez MUP organizatorów stażu, którzy deklarują zatrudnienie po zakończeniu stażu lub brakiem ofert stażu).

(dowód: akta kontroli tom II str. 348-493)

**1.8.** Na podstawie danych wygenerowanych z systemu Syriusz<sup>19</sup>, stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą dokonano 963 korekt profili wskazanych przez system w takcie profilowania. Korekty dokonywane były w związku z koniecznością wsparcia bezrobotnego instrumentami dostępnymi w ramach profilu II, wnioskami bezrobotnych zainteresowanych konkretnymi formami pomocy, oddaleniem osoby od rynku pracy, trudną sytuacją rodzinną czy koniecznością intensywnego wsparcia bezrobotnego, który nie posiadał doświadczenia zawodowego. Zmiany dokonywane były najczęściej na profil II – 744 (profil III – 214, profil I – 5).

Korekty profilu, zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektor MUP, dokonywane były w przypadkach, w których osoba podczas wizyty nie zgadzała się z ustalonym profilem pomocy, wygenerowanym z systemu Syriusz na podstawie udzielanych w kwestionariuszu odpowiedzi (np. chciała skorzystać z wybranej formy wsparcia, a został ustalony III profil pomocy lub przy II profilu pomocy deklarowała faktyczne ograniczenia w procesie poszukiwania pracy).

(dowód: akta kontroli tom II str. 5, 82-85)

W ramach badanej próby osób bezrobotnych, profile określono 184 razy. Bezrobotnym w 41 przypadkach został ustalony inny profil pomocy, niż pierwotnie. W 10 przypadkach profil został zmieniony na wniosek bezrobotnego (m.in. zmiana preferencji zawodowych, chęć skorzystania z form pomocy, oddalenie od rynku pracy, zmiana sytuacji rodzinnej), w 31 przypadkach z inicjatywy MUP (m.in. zmiana sytuacji życiowej, powrót na rynek pracy, upływ czasu, niestawienie się na wizytę).

(dowód: akta kontroli tom II str. 38-65)

**1.9.** W okresie od 2014 r. w ramach badanej próby bezrobotni wnioskowali o zmianę profilu 10 razy (z I na II – cztery razy, z III na II – trzy razy, z II na I – jeden raz, z II na III – dwa razy). Prośby bezrobotnych zostały uwzględnione. Bezrobotni uzasadniali swój wniosek zmianą sytuacji życiowej (zmianą adresu zamieszkania, oddaleniem się od rynku pracy, chęcią powrotu na rynek pracy, chęcią skorzystania z form aktywizacji). W badanej próbie nie wystąpiły przypadki odmowy ustalenia przez MUP nowego profilu.

Z wyjaśnień Dyrektor MUP wynika, że przed pierwszym ustaleniem profilu pomocy każda osoba bezrobotna zapoznawała się oraz podpisywała oświadczenie dotyczące wyrażenia zgody/niewyrażenia zgody na ustalenie profilu pomocy, przygotowanie i realizację IPD. W oświadczeniu była również informowana o konsekwencjach odmowy profilowania pomocy oraz opracowania IPD. Odmowy ustalenia profilu pomocy czy przygotowania IPD zdarzały się rzadko w okresie przejściowym (2014 r.), ze względu na konsekwencje dla osoby bezrobotnej. W latach 2014 – 2017 z tego tytułu nie zarejestrowano żadnej osoby bezrobotnej.

(dowód: akta kontroli tom II str. 4, 38-65)

**1.10.** Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektor MUP, profilowanie pomocy dla bezrobotnych było dodatkowym procesem poprzedzającym wybór ścieżki aktywizacyjnej, dzielącym zarejestrowanych bezrobotnych na trzy profile, do których dość sztywno

<sup>19</sup> Według metodologii opracowanej przez NIK na potrzeby niniejszej kontroli



przypisane były usługi i instrumenty rynku pracy. W efekcie osoby, którym przypisano trzeci profil pomocy przychodzili na wizytę do urzędu i doradca klienta indywidualnego mógł im zaproponować jedynie wąski katalog działań. Wykluczone było pośrednictwo pracy, jedna z podstawowych usług urzędu, spójna z misją każdego urzędu pracy. Profilowanie stało się dodatkową czynnością dla doradcy klienta, która wydawała się nie wpływać na jakość świadczonej bezrobotnym pomocy. Doradca klienta, pomimo profilowania, dokonywał diagnozy sytuacji zawodowej i społecznej klienta oraz wspólnie ustalał z nim ścieżkę aktywizacji.

Osoby bardzo aktywne i najmniej oddalone od rynku pracy, reprezentujące pierwszy profil pomocy tylko w uzasadnionych przypadkach mogły skorzystać z przykładowych form aktywizacji: szkoleń, środków na działalność gospodarczą. Posiadały więc również ograniczony katalog możliwości finansowanych ze środków MUP. Profilowanie w dość sztywny sposób przyporządkowywało formy aktywizacji w poszczególnych grupach bezrobotnych, w związku z czym, niekiedy dość sztucznie dokonywane były zmiany profilu pomocy pod potrzeby bezrobotnego i instytucji współpracującej<sup>20</sup>. Z samym procesem profilowania MUP nie napotkał szczególnych problemów. Jak wyjaśniła Dyrektor MUP, zdarzały się sytuacje, że osoba bezrobotna zgłaszała się do doradcy klienta ze swoją „wizją profilu”, która nie była spójna z wynikiem badania kwestionariuszem. Niektóre osoby „były przygotowane” do rozmowy z doradcą klienta, ponieważ zapoznały się na forach internetowych z kwestionariuszem do badania. Problematiczna była zmiana profilu np. z I na II, czy z II na III. Była to dodatkowa czynność dla doradcy klienta, ale niezbędna by nie ograniczyć dostępu do instrumentu wskazanego w drugim profilu pomocy. W kolejnych wersjach Syriusza wystąpiły różnice w przypisywaniu rang pytaniom kwestionariusza, dlatego często nie wychodził pożądaný profil pomocy. Profilowanie, zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora MUP, powinno być działaniem fakultatywnym, pozostawionym do decyzji każdego z urzędów. Przy dużych populacjach bezrobotnych zarejestrowanych w urzędzie, profilowanie stanowiło dodatkową czynność, która mogła być modyfikowana wiele razy. Doradca klienta dysponujący określonym warsztatem pracy, poradziłby sobie z aktywizacją osób bezrobotnych poprzez rzetelną diagnozę ich sytuacji i potrzeb.

(dowód: akta kontroli tom II str. 31-32)

1.11. Zgodnie ze sprawozdaniem MPiPS-01, liczba bezrobotnych w stosunku do ustalonych IPD (realizujący IPD na koniec roku) za poszczególne lata objęte kontrolą kształtowała się następująco: 2014 r. – 14 771 bezrobotnych (IPD – 14 330), 2015 r. – 13 938 bezrobotnych (IPD – 14 266), 2016 r. – 12 733 bezrobotnych (IPD – 12 418), 2017 r. – 11 164 bezrobotnych (IPD – 11 429).

Różnica w ilości zarejestrowanych bezrobotnych w odniesieniu do realizujących IPD wynikała w szczególności z faktu, że w okresie przejściowym przepisów ustawy o promocji zatrudnienia (2014 r.) nie każdy bezrobotny miał zainicjowany IPD, z uwagi na wizyty wyznaczane do 120 dni i wyrejestrowanie z urzędu przed kolejną wizytą. Przed nowelizacją ustawy nie każdy bezrobotny był objęty IPD. Większa ilość osób realizujących IPD w odniesieniu do zarejestrowanych bezrobotnych była związana z faktem opracowywania dwóch IPD dla jednej osoby, w przypadku np. przystępowania do projektu unijnego. Ustalone procedury wewnętrzne oraz potrzeba zainicjowania IPD z kodem projektu narzuciła na doradców klienta konieczność opracowywania nowego IPD bez zamykania IPD z FP.

