



KPS.430.013.2021  
Nr ewid. 159/2021/P/21/043/KPS

Informacja o wynikach kontroli

**AKTYWIZACJA ZAWODOWA  
OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH  
PRZEZ POWIATOWE URZĘDY PRACY**

DEPARTAMENT PRACY,  
SPRAW SPOŁECZNYCH I RODZINY

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

### Informacja o wynikach kontroli

**Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych przez powiatowe urzędy pracy**

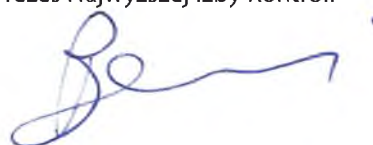
p.o. Dyrektor Departamentu Pracy,  
Spraw Społecznych i Rodziny



Dariusz Rogowski

**Zatwierdzam:**

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 17. 12. 2021

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA .....	13
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	14
4. WNIOSKI.....	27
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	29
5.1. Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych przez urzędy pracy.....	29
5.1.1. Sytuacja osób niepełnosprawnych na rynku pracy.....	29
5.1.2. Niedostosowanie kwalifikacji osób niepełnosprawnych do potrzeb rynku pracy .....	32
5.1.3. Finansowanie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych.....	36
5.1.4. Realizacja zadań w zakresie polityki rynku pracy.....	39
5.2. Prawidłowość i skuteczność aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych oraz trwałość ich zatrudnienia .....	47
5.2.1. Indywidualny plan działania .....	47
5.2.2. Uczestnictwo w podstawowych formach aktywizacji.....	48
5.2.3. Uzyskane efekty.....	65
6. ZAŁĄCZNIKI.....	70
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	70
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	77
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	89
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	91
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli .....	92
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra .....	98

Zdjęcie na okładce:

© Andrey Popov – stock.adobe.com,

© auremar – stock.adobe.com,

© ThamKC – stock.adobe.com,

## Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

<b>Ustawa o rehabilitacji</b>	Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 573).
<b>Ustawa o promocji zatrudnienia</b>	Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2021 r. poz. 1100, ze zm.).
<b>MRPiPS, MRPiT, MRPiS, Minister właściwy ds. pracy</b>	Z dniem 6 października 2020 r. część budżetowa 31 – Praca została przeniesiona z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (przekształconego w Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej – MRiPS) do Ministerstwa Rozwoju i Technologii, które przekształciło się w Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii (MRPiT). W 2021 r. część budżetowa 31 – Praca wróciła do Ministerstwa Rodziny i Spraw Społecznych. Nazwy nie zmieniono. Ministrem właściwym ds. pracy jest więc minister rodziny i polityki społecznej.
<b>PFRON, Fundusz</b>	Państwowy Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – Fundusz celowy, powołany na podstawie ustawy o rehabilitacji. Źródłem przychodów funduszu są wpłaty od pracodawców zatrudniających co najmniej 25 osób, którzy nie zatrudniają osób niepełnosprawnych lub liczba tych pracowników jest niższa niż określa to ustawa o rehabilitacji. Jego głównym celem jest wspieranie aktywizacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych.
<b>Powiatowy urząd pracy, PUP, urząd, urząd pracy</b>	Powiatowe urzędy pracy wchodzi w skład powiatowej administracji zespolonej i wykonują zadania z zakresu polityki rynku pracy. Głównym celem polityki rynku pracy jest usprawnienie procesów podaży (pracobiorcy) i popytu na pracę (pracodawcy).
<b>Efektywność zatrudnieniowa (wskaźnik ponownego zatrudnienia)</b>	Wskaźnik ustalany 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 do liczby osób, które w roku zakończyły udział w podstawowych formach aktywizacji.
<b>Efektywność kosztowa (koszt ponownego zatrudnienia)</b>	Stosunek kwoty wydatków Funduszu Pracy (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.
<b>Koszt uczestnictwa w formie aktywizacji</b>	Średni koszt aktywizacji jednej osoby obliczony jako stosunek poniesionych wydatków (kasowo) na daną formę aktywizacji do liczby uczestników danej formy aktywizacji.
<b>Osoba niepełnosprawna</b>	Niepełnosprawnym jest osoba, której niepełnosprawność została potwierdzona orzeczeniem o zakwalifikowaniu przez organy orzekające do jednego z trzech stopni niepełnosprawności określonych w art. 3 ustawy o rehabilitacji lub o całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy na podstawie odrębnych przepisów, lub o niepełnosprawności, wydanym przed ukończeniem 16. roku życia (art. 1 ustawy o rehabilitacji).
<b>Rehabilitacja zawodowa (aktywizacja zawodowa)</b>	Zespół działań w celu ułatwienia osobie niepełnosprawnej uzyskanie i utrzymanie odpowiedniego zatrudnienia poprzez umożliwienie jej korzystania z poradnictwa zawodowego, szkolenia zawodowego i pośrednictwa pracy (art. 8 ust. 1 ustawy o rehabilitacji).
<b>Osoba bezrobotna</b>	Osoba niezatrudniona i niewykonująca innej pracy zarobkowej, zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub w danej służbie albo innej pracy zarobkowej albo, jeżeli jest osobą niepełnosprawną, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia, co najmniej w połowie tego wymiaru czasu pracy i spełniająca pozostałe warunki określone w ustawie o promocji zatrudnienia (art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia).

<b>Osoba poszukująca pracy</b>	Poszukującym pracy jest osoba poszukująca zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub innej formy pomocy określonej w ustawie o promocji zatrudnienia, zarejestrowana w powiatowym urzędzie pracy.
<b>Osoba długotrwale bezrobotna</b>	Osoba pozostająca bez pracy powyżej 12 miesięcy w okresie ostatnich dwóch lat (art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o promocji zatrudnienia).
<b>EFS</b>	Europejski Fundusz Społeczny. Projekty współfinansowane z EFS to projekty realizowane przez PUP na podstawie umowy zawartej pomiędzy zarządem województwa, a ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego, prefinansowane w całości ze środków FP przeznaczonych w roku budżetowym na realizację przez samorządy powiatowe programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej.
<b>Podstawowe formy aktywizacji bezrobotnych</b>	Do podstawowych form aktywizacji należą: szkolenia, staże, prace interwencyjne, roboty publiczne, jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej i refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy.
<b>Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu</b>	Wszystkie formy zmierzające do łagodzenia skutków bezrobocia przez aktywizację bezrobotnych oraz zwiększanie ich szans na uzyskanie normalnej pracy. Oprócz sześciu podstawowych form aktywizacji zawodowej także np. dofinansowanie wynagrodzenia.
<b>Pasywne formy przeciwdziałania bezrobociu</b>	Działania nielikwidujące bezrobocia, lecz zapewniające osobie bezrobotnej dochody na poziomie minimum egzystencji.
<b>Instrumenty rynku pracy</b>	Działania wspierające podstawowe usługi rynku pracy, m.in. staże, szkolenia, przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, prace interwencyjne lub roboty publiczne, boni szkoleniowy, boni stażowy.
<b>Usługi rynku pracy</b>	Do podstawowych należą: poradnictwo zawodowe, pośrednictwo pracy i organizacja szkoleń.
<b>Okres tzw. trwałości wybranej formy aktywizacji</b>	Okres, w którym osoby bezrobotne – po zakończeniu uczestnictwa w danej formie (szkolenia) – znalazły zatrudnienie, wskazany w definicjach efektywności zatrudnieniowej i kosztowej, lub okres trwania umowy na realizację danej formy aktywizacji (staże, prace interwencyjne, roboty publiczne, dotacja na podjęcie działalności gospodarczej i refundacja na doposażenia/wyposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego).
<b>jst</b>	Jednostka samorządu terytorialnego.
<b>Profilowanie bezrobotnych</b>	Do połowy 2019 r. obowiązywały przepisy prawa nakazujące powiatowym urzędem pracy przypisywanie bezrobotnych do jednego z trzech profilów, od czego uzależnione były formy i zakres aktywizacji.
<b>Indywidualny plan działania, IPD</b>	Plan działań opracowywany w PUP przez doradcę klienta dla osoby bezrobotnej obejmujący podstawowe usługi rynku pracy wspierane instrumentami rynku pracy w celu zatrudnienia bezrobotnego (art. 2 ust. 1 pkt 10a ustawy o promocji zatrudnienia). IPD może być także opracowywany dla osoby poszukującej pracy.
<b>Oferta pracy</b>	Zgłoszenie przez pracodawcę do PUP co najmniej jednego wolnego miejsca zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w określonym zawodzie lub specjalności w celu uzyskania pomocy w znalezieniu odpowiedniego pracownika. Oferta nie może naruszać zasady równego traktowania w zatrudnieniu (art. 2 ust. 1 pkt 16a ustawy o promocji zatrudnienia)..