<sup>20</sup> Przykładem może być Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Lublinie, który przekazywał do MUP listę osób, które powinny być skierowane do prac społecznie użytecznych. Osoby te miały III profil pomocy, podczas gdy z tej formy mogły skorzystać jedynie osoby z II profilem pomocy.



W ramach losowo wybranych do badania 84 bezrobotnych zostały ustalone 191 IPD. Stwierdzono, że we wszystkich przypadkach IPD zawierały wskazanie działań możliwych do zastosowania przez Urząd w ramach pomocy określonej w ustawie oraz działań zaplanowanych do samodzielnej realizacji przez bezrobotnego w celu poszukiwania pracy oraz planowane terminy realizacji (daty wizyt).

Opracowane IPD nie zawierały planowanych terminów realizacji poszczególnych działań na cały okres realizacji IPD, o których mowa w art. 34a ust. 2 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia.

MUP ustalał IPD, co do zasady w dniu ustalenia profilu. W 11 przypadkach IPD nie zostały ustalone (10 w 2014 r., jeden w 2015 r.). Jeden IPD został ustalony bez uprzedniego określenia profilu, jeden IPD wcześniej niż określono profil, jeden IPD po pięciu miesiącach od ustalenia profilu.

(dowód: akta kontroli tom II str. 38-65, 68-69)

IPD bezrobotnych poddanych analizie w ramach profilu I i III, w wielu przypadkach były bardzo podobne i ograniczały się jedynie do analizy sytuacji zawodowej bezrobotnego, zawierały działania podjęte podczas wizyt/kontaktów z bezrobotnymi. Nie zawierały zapisów mogących świadczyć o indywidualnym podejściu do osób bezrobotnych.

W 73 przypadkach IPD zawierały informacje na temat preferencji bezrobotnych m.in. odnośnie sposobu aktywizacji, rodzaju pracy, którą chcieliby podjąć. W 11 przypadkach nie zawierały takich informacji. W czterech przypadkach MUP odnotował, że osoby bezrobotne były zainteresowane innymi formami pomocy niż przewidziane w IPD. Z wyjaśnień Dyrektor MUP wynika, że Urząd dokładał starań w celu uwzględnienia form pomocy wskazanych przez bezrobotnych.

MUP kontaktował się z bezrobotnymi w okresie realizacji IPD średnio co 30-60 dni w przypadku stażu i bonu stażowego, co najmniej raz w przypadku dotacji na podjęcie działalności gospodarczej oraz bonu na zasiedlenie w celu rozliczenia dotacji, w miarę potrzeb w ramach Programu Aktywizacja i Integracja<sup>21</sup> i programu specjalnego.

Z pracodawcami MUP kontaktował się w celu złożenia wniosku o refundację i na bieżąco, oferując pomoc w bieżących problemach, co najmniej raz na miesiąc w ramach dofinansowania wynagrodzenia za bezrobotnego powyżej 50 roku życia. W ramach PAI utrzymywany był kontakt bieżący z MOPR i placówkami, do których zostali skierowani bezrobotni. Urząd kontaktował się z pracodawcami poprzez bezpośrednie wizyty marketingowe pośredników pracy, pełniących funkcję doradców klienta instytucjonalnego z Referatu Promocji Usług. Rozmowy dotyczyły m.in. realizowania przez stażystów zadań określonych w harmonogramie i potrzeb kadrowych pracodawcy. Kontakty marketingowe były odnotowane w karcie pracodawcy w systemie Syriusz. W czasie obowiązkowych wizyt stażystów w Urzędzie, doradca klienta indywidualnego, również w rozmowie bezpośredniej, pytał o przebieg stażu, poziom zadowolenia z wykonywanych czynności i wpływ na rozwój zawodowy. Wizyta była odnotowywana w IPD. W sytuacji związanej z realizacją umów, doradcy klienta instytucjonalnego kontaktowali się z pracodawcami drogą pisemną, mailową lub telefoniczną. Kontakty dotyczyły sytuacji problemowych, nieporozumień leżących po stronie pracodawcy lub stażysty. Korespondencja z pracodawcą i osobą bezrobotną była załączana do teczek rzeczowej komórki merytorycznej lub/i teczek osobowej bezrobotnego. W skrajnych sytuacjach prowadzone były konfrontacje w siedzibie pracodawcy z osobą

<sup>21</sup> Dalej: „PAI”.



bezrobotną w obecności doradców klienta. W okresie trwania umów stażowych pracodawca był odwiedzany przez doradcę klienta instytucjonalnego z Referatu Instrumentów Rynku Pracy w celu dokonania czynności kontrolnych i sprawdzenia poziomu wywiązania się z zapisów umowy. Informacje były odnotowywane w protokole.

Okres obowiązywania IPD, wskazany na dokumencie, był zgodny z terminami wskazanymi w § 7 rozporządzenia MPiPS z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego<sup>22</sup>. Po upływie okresu jego obowiązywania, gdy nie udało się doprowadzić bezrobotnego do podjęcia pracy, ponownie ustalany był profil, a na jego podstawie nowy IPD. W nowym IPD były wprowadzane informacje o zmianach, jakie zaszły w sytuacji bezrobotnego, o jego preferencjach odnośnie form aktywizacji albo rodzaju poszukiwanej pracy.

W badanej próbie wystąpiło 41 przypadków zmiany profilu ze względu na zmianę sytuacji bezrobotnego: w zakresie czynników utrudniających bezrobotnemu powrót na rynek pracy (adres zamieszkania), chęć powrotu bezrobotnego na rynek pracy (chęć otrzymania oferty pracy, skorzystania z formy aktywizacji). W 122 przypadkach nastąpiło przerwanie realizacji IPD w związku z utratą statusu bezrobotnego, spowodowanego podjęciem zatrudnienia (w 52 przypadkach w następstwie prowadzonej aktywizacji).

(dowód: akta kontroli tom II str. 4, 32, 38-65)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Opracowane przez Urząd IPD w momencie ich sporządzenia nie zawierały zaplanowanych na cały okres realizacji IPD poszczególnych działań możliwych do zastosowania przez MUP w ramach pomocy określonej w ustawie ani działań do samodzielnej realizacji przez bezrobotnego w celu poszukiwania pracy oraz terminów ich realizacji. Określono jedynie termin następnej wizyty w Urzędzie oraz termin zakończenia realizacji IPD, a poszczególne działania do realizacji wprowadzano na bieżąco podczas wizyt bezrobotnego w MUP. Było to niezgodne z art. 34a ust. 2 pkt 1-3 ustawy o promocji zatrudnienia.

Dyrektor MUP wyjaśniła, że w IPD opracowywanych na długi okres czasu, zwłaszcza w ramach II i III profilu pomocy, dużą trudnością było wyznaczanie terminów i działań do realizacji na cały okres trwania IPD. Bardzo często zdarzało się, że osoby bezrobotne nie zgłaszały się w wyznaczonym terminie na wizytę. W sytuacji projektowania IPD na cały czas jego trwania, prowadziłoby to do potrzeby modyfikowania kolejnych terminów i wpisów do IPD, co byłoby bardzo czasochłonne i pracochłonne przy dużej ilości bezrobotnych przypadających na doradcę klienta. Bieżące planowanie terminów i działań do realizacji pozwalało koncentrować się na współpracy z osobą bezrobotną oraz ułatwiało systematyczne badanie potrzeb i możliwości zawodowych tych osób. Ogólne informacje odnotowywane na bieżąco w IPD były zarysem przedmiotu kontaktu/wizyty u doradcy klienta. Szczegóły dotyczące indywidualizacji działań oraz informacji o bezrobotnym były odnotowywane w uwagach w IPD. Celowo nie uwzględniano powziętych informacji na temat danych wrażliwych (np. uzależnienia, stan zdrowia). Z uwagi na dużą ilość bezrobotnych nie było możliwości szczegółowego opisywania podjętych działań. Analiza sytuacji społeczno-zawodowej przy każdej wizycie wyznaczanej średnio co 56-57 dni, była konieczna z uwagi na możliwość zmiany sytuacji zawodowej klientów między wizytami.

(dowód: akta kontroli tom II str. 3, 38-65, 69)

<sup>22</sup> Dz. U. poz. 631.



Zgodnie z art. 34a ust. 3a ustawy o promocji zatrudnienia, modyfikacja IPD może nastąpić stosownie do zmieniającej się sytuacji bezrobotnego. Zdaniem NIK, mając na względzie cel IPD oraz brzmienie ww. przepisu, zasadnym jest wyznaczanie poszczególnych działań dla bezrobotnego oraz terminów ich realizacji już w momencie ich określenia w IPD, ponieważ działania te powinny stanowić zaplanowany, logiczny ciąg zdarzeń, mających skutkować znalezieniem przez bezrobotnego zatrudnienia.

2. W wyniku analizy dokumentacji 84 bezrobotnych i opracowanych dla nich 191 IPD stwierdzono, że w 11 przypadkach MUP nie ustalił IPD (tj. 10 w 2014 r., jednego w 2015 r.). Ponadto jeden IPD został ustalony bez uprzedniego określenia profilu, jeden wcześniej niż określono profil dla bezrobotnego, a jeden IPD został sporządzony po pięciu miesiącach od ustalenia profilu. Było to niezgodne z art. 34a ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia, zgodnie z którym przygotowanie indywidualnego planu działania następuje nie później niż w terminie 60 dni od dnia ustalenia profilu pomocy.

Dyrektor MUP wyjaśniła, że w 2014 roku IPD były inicjowane w terminie następnej wizyty, a nie bezpośrednio po ustaleniu profilu pomocy. Część wytypowanych osób z tytułu wyrejestrowania nie miała ustalonego profilu pomocy i w efekcie nie zainicjowano IPD. W wyniku doświadczeń zebranych przez doradców klienta, wypracowana została wewnętrzna procedura sporządzania IPD w dzień profilowania. Służyło to dokonaniu diagnozy sytuacji klienta do wykorzystania w IPD (bez dublowania wstępnej diagnozy sytuacji bytowej i społeczno-zawodowej klienta). Brak założenia IPD przez pięć miesięcy od ustalenia profilu pomocy wynikał z faktu, że pośrednik pracy podłączył się pod IPD istniejący od 2013 r. i kontynuował współpracę z bezrobotnym w ramach istniejącego IPD. W przypadku braku ustalonego profilu pomocy przy zainicjowanym IPD w 2015 r. przyczyna okazała się trudna do wskazania. Nastąpił błąd systemowy i profil nie został zapisany albo pracownik po ustaleniu profilu pomocy nie zapisał go, bądź nie ustalił ponownie profilu pomocy z uwagi na tempo pracy oraz dużą ilość bezrobotnych. W przypadku IPD opracowanego przed ustaleniem profilu pomocy z 2018 r. błąd pracownika został naprawiony, IPD został anulowany, ustalono profil pomocy oraz opracowano nowy IPD.

(dowód: akta kontroli tom II str. 38-65, 68-69)

3. Przygotowane w ramach profilu I i III IPD nie zapewniały indywidualnego podejścia do bezrobotnych. Wskazane w IPD działania w wielu przypadkach ograniczały się jedynie do następujących zapisów: „analiza sytuacji zawodowej bezrobotnego”, „weryfikacja aktualnej sytuacji zawodowej”, „analiza działań na lokalnym rynku pracy”. Wpisane w IPD podczas wizyty działania do realizacji były podobne do zawartych w IPD innych bezrobotnych.

Dyrektor MUP wyjaśniła, że Urząd dysponował małą ilością instrumentów skierowanych do osób bezrobotnych z I i III profilem pomocy. Klienci z I profilem pomocy najczęściej korzystali z dostępu do ofert pracy, a w uzasadnionych przypadkach z usług i instrumentów rynku pracy. Problemem była konstruktywna współpraca z klientami z III profilem pomocy. Osoby te często deklarowały ograniczoną gotowość do podjęcia pracy z tytułu np. stanu zdrowia, opieki nad osobą zależną lub uzależnień. Mała ilość instrumentów skierowana do tej grupy utrudniała efektywne oddziaływanie. Programy specjalne i PAI nie były realizowane w sposób ciągły. Działania w ramach IPD były proponowane i odnotowywane wówczas, gdy były dostępne. Osoby bezrobotne z ustalonym III profilem pomocy często nie były zainteresowane formami wsparcia oferowanymi przez doradców klienta. W przypadku braku działań możliwych do zastosowania przez MUP, na



bieżąco analizowana była sytuacja klienta, proponowane inne rozwiązania lub działania do samodzielnej realizacji. Brak dostępu do podstawowej usługi rynku pracy, tj. pośrednictwa pracy w ramach III profilu pomocy uniemożliwiał kierowanie tej grupy osób do pracy.

(dowód: akta kontroli tom II str. 38-65, 69, 86-92)

NIK zauważyła, że IPD ma na celu zapewnienie, by oferowana bezrobotnemu pomoc stanowiła starannie zaplanowane, kompleksowe działania podejmowane przez obie strony przystępujące do realizacji planu, zmierzające do zmiany sytuacji społeczno-zawodowej osoby objętej IPD.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Dyrektor MUP powierzyła funkcję doradcy klienta pracownikom zatrudnionym na stanowiskach: pośrednika pracy – stażysty (cztery osoby w 2014 r. i w 2017 r., trzy osoby w latach 2015-2016), specjalisty ds. rozwoju zawodowego – stażysty (dwie osoby w 2016 r. i jedna w 2017 r.) oraz specjalisty ds. programów – stażysty (dwie osoby w 2014 r. i w 2016 r., cztery osoby w 2015 r. i trzy w 2017 r.), pomimo że zgodnie z art. 91 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia, osoby zatrudnione na tych stanowiskach nie mogły pełnić funkcji doradcy klienta. Powyższe działanie MUP było natomiast zgodne z interpretacją Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej<sup>23</sup> przekazaną dyrektorom powiatowych urzędów pracy, zgodnie z którą „decyzja o powierzeniu funkcji doradcy klienta pracownikom zatrudnionym na stanowiskach specjalistów - stażystów należy do decyzji kierownictwa powiatowego urzędu pracy. Dyrektor podejmując taką decyzję musi rozstrzygnąć czy dany stażysta w trakcie zatrudnienia na tym stanowisku uzyskał już wystarczającą wiedzę oraz doświadczenie praktyczne aby wykonywać zadania przypisane do funkcji doradcy klienta”.

(dowód: akta kontroli tom I str. 473-496, tom II str. 93)

Ocena częściowa

Urząd dokonywał<sup>24</sup> rzetelnej analizy lokalnego rynku pracy, w tym gromadził dane o zawodach nadwyżkowych i deficytowych oraz rozpoznawał potrzeby osób bezrobotnych. Opracowane przez MUP propozycje podziału środków Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu lub ich zmiany, każdorazowo uzyskiwały pozytywne opinie Miejskiej Rady Rynku Pracy w Lublinie. Stosownie do przepisów ustawy o promocji zatrudnienia, Urząd podejmował działania zmierzające do aktywizacji osób bezrobotnych, które były zgodne z profilami pomocy oraz IPD określonymi dla bezrobotnych. W IPD nie określono terminów realizacji poszczególnych działań i form wsparcia, lecz wyznaczano je podczas kolejnych wizyt bezrobotnego w MUP. Liczba pracowników pełniących w Urzędzie funkcję doradcy klienta w poszczególnych latach objętych kontrolą była wyższa od minimalnej liczby doradców klienta ustalonej na podstawie przepisów rozporządzenia MPiPS w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy. Wystąpiły jednak przypadki, że funkcje doradcy klienta powierzono pracownikom zatrudnionym na stanowiskach stażystów.