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy powiatowe urzędy pracy prawidłowo i skutecznie aktywizują zawodowo osoby niepełnosprawne?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy powiatowe urzędy pracy rzetelnie realizują zadania w zakresie polityki rynku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem funkcjonowania osób niepełnosprawnych na tym rynku?
2. Czy powiatowe urzędy pracy prawidłowo i skutecznie aktywizują zawodowo osoby niepełnosprawne, a uzyskane zatrudnienie jest trwałe?

## Jednostki kontrolowane

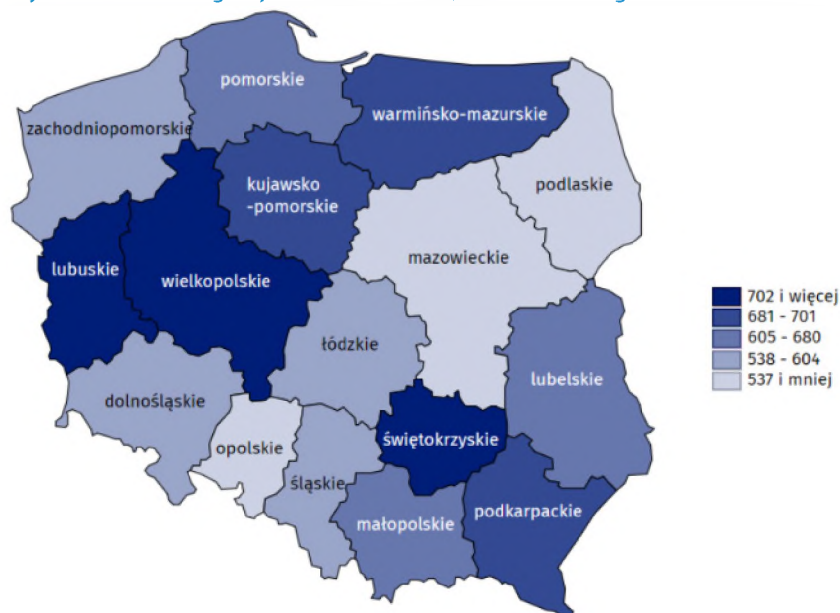
21 powiatowych urzędów pracy

## Okres objęty kontrolą 2018–2020

W Polsce jest ok. trzy miliony osób niepełnosprawnych, to jest takich, które zgodnie z ustawą o rehabilitacji, ukończyły 16 rok życia i posiadają orzeczenie o stopniu niepełnosprawności lub orzeczenie równoważne<sup>1</sup>. Wszystkich osób niepełnosprawnych (w tym bez orzeczeń), wg różnych źródeł, może być nawet dwa razy więcej.

Mapa nr 1

Liczba osób posiadających orzeczenie o niepełnosprawności lub niezdolności do pracy na 10 tys. ludności według województw w 2019 r., stan w dniu 31 grudnia

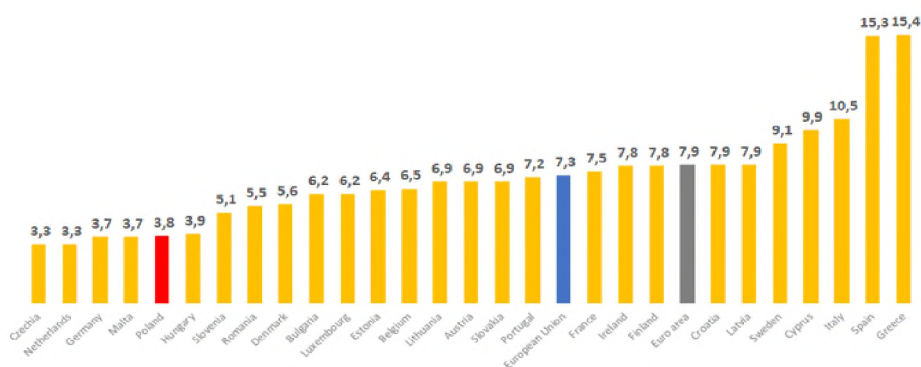


Źródło: Główny Urząd Statystyczny.

W Polsce od 2013 r. do 2019 r. wskaźnik zatrudnienia wzrósł z 50,2% do 54,4%, natomiast stopa bezrobocia zmniejszyła się z 10,3% do 3,3%.

Wykres nr 1

Stopa bezrobocia w Unii Europejskiej



Źródło: Eurostat

Źródło: dane Eurostatu dotyczące stopy bezrobocia<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Zgodnie z ustawą o rehabilitacji.

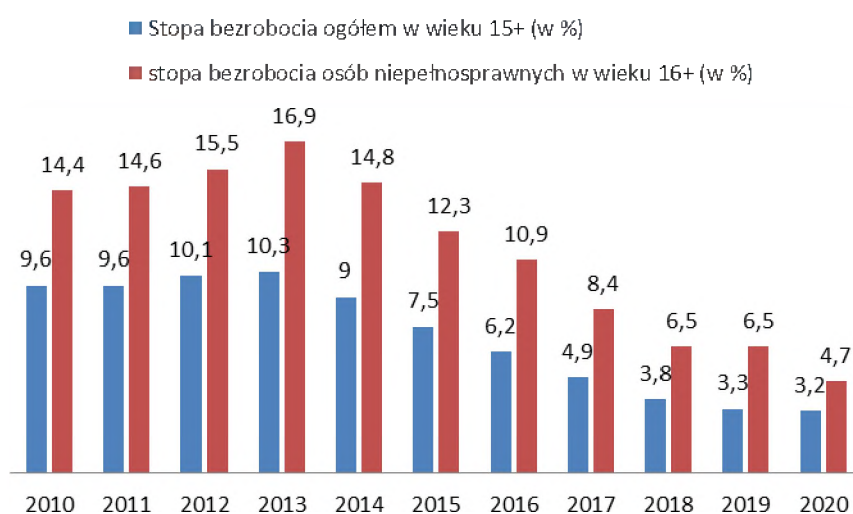
<sup>2</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-euro-indicators/-/3-01072021-AP> [dostęp na dzień 3 listopada 2021 r.].

## WPROWADZENIE

Obecnie Polska ma jeden z najniższych wskaźników bezrobocia w UE, a od 2010 r. liczba osób bezrobotnych ogółem spadła trzykrotnie. Podobna tendencja utrzymuje się dla osób niepełnosprawnych. Nawet rok 2020, w którym wybuchła pandemia związana z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS CoV-2, nie przyniósł zmiany. W 2020 r. wskaźnik zatrudnienia ogółem wyniósł 54,3% czyli spadł minimalnie, a stopa bezrobocia zmniejszyła się do 3,2%. Dla osób niepełnosprawnych wskaźnik zatrudnienia w 2020 r. wzrósł do 16,7% z 16,0% w 2019 r., a stopa bezrobocia spadła do 4,7% z 6,5% w 2019 r.

Wykres nr 2

Stopa bezrobocia ogółem oraz wśród osób niepełnosprawnych w wieku 15–16+ w latach 2010–2020



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych i GUS-BAEL3.

Liczba bezrobotnych, w tym także osób niepełnosprawnych od 2012 r. stopniowo spadała.

<sup>3</sup> <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,81,bael>

Tabela nr 1

Porównanie liczby bezrobotnych ogółem i liczby bezrobotnych osób niepełnosprawnych w wieku 15–16+ w latach 2010–2020

Rok	Ogółem populacja 15+ (w tys.)	Liczba osób bezrobotnych ogółem (w tys.)	Stopa bezrobocia ogółem (w %)	Liczba osób niepełnosprawnych 16+ (w tys.)	Liczba bezrobotnych osób niepełnosprawnych (w tys.)	Stopa bezrobocia osób niepełnosprawnych (w %)
2010	30 956	1 650	9,6	3359	81	14,4
2011	31 003	1 659	9,6	3341	83	14,6
2012	31 038	1 749	10,1	3361	91	15,5
2013	31 037	1 793	10,3	3320	97	16,9
2014	30 985	1 567	9,0	3272	84	14,8
2015	30 962	1 304	7,5	3252	66	12,3
2016	30 703	1 063	6,2	3207	57	10,9
2017	30 595	844	4,9	3 116	46	8,4
2018	30 429	659	3,8	3 040	34	6,5
2019	30 283	558	3,3	3 038	34	6,5
2020	30 271	537	3,2	3 024	25	4,7

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych i GUS-BAEL4.

Bezrobocie spadało także w populacji osób w wieku produkcyjnym (18–59 lat dla kobiet i 18–64 dla mężczyzn) zarówno ogółem, jak i wśród osób niepełnosprawnych. W latach 2018–2020 stopa bezrobocia dla osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym wynosiła odpowiednio 7,2%, 7,2% i 5,3%.

Wykres nr 3

Stopa bezrobocia ogółem oraz wśród osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym w latach 2010–2020



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych i GUS-BAEL5.

Na spadek bezrobocia w Polsce składa się wiele przyczyn, w tym natury demograficznej (starzenie się społeczeństwa i malejąca liczba osób w wieku produkcyjnym, co pokazują powyższe statystyki) jak i socjologicznej

<sup>4</sup> <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,81,bael>

<sup>5</sup> <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,81,bael>



(migracja zarobkowa, głównie osób młodych oraz uprawiających poszukiwane zawody). Niewątpliwie lepsza sytuacja osób niepełnosprawnych wynika z ogólnie lepszej koniunktury na rynku pracy. Problemem natomiast jest wysoki odsetek (ponad 80%) osób niepełnosprawnych biernych zawodowo. Dla porównania dla całej populacji osób powyżej 15. roku życia wskaźnik ten wynosi 44,4%. Bierność zawodowa osób niepełnosprawnych jest więc niemal dwukrotnie wyższa niż bezrobotnych ogółem.

Tabela nr 2

Liczba osób w wieku 15–16+ biernych zawodowo, w tym osób niepełnosprawnych w latach 2010–2020

Rok	Ogółem populacja 15+ (w tys.)	Liczba osób biernych zawodowo ogółem (w tys.)	Udział biernych zawodowo w populacji ogółem (w %)	Liczba osób niepełnosprawnych 16+ (w tys.)	Liczba biernych zawodowo osób niepełnosprawnych (w tys.)	Udział biernych zawodowo w liczbie osób niepełnosprawnych (w %)
2010	30 956	13 832	45%	3359	2793	83%
2011	31 003	13 782	44%	3341	2773	83%
2012	31 038	13 698	44%	3361	2776	83%
2013	31 037	13 676	44%	3320	2746	83%
2014	30 985	13 556	44%	3272	2704	83%
2015	30 962	13 574	44%	3252	2716	84%
2016	30 703	13 443	44%	3207	2683	84%
2017	30 595	13 328	44%	3116	2567	82%
2018	30 429	13 286	44%	3040	2514	83%
2019	30 283	13 264	44%	3038	2517	83%
2020	30 271	13 292	44%	3024	2495	83%

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych i GUS-BAEL 6.

Polska ma jeden z najwyższych wskaźników bierności zawodowej osób niepełnosprawnych w Europie<sup>7</sup> i plasuje się pod tym względem na piątym miejscu.

Niepełnosprawni lepiej niż w latach ubiegłych odnajdują się na rynku pracy, o czym świadczą m.in. wskaźniki dotyczące stopy bezrobocia oraz udział pracowników niepełnosprawnych w otwartym rynku pracy. W latach objętych kontrolą był on większy niż pracowników niepełnosprawnych na rynku chronionym. Jeszcze w grudniu 2013 r. udział pracowników zakładów pracy chronionej w stosunku do ogółu pracowników niepełnosprawnych, zarejestrowanych w SODiR<sup>8</sup> wynosił 66,2%. W grudniu 2019 r. w prowadzonej przez Fundusz Ewidencji Zatrudnionych Osób Niepełnosprawnych było zarejestrowanych 247,0 tys. pracowników niepełnosprawnych, których wynagrodzenia są dofinansowywane ze środków PFRON, co odpowiadało 235,2 tys. etatów, w tym: na chronionym rynku pracy 100,2 tys. osób i 96,5 tys. etatów oraz na otwartym rynku pracy 146,8 tys. osób i 138,7 tys. etatów. Oznacza to, że na otwartym rynku zatrudnionych było 59,4% niepełnosprawnych.