<sup>23</sup> „Wyjaśnienia dotyczące znowelizowanej w dniu 14 marca 2014 r. ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy” z dnia 3 lipca 2014 r.

<sup>24</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.



## 2. Prawidłowość udzielania wsparcia bezrobotnym w ramach działań określonych w indywidualnych planach działania

Opis stanu faktycznego

**2.1.** W ramach badania wylosowanej próby dokumentacji bezrobotnych (84 osób: 20 – profil I, 42 – profil II, 22 – profil III) stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą MUP stosował formy pomocy zgodne z ustalonym profilem.

W jednym przypadku przyznano dotację na podjęcie działalności gospodarczej w ramach I profilu (czerwiec 2014 r.). Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektor MUP, doradca klienta uznał sytuację, w jakiej znalazł się bezrobotny za uzasadnioną do udzielenia tej formy pomocy, mimo przydzielonego bezrobotnemu I profilu.

Wobec bezrobotnych, którzy przynajmniej raz w trakcie historii rejestracji w MUP mieli przydzielony I profil pomocy zastosowano następujące formy wsparcia: dotacje na podjęcie działalności gospodarczej – dwie osoby (jedna w 2014 r. i jedna w 2015 r. przy zmianie profilu na II), szkolenie – jedna osoba (w 2017 r.), staż – dwie osoby (jedna w 2014 r. przed profilowaniem, jedna w 2016 r. przy zmianie profilu na II).

Bezrobotni posiadający II profil pomocy zostali objęci następującymi formami wsparcia: bon na zasiedlenie – 10 osób (trzy w 2015 r., trzy w 2016 r., cztery w 2017 r.), bon stażowy – 12 osób (dwie w 2014 r., pięć w 2015 r., trzy w 2016 r., jeden wniosek rozpatrzony negatywnie, jeden bon realizowany w innym urzędzie pracy), dotacje na podjęcie działalności gospodarczej – 10 osób (cztery w 2014 r., dwie w 2015 r., dwie w 2016 r., dwie w 2017 r.), dofinansowanie wynagrodzenia za bezrobotnego powyżej 50 roku życia – 10 osób (trzy w 2015 r., cztery w 2016 r., trzy w 2017 r.).

Bezrobotnych posiadających III profil pomocy skierowano na: prace społecznie użyteczne w ramach PAI – jedna osoba w 2016 r. oraz szkolenie i staż w ramach programu specjalnego "Aktywne wsparcie" – jedna osoba w 2018 r. Pozostałe osoby nie zostały objęte formami wsparcia.

Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektor MUP, w okresie objętym kontrolą, do osób z określonym III profilem pomocy Urząd kierował działania w ramach PAI (łącznie 100 osób: 20 w 2014 r., 20 w 2015 r., 30 w 2016 r., 20 w 2017 r., 10 w 2018 r.) i programów specjalnych: „Aktywne plus”, „Aktywne wsparcie”, „Lubelska kawiarenka sezonowa” (łącznie 60 osób w ramach II i III profilu). Działania w ramach PAI, w formie warsztatów i prac społecznie użytecznych, zostały zrealizowane przez 56 bezrobotnych. W 2014 r. nie realizowano PAI z powodu braku organizatora spełniającego kryteria wskazane przez MUP, w 2015 r. działania rozpoczęło 20 osób, przerwały trzy, zakończyło 17, w 2016 r. działania rozpoczęło 31 osób (osoby dobierane w trakcie realizacji formy), przerwało pięć, zakończyło 26, w 2017 r. działania rozpoczęły 23 osoby (osoby dobierane w trakcie realizacji formy), przerwało 10, zakończyło 13. Działania w ramach PAI w 2018 r. zostały zaplanowane dla 10 osób na okres wrzesień – październik.

Działania w ramach programów specjalnych były realizowane przez 60 bezrobotnych (28 osób z II profilem i 32 osoby z III profilem).

(dowód: akta kontroli tom II str. 3-6, 38-65, 68-70, 95-96)

**2.2.** Bezrobotni byli kierowani na poszczególne formy aktywizacji zgodnie z przepisami ustawy o promocji zatrudnienia, rozporządzeń Ministra Pracy i Polityki



Spolecznej z dnia 23 kwietnia 2012 r.<sup>25</sup> oraz z dnia 14 lipca 2017 r.<sup>26</sup> w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej, rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych<sup>27</sup> oraz uregulowaniami wewnętrznymi MUP dotyczącymi: przyznawania i realizacji bonu stażowego<sup>28</sup>, przyznawania i realizacji bonu na zasiedlenie<sup>29</sup>, przyznawania dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej<sup>30</sup>.

(dowód: akta kontroli tom II str. 154-233)

2.3. W okresie objętym kontrolą funkcjonowanie mechanizmów kontroli zarządczej w MUP regulowały zarządzenia Dyrektora Urzędu w sprawie zasad i organizacji kontroli zarządczej w MUP nr 39/2009 z 31 grudnia 2009 r. i 35/2017 z 30 czerwca 2017 r. Dokumenty te zawierały głównie cele, zasady i organizację kontroli zarządczej w zakresie środowiska wewnętrznego, zarządzania ryzykiem, mechanizmów kontroli, systemu informacji i komunikacji funkcjonującego w MUP oraz monitorowania, samooceny i audytu wewnętrznego. W 2017 r. dokument został rozbudowany m.in. o efektywność działalności ustawowej prowadzonej przez MUP, zasady dotyczące środowiska wewnętrznego (w zakresie przestrzegania wartości etycznych, posiadanych kompetencji zawodowych i delegowania uprawnień), misję MUP, plany działalności, plany pracy, rejestr ryzyk, komunikację zewnętrzną i monitorowanie skuteczności kontroli zarządczej. Zarządzenia nie zawierały procedur regulujących postępowanie przy przyznawaniu aktywnych form pomocy bezrobotnym.

(dowód: akta kontroli tom II str. 111-130)

2.4. W objętych badaniem umowach na dofinansowanie wynagrodzenia za zatrudnienie bezrobotnego, który ukończył 50 lat postanowiono m.in., że umowa z pracodawcą podlega rozwiązaniu z żądaniem zwrotu wszystkich otrzymanych środków wraz z odsetkami<sup>31</sup> w przypadku niezatrudnienia bezrobotnego przez co najmniej 15 miesięcy, zaprzestania lub zawieszenia działalności gospodarczej. W przypadku utrzymania zatrudnienia przez co najmniej 15 miesięcy (z założonych 18), umowa podlegała rozwiązaniu ze skutkiem natychmiastowym i żądaniem zwrotu 50% otrzymanej kwoty wraz z odsetkami. W przypadku wypowiedzenia umowy o pracę przez pracownika, wypowiedzenia przez pracodawcę z powodu naruszenia przez pracownika obowiązków pracowniczych, rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika, wygaśnięcia umowy o pracę, MUP kierował na zwolnione stanowisko innego bezrobotnego. W przypadku odmowy przyjęcia innego bezrobotnego, beneficjent pomocy (pracodawca) zwracał wszystkie otrzymane środki wraz z odsetkami. W przypadku braku możliwości skierowania innego bezrobotnego, pracodawca nie zwracał uzyskanego dofinansowania.

W umowach z bezrobotnym w zakresie bonu na zasiedlenie postanowiono, że w przypadku niespełnienia warunków określonych w umowie tj. m.in. niewywiązania się ze zobowiązania do dostarczenia dokumentu potwierdzającego podjęcie

<sup>25</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1041 (obowiązywało do dnia 1 lipca 2017 r.).

<sup>26</sup> Dz. U. poz. 1380.

<sup>27</sup> Dz. U. Nr 142, poz. 1160.

<sup>28</sup> Zarządzenie nr 27/2014 z 31 lipca 2014 r.

<sup>29</sup> Zarządzenie nr 1/2017 z 2 stycznia 2017 r. oraz regulaminy z 15 stycznia 2016 r. 19 grudnia 2017 r., które nie zostały wprowadzone zarządzeniami Dyrektora MUP.

<sup>30</sup> Zarządzenia: 17/2012 z 16 maja 2012 r., 30/2014 z 6 sierpnia 2014 r., 14/2017 z 27 lutego 2017 r., 38/2017 z 27 lipca 2017 r., 13/2018 z 2 lutego 2018 r.

<sup>31</sup> Odsetki ustawowe naliczone od całości kwoty otrzymanych środków, od dnia otrzymania pierwszego dofinansowania wynagrodzenia, w terminie 30 dni od dnia doręczenia wezwania przez MUP.



zatrudnienia w terminie 30 dni od otrzymania bonu, udokumentowania w terminie do 8 miesięcy podjęcia pracy zarobkowej, zatrudnienia lub prowadzenia działalności gospodarczej przez co najmniej sześć miesięcy w tym okresie, kwota bonu podlega zwrotowi w całości lub w części w terminie 30 dni od dnia doręczenia wezwania.

W umowach dotyczących przyznania bonu stażowego postanowiono m.in., że podlega ona rozwiązaniu w przypadku niepodjęcia stażu lub przerwania stażu przez bezrobotnego. MUP mógł także po zasięgnięciu opinii pracodawcy i wysłuchaniu osoby bezrobotnej pozbawić ją możliwości kontynuowania stażu w przypadku nieusprawiedliwionej nieobecności podczas więcej niż jednego dnia stażu, naruszenia podstawowych obowiązków określonych w regulaminie pracy, usprawiedliwionej nieobecności uniemożliwiającej zrealizowanie stażu. Urząd zastrzegł sobie prawo rozwiązania umowy bez wypowiedzenia z powodu zmiany sytuacji budżetowej państwa, bez odpowiedzialności odszkodowawczej. W przypadku naruszenia przez pracodawcę postanowień umowy, MUP mógł rozwiązać umowę z winy pracodawcy z wyłączeniem możliwości ubiegania się o organizację stażu w okresie 12 miesięcy od dnia rozwiązania umowy o staż. Umowa zawierała zobowiązanie do zatrudnienia bezrobotnego przez kolejne 6 miesięcy po odbyciu stażu.

Umowa dofinansowania działalności gospodarczej określała, że w przypadku niedotrzymania warunków umowy tj. m.in: wykorzystania otrzymanych środków niezgodnie z przeznaczeniem, prowadzenia działalności przez okres krótszy niż 12 miesięcy, niedokonania zwrotu równowartości odzyskanego podatku, podjęcia zatrudnienia w okresie pierwszych 12 miesięcy prowadzenia działalności, otrzymujący dofinansowanie obowiązany był w terminie 30 dni od dnia doręczenia wezwania zwrócić przyznane środki z odsetkami ustawowymi naliczonymi od dnia ich uzyskania oraz pokryć koszty windykacji należności. Wezwanie do zwrotu było równoznaczne z wypowiedzeniem umowy. Zwrot środków zabezpieczony był zdeponowanym w MUP wekslem in blanco.

Umowa dotycząca szkolenia stanowiła, że w przypadku nienależytego wykonywania umowy po zakończeniu szkolenia, zleceniobiorca zobowiązany jest do zapłacenia kary umownej w wysokości 20% ustalonej należności. W przypadku nienależytego wykonywania umowy w trakcie szkolenia, w tym rażącego naruszenia postanowień umowy, zleceniodawcy przysługiwało prawo rozwiązania umowy i niewypłacania należności zleceniobiorcy.

(dowód: akta kontroli tom II str. 234-250, 316-347)

**2.5. Nadzór nad prawidłową realizacją umów w zakresie udzielonej pomocy MUP** sprawował m.in. poprzez przeprowadzanie kontroli (w ramach dofinansowania prowadzenia działalności gospodarczej i dofinansowania wynagrodzenia zatrudnienia bezrobotnego w wieku między 50 a 60 rokiem życia) i w przypadku wszystkich realizowanych form aktywizacji, poprzez analizę przedstawianej dokumentacji i weryfikację kompletności, terminowości jej dostarczenia oraz wywiązywania się pracodawców i bezrobotnych z obowiązków nałożonych umową. Skutkiem podejmowanych przez MUP działań nadzorczych był m.in. zwrot środków, niewypłacenie pracodawcy premii za zatrudnienie bezrobotnego po bonie stażowym, rozwiązanie umowy z pracodawcą za niezatrudnienie bezrobotnego po odbytym stażu i wykluczenie pracodawcy z możliwości ubiegania się o pomoc przez kolejnych 12 miesięcy.

(dowód: akta kontroli tom II str. 316-347)



Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Pomimo braku takiego upoważnienia w ustawie, w regulaminach przyznawania dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej oraz w regulaminie przyznawania i realizacji bonu na zasiedlenie z 2017 r. Dyrektor Urzędu ustanowiła dodatkowe wymogi przyznania tych form wsparcia, które nie zostały przewidziane w ustawie o promocji zatrudnienia ani w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 kwietnia 2012 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej. W regulacjach dotyczących przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej postanowiono m.in., że:

- środki nie mogą być przyznane na wskazane cele (m.in. działalność gospodarczą na targowiskach i rynkach, sprzedaż rzeczy na aukcjach internetowych) lub zakup wymienionych enumeratywnie środków (m.in. zakup GPS, części do samochodów, środków transportu),
- w przypadku podejmowania działalności usługowej bezrobotny powinien posiadać kwalifikację lub doświadczenie zawodowe do prowadzenia zamierzonej działalności,
- zakupy w ramach otrzymanych środków nie mogą być dokonywane od wstępnych, zstępnych, teściów, rodzeństwa i współmałżonka,
- miejsce wykonywania podjętej działalności gospodarczej powinno znajdować się na terenie województwa lubelskiego, co było niezgodne z art. 6 ustawy z dnia 2 lipca 2005 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>32</sup> oraz art. 2 i art. 8 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców<sup>33</sup>.

W regulaminie przyznawania bonu na zasiedlenie postanowiono, że nie może go otrzymać osoba zarejestrowana w MUP krócej niż 1 miesiąc od daty ostatniej rejestracji.

Dyrektor MUP wyjaśniła, że regulamin przyznawania i realizacji bonu na zasiedlenie został opracowany w celu doprecyzowania zasad przyznawania tej formy wsparcia, w związku z mnogością prób niezasadnego uzyskania przez bezrobotnych bonu i dbałością o finanse publiczne. Kilkuletnie doświadczenie funkcjonowania tej formy wsparcia oraz dokonywane analizy sytuacji i potrzeb bezrobotnych wywarły wpływ na wprowadzane w nim zmiany. Celem wymaganego regulaminem z 2017 r. miesięcznego okresu rejestracji w Urzędzie, przed otrzymaniem bonu na zasiedlenie, było zbadanie przez bezrobotnego lokalnego rynku pracy i możliwości zatrudnieniowych na terenie działania MUP. W regulaminie z 2018 r. warunek ten został zniesiony z uwagi na indywidualne sytuacje klientów oraz potrzeby pracodawców na innym krajowym rynku pracy. Ograniczenie terytorialne dotyczące dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej zostało wprowadzone ze względu na przyjętą procedurę postępowania Urzędu, w związku z utrudnieniami wiążącymi się z odległymi miejscami wykonywania działalności gospodarczej. Podała, że przed udzieleniem dotacji, Urząd przeprowadzał kontrolę lokalu, w którym osoba ubiegająca się o dotację zamierzała prowadzić działalność gospodarczą. Kontrola taka była przeprowadzana również w trakcie trwania umowy. Dodatkowo Dyrektor MUP zauważyła, że wskazany zapis nie utrudniał wnioskodawcom rozpoczęcia działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli tom II str. 5, 169-184, 251-315)

<sup>32</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 2168 ze zm. (uchylona z dniem 30 kwietnia 2018 r.).