<sup>6</sup> <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,81,bael>

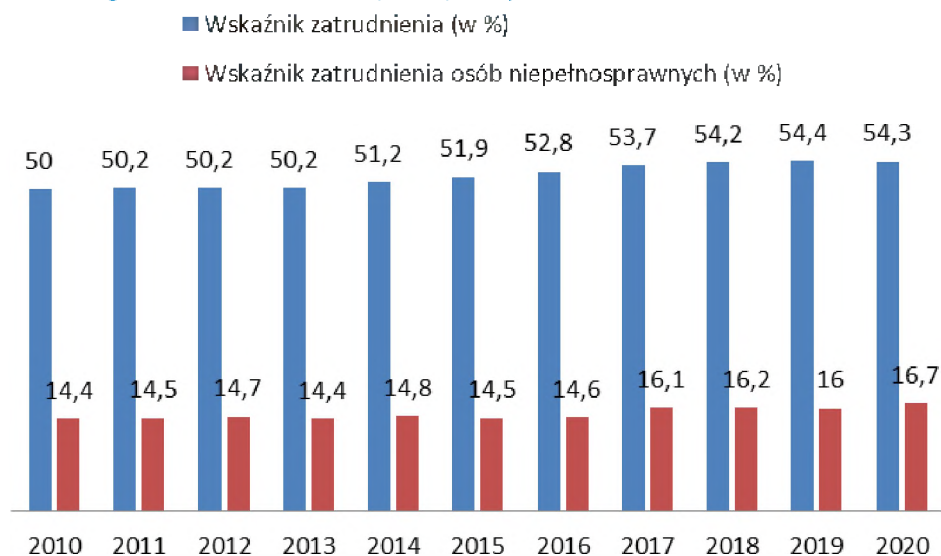
<sup>7</sup> Do grupy aktywnych zawodowo zalicza się osoby zatrudnione oraz zarejestrowane w powiatowych urzędach pracy jako bezrobotne i poszukujące pracy niepozostające w zatrudnieniu.

<sup>8</sup> System obsługi dofinansowań i refundacji PFRON.

Jednocześnie jednak wskaźniki zatrudnienia osób niepełnosprawnych od lat utrzymują się na bardzo niskim poziomie. W latach 2018–2020 pracowało ponad 54% populacji ogółem w wieku 15+ i niewiele ponad 16% osób niepełnosprawnych w wieku 16+.

Wykres nr 4

Wskaźniki zatrudnienia ogółem oraz wśród osób niepełnosprawnych w wieku 15–16+ w latach 2010–2020



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych i GUS-BAEL 9.

Dane dotyczące liczby osób pracujących ogółem oraz osób niepełnosprawnych pokazuje poniższe zestawienie.

Tabela nr 3

Porównanie liczby osób pracujących ogółem i niepełnosprawnych

Rok	Ogółem populacja 15+ (w tys.)	Liczba osób pracujących ogółem (w tys.)	Wskaźnik zatrudnienia (w %)	Liczba osób niepełnosprawnych 16+ (w tys.)	Liczba pracujących osób niepełnosprawnych (w tys.)	Wskaźnik zatrudnienia (w %)
2010	30 956	15 474	50,0	3359	485	14,4
2011	31 003	15 562	50,2	3341	486	14,5
2012	31 038	15 591	50,2	3361	495	14,7
2013	31 037	15 568	50,2	3320	478	14,4
2014	30 985	15 862	51,2	3272	483	14,8
2015	30 962	16 084	51,9	3252	470	14,5
2016	30 703	16 197	52,8	3207	467	14,6
2017	30 595	16 423	53,7	3 116	503	16,1
2018	30 429	16 484	54,2	3 040	491	16,2
2019	30 283	16 461	54,4	3 038	487	16,0
2020	30 271	16 442	54,3	3 024	504	16,7

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych i GUS-BAEL 10.

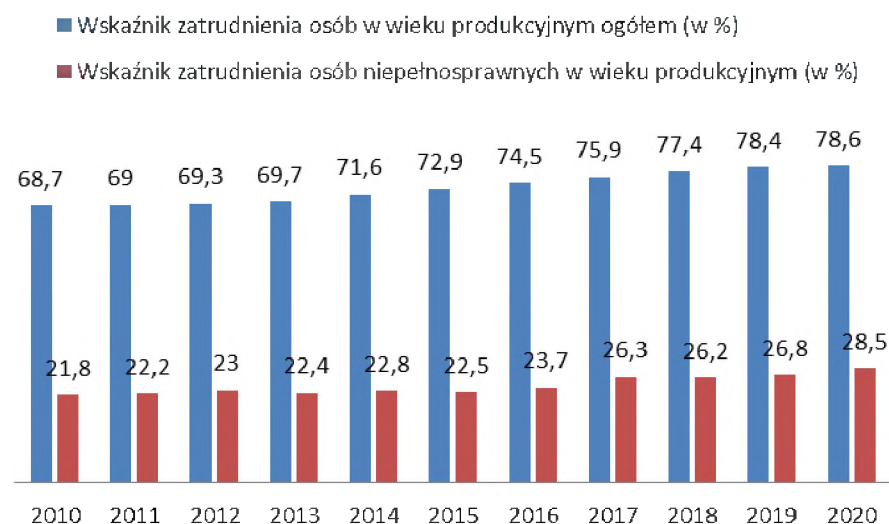
<sup>9</sup> <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,81,bael>.

<sup>10</sup> <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,81,bael>.

Dla osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym wskaźnik aktywności zawodowej był nieco wyższy niż dla niepełnosprawnych w wieku 16+: w 2018 r. wyniósł 28,3%, w 2019 r. – 28,8%, a w 2020 r. – 30,3%. Wyższy był także wskaźnik zatrudnienia – odpowiednio 26,2%, 26,8% i 30,3%. Także tutaj porównanie ze wskaźnikami dla osób sprawnych wypada jednak na niekorzyść dla niepełnosprawnych. W 2019 r. (a więc przed pandemią) współczynnik aktywności zawodowej osób sprawnych w wieku produkcyjnym wynosił 81,0%, wskaźnik zatrudnienia 78,4% a stopa bezrobocia 3,4%. Różnica między wskaźnikiem zatrudnienia osób sprawnych a niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym wyniosła więc 51,6 punktów procentowych a między stopą bezrobocia tych dwóch grup – 3,8 punktów procentowych.

Wykres nr 5

Wskaźniki zatrudnienia ogółem oraz wśród osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym w latach 2010–2020



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych i GUS-BAEL 11.

Wspieranie osób niepełnosprawnych, przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy jest zadaniem publicznym o charakterze ponadgminnym, które wykonuje powiat (art. 4 ust. 1 pkt 5 i 17 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>12</sup>). Sprawy te obsługiwane są przez powiatowe centra pomocy rodzinie w zakresie m.in. rehabilitacji społecznej oraz przez powiatowe urzędy pracy w zakresie rehabilitacji zawodowej. Samorząd powiatowy odpowiedzialny jest też za politykę rynku pracy. Jego zadania w tym zakresie wymienione są w art. 9 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia. Artykuł 9 ust. 2 wprost wskazuje, że te zadania samorządu wykonywane są przez powiatowe urzędy pracy.