<sup>33</sup> Dz. U. poz. 646.



NIK zauważa, że zgodnie z treścią § 7 rozporządzeń MPiPS regulujących przyznawanie środków na podjęcie działalności gospodarczej<sup>34</sup>, wnioski o umożliwienie skorzystania z tej formy aktywizacji mogą być uwzględnione w przypadku, gdy bezrobotny spełnia łącznie warunki wskazane w treści rozporządzeń oraz złożył kompletny i prawidłowo sporządzony wniosek, a starosta/dyrektor urzędu pracy dysponuje środkami na jego sfinansowanie. Warunki, które należy spełnić nie stanowią katalogu otwartego. W przypadku bonu na zasiedlenie ustawa o promocji zatrudnienia precyzyjnie i w sposób wyczerpujący określa warunki jego przyznawania. Najwyższa Izba Kontroli nie znajduje podstaw do rozszerzenia katalogu przesłanek uprawniających do przyznania powyższych form aktywizacji poza wynikające z ustawy i przepisów wykonawczych. Dodatkowe wymogi do otrzymania przedmiotowych form aktywizacji bezrobotnych, zastrzegające warunki wynikające z ustawy o promocji zatrudnienia i przepisów wykonawczych, w ocenie NIK, są nieuprawnione.

#### Ocena cząstkowa

Urząd udzielał bezrobotnym wsparcia w wybranych formach aktywizacji zawodowej zgodnie z ustalonym dla nich profilem pomocy oraz z zawartymi umowami i uregulowaniami wewnętrznymi. We właściwy sposób zabezpieczył w umowach realizację danej formy wsparcia. Jednak część zapisów opracowanych przez MUP regulaminów przyznawania jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz bonu na zasiedlenie wprowadzała dla bezrobotnych wymogi nie wynikające z przepisów prawa w tym zakresie, co zdaniem NIK, w sposób nieuprawniony ograniczało dostęp bezrobotnych do tych form aktywizacji.

### 3. Skuteczność wybranych form pomocy bezrobotnym

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą w wyniku zastosowanych przez MUP wobec bezrobotnych w badanej próbie form pomocy, w 45 przypadkach nastąpiło podjęcie przez nich zatrudnienia/prowadzenia działalności gospodarczej, w jednym przypadku zatrudnienie nastąpiło nie bezpośrednio po realizacji formy, jedna forma była w trakcie realizacji.

Wobec bezrobotnych, którzy przynajmniej raz w trakcie historii rejestracji w MUP mieli przydzielony I profil pomocy, zastosowano formy wsparcia skutkujące podjęciem zatrudnienia: w ramach prowadzonej działalności gospodarczej (dwie osoby), po szkoleniu (jedna osoba) oraz po stażu (jedna osoba). Jedna osoba po stażu uzyskała zatrudnienie po czterech miesiącach (forma była realizowana w 2014 r. przed profilowaniem).

Bezrobotni posiadający II profil pomocy zostali objęci formami wsparcia skutkującymi uzyskaniem zatrudnienia w ramach otrzymanego bonu na zasiedlenie (10 osób), bonu stażowego (10 osób), dotacji na podjęcie działalności gospodarczej (10 osób), dofinansowania wynagrodzenia za bezrobotnego powyżej 50 roku życia (10 osób).

Bezrobotnych posiadających III profil pomocy skierowano na: prace społecznie użyteczne w ramach PAI – jedna osoba (2016 r.) oraz szkolenie i staż w ramach programu specjalnego "Aktywne wsparcie" – jedna osoba (2018 r.). Po realizacji PAI osoba bezrobotna uzyskała zatrudnienie. Po realizacji programu specjalnego osoba bezrobotna ukończyła szkolenie i jest w trakcie realizacji stażu.

(dowód: akta kontroli tom II str. 38-65)

<sup>34</sup> Tj. rozporządzenia z dnia 23 kwietnia 2012 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 1041) i z dnia 14 lipca 2017 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz. U. poz. 1380).



3.2. Bezrobotni poddani analizie pozostawali w zatrudnieniu/prowadzili działalność gospodarczą do 3 miesięcy w 10 przypadkach, do roku w 16 przypadkach, ponad rok w 29 przypadkach. Najkrótszy okres zatrudnienia spośród już zakończonych wynosił 5 dni (praca po bonie stażowym – nastąpiło rozwiązanie umowy za porozumieniem stron), najdłuższy okres zatrudnienia wynosił cztery lata (osoba nadal prowadzi działalność gospodarczą)<sup>35</sup>.

(dowód: akta kontroli tom II str. 38-65)

3.3. Bezrobotni poddani analizie przed ustaleniem profilu pomocy byli zarejestrowani w MUP od jednego dnia do 26 lat z przerwami. Bezrobotni po ustaleniu profilu pozostawali w rejestrze od dwóch dni do około 3 lat. W większości przypadków najkrócej w rejestrze bezrobotnych pozostawały osoby z ustalonym II profilem.

(dowód: akta kontroli tom II str. 38-65)

3.4. W latach 2014-2017 Urząd objął aktywizacją zawodową odpowiednio: 2 085, 2 663, 2 963 i 3 263 osób bezrobotnych. Analiza trwałości form aktywizacji<sup>36</sup> stosowanych przez MUP wykazała, że najwięcej osób nie powróciło do rejestru bezrobotnych po skorzystaniu z:

- dotacji na działalność gospodarczą – spośród 2 233 osób, które otrzymały takie wsparcie, do rejestru bezrobotnych nie powróciło, według stanu na dzień zakończenia kontroli, 1 907 osób (85,4%), z czego: w przypadku 1 078 osób od dnia otrzymania środków minęły ponad dwa lata (w innych przypadkach okres ten był krótszy). Z pozostałych 326 osób: 172 zarejestrowało się ponownie jako bezrobotne przed upływem dwóch lat od otrzymania dotacji, a 154 – po ponad dwóch latach;
- bonu na zasiedlenie – spośród 273 osób korzystających z tej formy wsparcia, do rejestru bezrobotnych nie powróciło 223 osoby (82,0%) z uwagi na podjęcie zatrudnienia lub rozpoczęcie prowadzenia działalności gospodarczej, z czego w 49 przypadkach minęło ponad dwa lata od dnia przyznania bonu. Natomiast 50 osób zarejestrowało się ponownie jako bezrobotni (49 z nich – przed upływem dwóch lat od dnia otrzymania bonu).

W przypadku osób, które skorzystały ze stażu, bonu stażowego lub bonu szkoleniowego, najwięcej osób wyrejestrowało się z powodu podjęcia zatrudnienia po aktywizacji w formie:

- bonu stażowego: spośród 185 osób, które otrzymały takie bony, 104 (tj. 56,0%) opuściło rejestr bezrobotnych z powodu podjęcia zatrudnienia. Ponad połowa z nich (66% - 69 osób) nie powróciła już do tego rejestru (przy czym w 56 przypadkach od dnia przekazania im bonu minęły ponad dwa lata); pozostałe 69 osób zarejestrowało się ponownie jako bezrobotne – najczęściej, bo w 25 przypadkach, jeszcze przed upływem roku,
- stażu: spośród 9 298 osób, które skorzystały ze stażu, 5 113 (tj. 55,0%) opuściło rejestr bezrobotnych z powodu podjęcia zatrudnienia. Ponad połowa z nich (62,0% - 3 173 osób) nie powróciła już do tego rejestru (przy czym w 1 476 przypadkach od dnia rozpoczęcia stażu minęły już ponad dwa lata); pozostałe

<sup>35</sup> Pod uwagę zostały wzięte wszystkie formy zastosowane wobec próby badawczej 84 bezrobotnych tj. dodatkowe formy, którymi zostały objęte osoby obok wylosowanych w ramach danego profilu.