Wieloletnia bierność zawodowa 2,5 miliona spośród trzech milionów osób z orzeczeniami o niepełnosprawności stanowi poważny problem społeczno-ekonomiczny. Niski poziom zatrudnienia w tej grupie ma znaczący

<sup>11</sup> <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,81,bael>

<sup>12</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 920, ze zm., dalej: ustawa o samorządzie powiatowym.

wpływ na gospodarkę i system ubezpieczeń społecznych. Praca stwarza niezbędne warunki do odpowiedniego życia i zapobiega izolacji i wykluczeniu społecznemu. Skutkiem wykluczenia ekonomicznego na rynku pracy jest niewątpliwie wykluczenie społeczne. Niższa aktywność zawodowa osób niepełnosprawnych w stosunku do całej populacji osób w wieku produkcyjnym, ma istotny wpływ na ich sytuację materialną i co się z tym bezpośrednio wiąże, powoduje konieczność korzystania ze stosunkowo niskich świadczeń, np. rentowych czy z pomocy społecznej. Badania przeprowadzane w kraju i za granicą wykazują, że co najmniej 70% niepełnosprawnych narażonych jest na życie w ubóstwie. Według GUS stopa ubóstwa skrajnego w gospodarstwach domowych posiadających w swoim składzie co najmniej jedną osobę z orzeczeniem o niepełnosprawności w 2020 r. wyniosła 7,5%. Osoby niepełnosprawne stanowią znaczący odsetek podopiecznych ośrodków pomocy społecznej.

## 2. OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK, prowadzona przez powiatowe urzędy pracy aktywizacja zawodową osób niepełnosprawnych nie była skuteczna i nie umożliwiała trwałego powrotu lub wejścia na rynek pracy tej grupy bezrobotnych. Na koniec 2020 r. w urzędach pracy zarejestrowanych było 55 669 bezrobotnych osób niepełnosprawnych. Prawie połowa z nich była zarejestrowana w ewidencji ponad 12 miesięcy, a tylko 5415 było zarejestrowanych w tym roku po raz pierwszy. Pozostali rejestrowali się po raz kolejny, co wskazuje, że dostępne usługi i instrumenty rynku pracy były wobec nich niewystarczające. Wynikało to głównie z niechęci pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych, braku faktycznego zainteresowania podjęciem zatrudnienia przez część osób niepełnosprawnych, ale także braku spójnej polityki rynku pracy.

Krytycznie należy ocenić efektywność działania służb zatrudnienia i stosowanych form przeciwdziałania bezrobociu. Przyjęta metodologia obliczania wskaźników efektywności zatrudnieniowej nie uwzględnia bowiem trwałości zatrudnienia, przez co uzyskiwano nieprawidłowy obrazu działań aktywizujących. Mimo iż wskaźniki były na wysokim poziomie, tylko nieliczni bezrobotni, trwale wychodzili z bezrobocia. W przypadku osób niepełnosprawnych, po odbyciu badanych form aktywizacji – w zdecydowanej większości przypadków – ponownie rejestrowali się w urzędach pracy.

**Kontrola NIK wykazała, że urzędy pracy nierzetelnie realizują zadania w zakresie polityki rynku pracy, w szczególności wobec osób niepełnosprawnych. Planując realizację tych zadań, nie stawiają sobie konkretnych celów. Ich działania mają charakter doraźny.** W większości opracowanych dokumentów strategicznych<sup>13</sup> brak było celów i zadań odnoszących się wprost do osób niepełnosprawnych, mimo że ponad 80% z nich było biernych zawodowo, a wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest prawie trzykrotnie niższy niż dla ogółu populacji. Jeśli już takie cele i zadania się tam znalazły, to brak było mierzalnych wskaźników oraz ich wartości bazowych i docelowych, umożliwiających ocenę skuteczności działań podejmowanych przez powiatowe urzędy pracy i ewaluację programów promocji zatrudnienia. Dodać należy, że samorządy powiatowe w niewielkim stopniu finansowały aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych ze środków PFRON, przeznaczając na nią zaledwie 6,3% w 2018 r. i po 5,5% w 2019 i 2020, przy czym ponad połowa powiatów nie przeznaczała żadnych środków z PFRON na rehabilitację zawodową.

**Osoby niepełnosprawne w niewielkim stopniu uczestniczyły w aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu.** Ich odsetek w grupie bezrobotnych kończących udział w sześciu podstawowych formach aktywizacji ogółem wynosił niewiele ponad 3%, pomimo że ich udział w ogólnej liczbie bezrobotnych jest prawie dwa razy większy. **Osoby niepełnosprawne znacznie dłużej oczekiwały także na zatrudnienie, a prawie połowa była długotrwale bezrobotna.** W 2020 r. spośród 9380 zarejestrowanych, 4327 poszukiwało zatrudnienia ponad dwa lata. Wynikało to m.in. z braku odpowiedniej liczby ofert dla tych osób, a także polityki urzędów pracy wobec tej grupy osób. Trzynaście z 21 urzędów nie skierowało w latach objętych kontrolą ani jednego niepełnosprawnego na badania lekarskie umożliwiające wydawanie opinii o przydatności zawodowej do pracy i zawodu; osiem urzędów nie kierowało ich do udziału w grupowych poradach zawodowych; 19 urzędów nie kierowało ich do udziału w szkoleniach z umiejętności poszukiwania pracy.

<sup>13</sup> W powiatowych strategiach rozwiązywania problemów społecznych oraz programach promocji zatrudnienia.

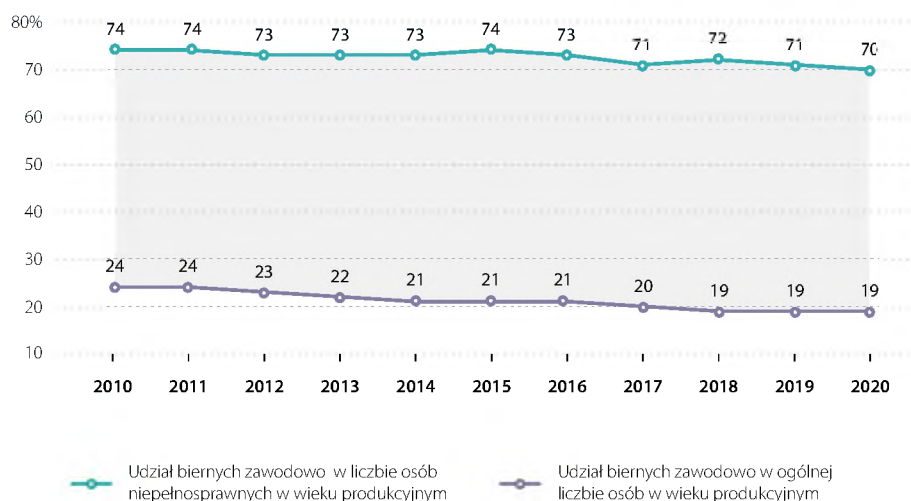
### 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Bierność zawodowa osób niepełnosprawnych

**1. Polska ma jeden z najwyższych wskaźników bierności zawodowej osób niepełnosprawnych w Europie.** W okresie objętym kontrolą ponad 80% osób z orzeczeniami o niepełnosprawności nie pracowało, ani nie podejmowało starań w celu uzyskania zatrudnienia. W latach 2018–2020 było to odpowiednio 2514 tys., 2517 tys. i 2495 tys. osób<sup>14</sup>. Stan ten nie zmienia się od lat. W latach 2010–2020 odsetek osób niepełnosprawnych biernych zawodowo wynosił 82–84% i był niemal dwukrotnie wyższy niż biernych zawodowo dla całej populacji powyżej 15. roku życia (44–45%). Dla populacji w wieku produkcyjnym (18–59 dla kobiet i 18–64 dla mężczyzn) **udział osób niepełnosprawnych biernych zawodowo w ogólnej liczbie niepełnosprawnych jest ponad trzykrotnie wyższy niż biernych zawodowo w ogólnej liczbie osób w wieku produkcyjnym.**

Infografika nr 1

Udział osób biernych zawodowo w wieku produkcyjnym oraz biernych zawodowo osób niepełnosprawnych w liczbie niepełnosprawnych ogółem w latach 2010–2020



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych i GUS-BAEL.

Mimo znacznych nakładów, zwłaszcza z Funduszu Pracy, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz PFRON, wskaźniki zatrudnienia osób niepełnosprawnych od kilkunastu lat wzrosły tylko z 14,4% w 2010 r. do 16,7% w 2020 r. Dodać należy, że **wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest prawie trzykrotnie niższy niż dla ogółu populacji.**

[str. 6–12, 29–30]

Niechęć pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych

**2. Przyczyny wysokiej bierności zawodowej osób niepełnosprawnych i niskiego poziomu ich zatrudnienia są złożone.** Z ustaleń kontroli wynika, że **trudności z wejściem i utrzymaniem się na rynku pracy osób niepełnosprawnych** często są spowodowane ograniczeniami wynikającymi z charakteru niepełnosprawności, niskimi kompetencjami i wykształceniem, ale także negatywnym nastawieniem pracodawców do zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz towarzyszącymi temu stereotypami i uprzedzeniami.

<sup>14</sup> Zatrudnionych było odpowiednio 491 tys., 487 tys. i 504 tys. niepełnosprawnych.

Innymi równie istotnymi czynnikami mającymi wpływ na zatrudnienie osób niepełnosprawnych są bariery funkcjonalne, w tym bariery architektoniczne, oraz niedostosowanie miejsc pracy dla ich potrzeb. Kontrola NIK wykazała, że dwa ze skontrolowanych urzędów pracy nie były przystosowane pod względem architektonicznym do potrzeb osób niepełnosprawnych<sup>15</sup>. Nie wszystkie zatrudniały też tłumacza języka migowego lub zapewniały inną formę komunikacji z osobami głuchymi<sup>16</sup>. Także bariery transportowe są czynnikiem utrudniającym dostęp niepełnosprawnych do podmiotów funkcjonujących szczególnie na otwartym rynku pracy.

Z analizy danych dotyczących zarejestrowanych osób niepełnosprawnych wynika, że w większości mają oni niskie kwalifikacje, tj. wykształcenie na poziomie podstawowym oraz niewielkie doświadczenie zawodowe. Niemal 25% bezrobotnych osób niepełnosprawnych zarejestrowanych w PUP w 2020 r. nie miało żadnych kwalifikacji. Około 63,7% miało wykształcenie zasadnicze zawodowe i podstawowe, w tym ponad 27% tylko podstawowe, nie zawsze ukończone. Odsetek osób z wyższym wykształceniem (wg stanu na koniec 2020 r.) to zaledwie 8%, podczas gdy w skali kraju jest to ponad 30%. Ich sytuacji na rynku pracy nie ułatwiał też wiek. Ponad połowa osób niepełnosprawnych zarejestrowanych w 2020 r. była po 50. roku życia, a 14,5% miało już 60 lat i więcej. Wpływa to na długość pozostawania osób niepełnosprawnych bez pracy. Pracodawcy często przyznawali w nieoficjalnych rozmowach z pracownikami urzędów pracy, że nie są zainteresowani takimi pracownikami, mimo iż mają szereg możliwości uzyskania wyrównania kosztów z tytułu zatrudnienia tej grupy osób, np. poprzez uzyskanie dofinansowania ich wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne, refundacji kosztów przygotowania miejsc pracy, a do bezrobotnych niepełnosprawnych kierowane są projekty i programy krajowe, w tym współfinansowane ze środków europejskich.

Są jednak jeszcze inne istotne aspekty wysokiego bezrobocia wśród osób niepełnosprawnych. Część osób rejestruje się w urzędach, jednak w rzeczywistości nie chce podjąć zatrudnienia. Dyrektorzy urzędów objętych kontrolą szacowali, że prawie połowa bezrobotnych faktycznie nie jest zainteresowana znalezieniem pracy. Potwierdzają to wnioski płynące z opublikowanego w maju 2017 r. przez PFRON raportu „Badanie potrzeb osób niepełnosprawnych”. Wynika z niego, że **wśród osób obecnie niepracujących motywacja do podjęcia zatrudnienia jest niska**. Wśród osób objętych badaniem **84% przyznało wprost, że nie poszukują aktywnie pracy**. Aż 37% osób biernych zawodowo deklaruje, że na pewno nie podjęłoby zaoferowanej im pracy, a kolejnych 15% raczej odrzuciłoby ofertę zatrudnienia. Niechęć osób niepełnosprawnych do podjęcia zatrudnienia wynika w dużej mierze z niedostosowanych do wymagań rynku pracy kwalifikacji i doświadczenia zawodowego.

Barierę stanowi też niejednokrotnie obawa utraty lub zmniejszenia świadczeń z ośrodków pomocy społecznej lub renty w przypadku podjęcia zatrudnienia oraz brak opłacalności ewentualnego zatrudnienia. Jeden

Niskie kwalifikacje osób niepełnosprawnych lub ich brak

Brak zainteresowania osób niepełnosprawnych podjęciem zatrudnienia

<sup>15</sup> Urzędy w Kraśniku i Jarosławiu.

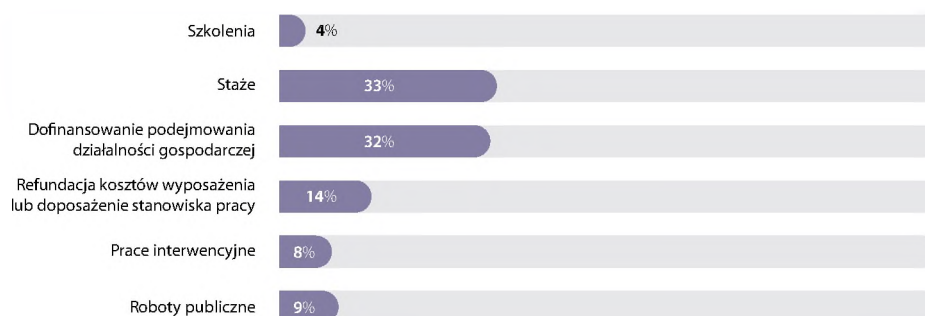
<sup>16</sup> Np. PUP dla Powiatu Warszawskiego Zachodniego.