<sup>36</sup> Przeprowadzona na podstawie danych wygenerowanych przez kontrolowaną jednostkę z systemu Syriusz wg metodologii opracowanej przez NIK na potrzeby niniejszej kontroli i uwzględniająca: liczbę osób, które do dnia kontroli NIK nie powróciły do rejestru bezrobotnych, a także długość okresu, w jakim osoby po skorzystaniu z danej formy pomocy pozostawały poza tym rejestrem (przyczynami braku ponownej rejestracji mogły być m.in.: podjęcie pracy, wyjazd za granicę, brak zamiaru rejestracji). Opis wyników analizy nie obejmuje pewnych form, z których – w kontrolowanym okresie – skorzystała niewielka liczba osób (od kilku do kilkunastu), bądź które zostały wprowadzone do ustawy dopiero w latach 2014-2016 i krótki okres stosowania tych form nie pozwalał na przeprowadzenie pełnej analizy ich skuteczności.



1 940 osób zarejestrowało się ponownie jako bezrobotne – najczęściej, bo w 1 427 przypadkach, jeszcze przed upływem roku,

Spośród 9 298 osób, które zakończyły aktywizację w formie stażu: 18 osób (0,2%) zostało wyrejestrowanych z powodu osiągnięcia wieku emerytalnego lub uzyskania emerytury, 1 071 osób (11,5%) ponownie korzystało z różnych form aktywizacji, 5 113 osób (55,0%) znalazło zatrudnienie, dla 2 165 osób (23,3%) wystąpiły inne zdarzenia<sup>37</sup>, o 931 osobach (10%) nie było w systemie Syriusz informacji na temat działań po zakończeniu tej formy aktywizacji.

Spośród 185 osób po zakończeniu bonu stażowego: 52 osoby (28,0%) ponownie skorzystały z różnych form aktywizacji, 104 osoby (56,0%) znalazły zatrudnienie, dla 29 osób (15,6%) wystąpiło inne zdarzenie.

Spośród sześciu osób, które skorzystały najczęściej ze staży (tj. od sześciu do dziewięciu razy), na dzień prowadzenia kontroli zatrudniona była jedna osoba, natomiast pięć osób nadal pozostawało w rejestrze bezrobotnych, przy czym jedna z nich powróciła do rejestru po odbytym stażu.

Dyrektor MUP wyjaśniła, że ww. osoby były kierowane na staż wielokrotnie, co było spowodowane potrzebą zdobycia doświadczenia zawodowego stanowiącego atut w postępowaniach rekrutacyjnych. Każda z wymienionych osób znajdowała się jednak w innej sytuacji zawodowej, społecznej, ekonomicznej (osoby z wykształceniem pomaturalnym, średnim administracyjnym, wyższym politologicznym, z wyższym prawniczym bez doświadczenia zawodowego, samotnie wychowujące dziecko, wielokrotnie kierowane do pracy, z problemami zdrowotnymi – obecnie w III profilu pomocy). Wielokrotne kierowanie ww. osób na staż miało wyposażać je w umiejętności praktyczne, co w niektórych przypadkach skutkowało krótkotrwałym okresem zatrudnienia. Pięć osób z wykształceniem humanistycznym, z czego cztery – z wyższym, przeważnie poszukuje zatrudnienia w urzędach, gdzie rekrutacje prowadzone są w formie konkursu, a więc zdobycie doświadczenia zawodowego na stażu było cennym atutem. Nawiązując do definicji stażu, który oznacza nabywanie przez bezrobotnego umiejętności praktycznych do wykonywania pracy przez realizowanie zadań w miejscu pracy bez nawiązania stosunku pracy z pracodawcą można stwierdzić, że kierowanie na staż na różne stanowiska z określonego obszaru zawodowego do kilku pracodawców stworzyło osobom będącym w trudnej sytuacji szansę na aktywność na rynku pracy.

(dowód: akta kontroli tom I str. 500-509)

**3.5.** W poszczególnych latach objętych kontrolą, z podstawowych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych, największą efektywnością zatrudnieniową<sup>38</sup> charakteryzowały się:

- w 2014 r.: szkolenia (96,8%), dotacje na działalność gospodarczą (94,9%) i refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy (90,3%),
- w 2015 r.: dotacje na działalność gospodarczą (94,4%), staże (85,1%) i refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy (84,7%),
- w 2016 r.: dotacje na działalność gospodarczą (92,0%), refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy (88,2%) i prace interwencyjne (78,5%),

<sup>37</sup> Osoby te pozostały w rejestrze, zmieniły status lub zostały wykresłone z innych powodów niż zatrudnienie.

<sup>38</sup> Efektywność zatrudnieniowa: za 2014 r. obliczana była jako udział procentowy liczby osób bezrobotnych, które w trakcie lub po zakończeniu udziału w podstawowej formie aktywizacji zawodowej uzyskały zatrudnienie w okresie do 3 miesięcy (tj. wyrejestrowały się z powiatowego urzędu pracy lub w tym okresie nie zarejestrowały się), do liczby osób, które w tym roku zakończyły udział w podstawowych formach aktywizacji. Od 2015 r. wskaźnik ten ustalany jest jako udział procentowy liczby osób bezrobotnych, które w danym roku, w trakcie lub po zakończeniu udziału w podstawowych formach aktywizacji zawodowej zostały wykazane jako zatrudnione (tj. w okresie 3 miesięcy były zatrudnione przez co najmniej 30 dni), do liczby osób, które w roku zakończyły udział w podstawowych formach aktywizacji (art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy o promocji zatrudnienia).



- w 2017 r.: dotacje na działalność gospodarczą (91,8%), refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy (83,5%) i szkolenia (78,7%).

Najmniej efektywne zatrudnieniowo były: w 2014 r. staże (74,2%), w 2015 r. i 2016 r. szkolenia (54,7% i 53,0%), w 2017 r. prace interwencyjne (41,0%).

Największą efektywnością kosztową<sup>39</sup> charakteryzowały się:

- w 2014 r.: szkolenia (0,8 tys. zł) i staże (8,2 tys. zł),
- w 2015 r.: szkolenia (3,5 tys. zł) i staże (6,6 tys. zł),
- w 2016 r.: szkolenia (4,7 tys. zł) i prace interwencyjne (6,8 tys. zł),
- w 2017 r.: szkolenia (2,3 tys. zł) i staże (10,5 tys. zł).

Najmniej efektywna kosztowo we wszystkich latach objętych kontrolą była refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy, w przypadku której efektywność kosztowa wynosiła 40,7 tys. zł w 2014 r., 41,0 tys. zł w 2015 r., 43,2 tys. zł w 2016 r. i 29,9 tys. zł w 2017 r.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 99-102)

3.6. W poszczególnych latach objętych kontrolą, z nowych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych, największą efektywnością zatrudnieniową<sup>40</sup> charakteryzowały się: w 2014 r.: bon szkoleniowy (100%)<sup>41</sup>, w 2015 r.: bon stażowy (79%), w 2016 r.: dofinansowanie do wynagrodzenia osób powyżej 50 roku życia (100%) i bon na zasiedlenie (94%), w 2017 r.: bon na zasiedlenie (90,3%) i bon stażowy (87,5%). Najmniej efektywne zatrudnieniowo były: bon na zasiedlenie w 2015 r. (76,5%), bon zatrudnieniowy w 2016 r. (66,0%) i dofinansowanie do wynagrodzenia osób powyżej 50 roku życia w 2017 r. (75,0%).

Największą efektywnością kosztową<sup>42</sup> charakteryzowały się: bon szkoleniowy, w 2014 r. (2,6 tys. zł) i bon stażowy w latach 2015-2017 (odpowiednio: 16,2 tys. zł, 3,9 tys. zł, 1,6 tys. zł). Najmniej efektywne kosztowo były: w 2015 r. bon na zasiedlenie (17,6 tys. zł), w 2016 r. i 2017 r. dofinansowanie do wynagrodzenia osób powyżej 50 roku życia (55,5 tys. zł i 44,2 tys. zł).