Niedostateczne wykorzystanie środków z PFRON na aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych

z niepełnosprawnych bezrobotnych, zarejestrowany w Sądeckim Urzędzie Pracy napisał w ankiecie dla NIK, że po 19-stu latach pozbawiono go renty socjalnej z powodu krótkiego (1,5 miesiąca) zatrudnienia w zakładzie aktywizacji zawodowej. [str. 31–36]

3. Środki na finansowanie aktywizacji zawodowej, w tym osób niepełnosprawnych, pochodzą głównie z Funduszu Pracy. Wydatki FP na poszczególne formy aktywizacji były zróżnicowane. W latach 2018–2020 wydatki ponoszone z Funduszu Pracy na sześć podstawowych form aktywizacji zawodowej zmalały o połowę, co było związane ze spadkiem bezrobocia rejestrowanego. W 2020 r. 21 skontrolowanych urzędów pracy wydatkowało na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu 97 830 tys. zł z FP. Skontrolowane urzędy pracy przeznaczały największe środki na staże, dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej oraz refundację kosztów wyposażenia i doposażenia pracy, a najmniej na szkolenia. Podobne tendencje dotyczyły form aktywizacji osób niepełnosprawnych.

Infografika nr 2  
Podział środków z Funduszu Pracy na sześć podstawowych form aktywizacji zawodowej w latach 2018–2020



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie sprawozdań MRPIPS.

**Bierności zawodowej osób niepełnosprawnych sprzyja polityka prowadzona przez samorządy powiatowe.** Aktywizacja zawodowa tej grupy bezrobotnych, poza środkami FP, finansowana może być również ze środków PFRON, otrzymanych przez samorządy powiatowe w ramach algorytmu. Jest to zadanie własne powiatu, które środki z algorytmu mają wspomagać<sup>17</sup>. Rada powiatu określa m.in., jaką część środków z algorytmu przeznaczy na rehabilitację zawodową. W latach 2018–2020 powiaty jednak średnio jedynie 6% środków z algorytmu przekazywały na rehabilitację zawodową<sup>18</sup>. W 2018 r. na ten cel ze środków PFRON przeznaczono 50 311,3 tys. zł, w 2019 r. – 48 208,7 tys. zł, a w 2020 r. 44 278,6 zł. Pozostała część (od 92,8% do 94,5%) przeznaczana była na rehabilitację społeczną.

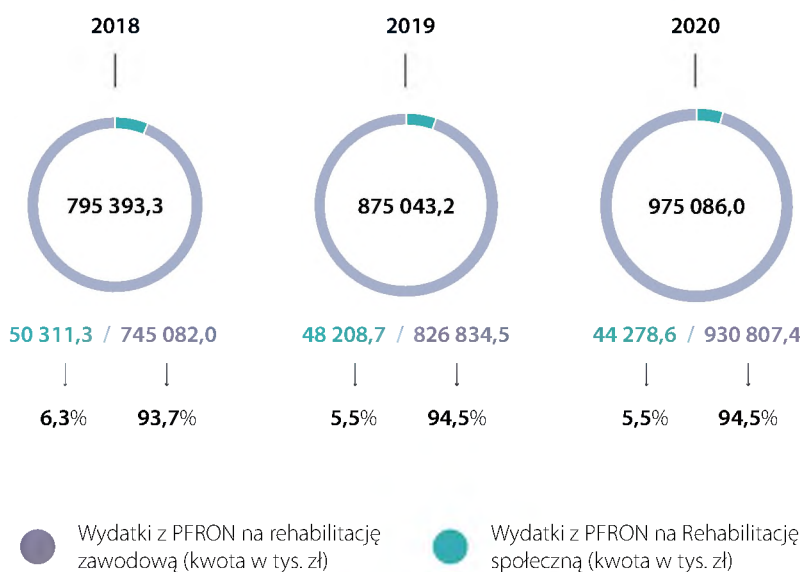
<sup>17</sup> Określone ustawami zadania publiczne powiat wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej, można zaliczyć do grupy zadań własnych (np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2001 r., sygn. akt U. 8/00 OTK 2001/5/123). Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie m. in. wspierania osób niepełnosprawnych i przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy (art. 4 ust. 1 pkt 5 i 17 w.w. ustawy).

<sup>18</sup> W 2018 r. samorządy wydały na ten cel 6,3%, a w 2019 r. i 2020 r. po 5,5%.



## Infografika nr 3

Struktura wydatków środków z PFRON przeznaczanych przez samorządy powiatowe na rehabilitację społeczną i zawodową osób niepełnosprawnych w latach 2018–2020



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie sprawozdań PFRON za lata 2018–2020.

Ustalenia kontroli pozwalają stwierdzić fakt niewystarczającego, w stosunku do potrzeb, finansowania rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych przez samorządy z dochodów własnych i subwencji ogólnej oraz kwoty wydzielonej w ramach środków z algorytmu. Również skontrolowane urzędy pracy w ograniczonym zakresie korzystały ze środków PFRON na aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych. W dwóch z 21 skontrolowanych urzędów, NIK sformułowała wnioski o przeanalizowanie potrzeb i możliwości rynku pracy w zakresie zwiększenia liczby i form aktywizacji zawodowej bezrobotnych osób niepełnosprawnych, w szczególności ze środków PFRON. Kierownicy kontrolowanych urzędów pracy sygnalizowali NIK, że mają bardzo niewielkie środki z tego Funduszu na rehabilitację zawodową, a niektóre nie miały ich wcale. Te ustalenia kontroli potwierdzają sprawozdania roczne PFRON. Wynika z nich, że **ponad połowa powiatów wcale nie przeznaczają środków z PFRON na rehabilitację zawodową.** [str. 36–39]

4. W objętych kontrolą latach 2018–2020 w powiatowych urzędach pracy zarejestrowanych zostało odpowiednio 968 888, 866 374 i 1 046 432 osób bezrobotnych, w tym 61 118, 57 479 i 55 669 osób niepełnosprawnych. W charakterze poszukujących pracy zarejestrowano w kolejnych latach 25 072, 23 057 oraz 26 970 osób ogółem, w tym odpowiednio 10 328, 9424 i 9380 osób niepełnosprawnych. Zwrócić należy uwagę, że **udział niepełnosprawnych w ogólnej liczbie poszukujących pracy jest nieproporcjonalnie duży** w stosunku do udziału niepełnosprawnych w ogólnej liczbie zarejestrowanych. **Niepełnosprawni poszukujący pracy niepozostający w zatrudnieniu mają jednak niewielkie szanse na zatrudnienie.** W 2020 r. spośród 9380 zarejestrowanych, 1881 poszukiwało zatrudnienia od 12 do 24 miesięcy, a 4327 ponad dwa lata.

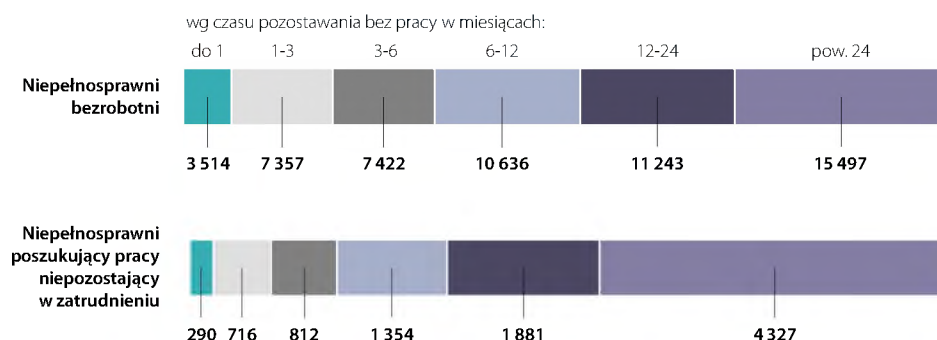
Dłuższy okres oczekiwania na zatrudnienie przez osoby niepełnosprawne

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Zwrócić należy także uwagę, że wśród osób pozostających bez pracy lub poszukujących pracy najbardziej liczną grupę stanowią osoby, które pozostają bez pracy powyżej 24 miesięcy.