W latach 2014-2017 w odniesieniu do instrumentów takich jak bon na zasiedlenie, dofinansowanie wynagrodzenia osób powyżej 50 roku życia MUP stosował wskaźniki efektywności kosztowej i zatrudnieniowej. Prace społecznie użyteczne, zatrudnienie wspierane ze względu na charakterystykę wsparcia i sytuację osób bezrobotnych kwalifikujących się do skorzystania z instrumentów, opierały się w głównej mierze na wspieraniu aktywizacji społecznej przy zastosowaniu instrumentów rynku pracy. Przy programach specjalnych stosowano wskaźniki efektywności kosztowej oraz zatrudnieniowej osiągane m.in. poprzez elementy specyficzne wspierające zatrudnienie. Program Aktywizacja i Integracja zawiera mierniki pozwalające ocenić indywidualne efekty takie jak np.: zakończenie udziału w programie zgodnie z zaplanowaną ścieżką wsparcia, zwiększenie poziomu motywacji do udziału w działaniach aktywizacyjnych, zwiększenie umiejętności interpersonalnych, zwiększenie poziomu świadomości w zakresie swoich mocnych i słabych stron, zwiększenie poziomu wiedzy na temat minimalizowania barier wewnętrznych utrudniających skuteczną aktywność społeczno-zawodową, zwiększenie poziomu samooceny przez co najmniej 60% uczestników.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 366, tom II str. 103-106)

<sup>39</sup> Efektywność kosztowa: stosunek kwoty wydatków FP poniesionych przez samorządy powiatowe na finansowanie podstawowych form aktywizacji zawodowej do liczby osób, które w trakcie lub po zakończeniu udziału w podstawowych formach aktywizacji zawodowej zostały wykazane jako zatrudnione (przez co najmniej 30 dni w okresie 3 miesięcy, od dnia zakończenia udziału w określonej formie aktywizacji) w wyniku podzielenia kwoty poniesionych wydatków (kasowo) na daną formę aktywizacji w danym roku, przez liczbę osób bezrobotnych (art. 4 ust. 11 pkt 2 lit. c ustawy o promocji zatrudnienia).

<sup>40</sup> Wyliczoną wg metodologii stosowanej do wyliczenia tych wskaźników przy podstawowych formach aktywizacji zawodowej.

<sup>41</sup> Była to jedna z nowych form aktywizacji stosowana w tym roku.

<sup>42</sup> Wyliczoną wg metodologii stosowanej do wyliczenia tych wskaźników przy podstawowych formach aktywizacji zawodowej.



3.7. Na podstawie Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej ustalono, że w dniu 17 kwietnia 2018 r., spośród 13 osób, którym przyznano środki na podjęcie działalności gospodarczej, dziewięć osób nadal prowadziło, dwie zakończyło, a dwie zawiesiło działalność. W ZUS zarejestrowane były 43 osoby pozostające w zatrudnieniu, jedna osoba pobierająca zasiłek rehabilitacyjny, jedna zasiłek macierzyński, dwie zasiłek przedemerytalny i dwie - emeryturę.

(dowód: akta kontroli tom II str. 38-65)

3.8. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora MUP, Urząd na bieżąco w trakcie roku kalendarzowego monitoruje osiąganą efektywność zatrudnieniową. Po zakończeniu danej formy aktywizacji osoba w niej uczestnicząca jest monitorowana czy podjęła zatrudnienie. Efektywność badana jest poprzez: monitorowanie zakończenia realizacji umów zawieranych z pracodawcami m.in.: pod kątem spełnienia złożonej deklaracji zatrudnienia czy też zatrudnienia po okresie objętym umową na dany instrument, monitorowania prowadzenia działalności gospodarczej po wymaganym 12 miesięcznym okresie przy rozliczeniu zawartej umowy oraz po szkoleniu wskazanym przez osobę uprawnioną, weryfikowanie osób podejmujących zatrudnienie poprzez usługę U4.

(dowód: akta kontroli tom I str. 366)

3.9. Urząd wykorzystuje osiągnięte wskaźniki efektywności zatrudnieniowej i kosztowej za poprzedni rok przy sporządzaniu planu Funduszu Pracy opartego na „Kryteriach podziału środków Funduszu Pracy na realizację programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej” na poszczególny rok budżetowy.

(dowód: akta kontroli tom I str. 366)

3.10. W latach 2014-2017 MUP otrzymał 2% środków Funduszu Pracy na finansowanie kosztów nagród dla pracowników, o których mowa w art. 108 ust. 1i ustawy o promocji zatrudnienia: 390,2 tys. zł w 2014 r., 373,6 tys. zł w 2015 r., 459,2 tys. zł w 2016 r. i 507,3 tys. zł w 2017 r. Nagrody zostały przyznane za osiągnięcie następujących wskaźników:

- zatrudnienia na stanowiskach, o których mowa w art. 91 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o promocji zatrudnienia (w latach 2014-2017),
- liczby osób bezrobotnych przypadających na 1 pracownika pełniącego funkcję doradcy klienta, o którym mowa w art. 91 ust. 2 ustawy (w latach 2014-2015),
- efektywności zatrudnieniowej podstawowych form aktywizacji zawodowej (w latach 2014-2017),
- efektywności kosztowej podstawowych form aktywizacji zawodowej (w latach 2014-2016).

(dowód: akta kontroli tom II str. 36-37)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Działania MUP stosowane wobec bezrobotnych w analizowanych 84 przypadkach skutkowały podjęciem zatrudnienia przez 45 osób (53,5%), jednak tylko w 29 przypadkach zatrudnienie trwało dłużej niż rok. Spośród bezrobotnych, którzy w latach 2014-2017 skorzystali z form aktywizacji zawodowej oferowanych przez MUP, najwięcej bezrobotnych nie powróciło do rejestru po przyznaniu jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej. Ta forma aktywizacji była również wykazywana przez MUP jako jedna z najbardziej efektywnych zatrudnieniowo w latach objętych kontrolą. Urząd monitorował efektywność stosowanych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych, które wykorzystywał przy sporządzaniu planu Funduszu Pracy na dany rok budżetowy.



## V. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>43</sup>, wnosi o:

1. Zamieszczanie w sporządzanych IPD poszczególnych działań możliwych do zastosowania przez Urząd w ramach pomocy określonej w ustawie oraz działań do samodzielnej realizacji przez bezrobotnego w celu poszukiwania pracy, zaplanowanych na cały okres realizacji IPD, zgodnie z art. 34a ust. 2 pkt 1-3 ustawy o promocji zatrudnienia oraz zapewnienie indywidualnego podejścia do bezrobotnych.
2. Sporządzanie indywidualnych planów działania w terminie określonym w art. 34a ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia.
3. Dostosowanie opracowanych przez Urząd regulaminów dotyczących przyznania bonów na zasiedlenie oraz jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej do obowiązujących przepisów prawa, poprzez rezygnację z dodatkowych kryteriów udzielania tych form wsparcia, ograniczających warunki wynikające z ustawy o promocji zatrudnienia i przepisów wykonawczych.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie.

Obowiązek  
poinformowania NIK  
o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

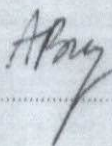
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Lublin, dnia 6 czerwca 2018 r.

Kontrolerzy

Agnieszka Bury  
Doradca prawny



Dyrektor

Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Lublinie  
Edward Lis

DYREKTOR  
Najwyższej Izby Kontroli  
Delegatury w Lublinie  
z up.

MONIKA TOMASZEWSKA  
WICEDYREKTOR

<sup>43</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524. Zwana dalej: „ustawą o NIK”.