Infografika nr 4

Niepełnosprawni bezrobotni i poszukujący pracy wg czasu pozostawania bez pracy w 2020 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie sprawozdania MRPIPS-07 za rok 2020.

W 21 Urzędach skontrolowanych przez NIK w 2018 r. zarejestrowano 76 702, osób bezrobotnych, w tym 4687 niepełnosprawnych; w 2019 r. odpowiednio 69 876 bezrobotnych, w tym 4331 niepełnosprawnych; a w 2020 r. – 80 102 bezrobotnych, w tym 4256 niepełnosprawnych. W skontrolowanych urzędach ponad połowę zarejestrowanych bezrobotnych ogółem stanowili bezrobotni długotrwale: w 2018 r. 58,8% (45 123), w 2019 r. 48,8% (34 078), a w 2020 r. – 51,3% (41 125). Udział długotrwale bezrobotnych niepełnosprawnych w liczbie bezrobotnych niepełnosprawnych był jeszcze wyższy: w 2018 r. – 57,8% (2709), w 2019 r. – 58,7% (2541), a w 2020 r. – 58,5% (2491). Przyczyny długotrwałego pozostawania w rejestrach w wypadku osób niepełnosprawnych są złożone, ale też jest to jedna z najtrudniejszych grup bezrobotnych poddawanych próbom aktywizacji. [str. 48–49, 28–30]

### Brak spójnej polityki rynku pracy

5. Mimo iż aktywizacja zawodowa byłaby najskuteczniejszą formą rehabilitacji osób niepełnosprawnych i to nie tylko zawodowej, kontrola NIK wykazała **brak planowania perspektywicznego (wieloletniego) oraz celowej i spójnej polityki rynku pracy**. Działania skontrolowanych urzędów pracy sprowadzały się do bieżącego rejestrowania zgłaszających się osób w charakterze bezrobotnych, proponowania usług rynku pracy i – znacznie rzadziej – aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu. W szczególności urzędy nie prowadziły bieżących analiz potrzeb tej grupy bezrobotnych. Sporządzano wymagane sprawozdania i porównywano dane statystyczne za kolejne lata. Kontrola wykazała jednak, że siedem z 21 urzędów nie opracowało i nie realizowało w okresie objętym kontrolą programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy. Opracowanie i realizacja takich programów jest jednym z ustawowych zadań samorządu powiatu w zakresie polityki rynku pracy, które powinien realizować PUP<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia do zadań samorządu powiatu w zakresie polityki rynku pracy należy opracowanie i realizacja programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy stanowiącego część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, o której mowa w odrębnych przepisach. W ust. 2 wskazano, że zadanie to wykonują powiatowe urzędy pracy.

Zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia taki program powinien stanowić część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, czego konsekwencją powinno być traktowanie go jako dokumentu strategicznego. Powinien zawierać określone cele i zadania z przypisanymi mierzalnymi wskaźnikami oraz wartości bazowe i docelowe, które pozwoliłyby na monitorowanie stopnia realizacji przyjętych celów i zadań oraz ewaluację programu. Z kontroli wynika natomiast, że **tylko w jednym z 14 programów promocji zatrudnienia przypisano do zadań mierniki i określono ich wartości docelowe**. W pozostałych określono tylko ogólne kierunki utrzymania bezrobocia na niskim poziomie bądź jego zmniejszenia oraz cele i zadania wynikające wprost z ustaw, głównie o promocji zatrudnienia. Brak mierzalnych wskaźników dla przyjętych celów i zadań zauważyć można także w powiatowych strategiach rozwiązywania problemów społecznych, których częścią powinny być programy promocji zatrudnienia. W ocenie NIK przydatność takich dokumentów jest wątpliwa. Ma to głównie konsekwencje zarządcze – brak planowania i rozliczania efektów działań aktywizacyjnych wobec bezrobotnych na poziomie powiatów skutkuje brakiem konsekwentnej polityki rynku pracy nie tylko w powiatach, ale także w województwach oraz w całym kraju.

Mało przydatne programy promocji zatrudnienia

Jeszcze mniej wyrazista polityka rynku pracy prowadzona jest wobec bezrobotnych osób niepełnosprawnych. W większości dokumentów strategicznych (powiatowych strategiach rozwiązywania problemów społecznych oraz programach promocji zatrudnienia) **brak było celów i zadań odnoszących się wprost do tej konkretnej grupy bezrobotnych, mimo że ponad 80% osób z orzeczeniami o niepełnosprawności było biernych zawodowo**. Jeśli już takie cele i zadania się tam znalazły, to brak było mierzalnych wskaźników oraz ich wartości bazowych i docelowych, uniemożliwiających ocenę skuteczności działań podejmowanych przez powiatowe urzędy pracy i ewaluację programów. **Sprawozdawczość z realizacji programów promocji zatrudnienia sprowadzała się do podawania rocznych statystyk i ich porównań do lat poprzednich.** [str. 39–42]

Brak celów i zadań odnoszących się do niepełnosprawnych w programach strategicznych

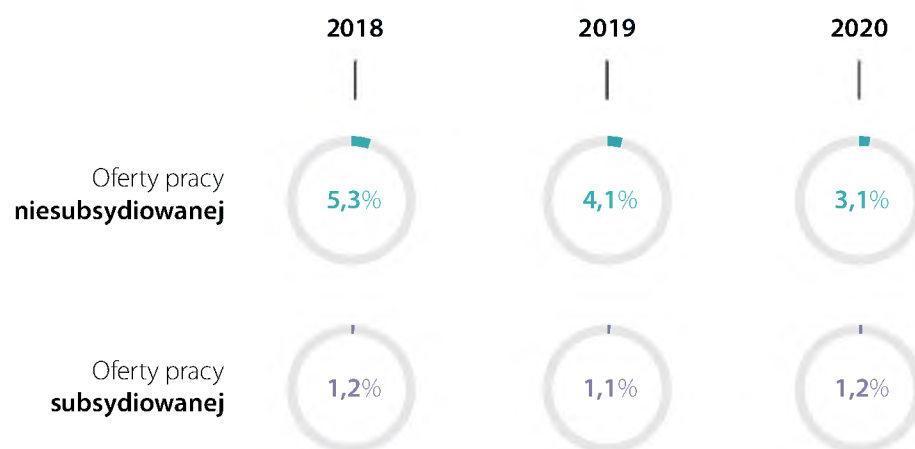
6. Skontrolowane urzędy pracy prowadziły pośrednictwo pracy gromadząc i przekazując oferty pracy osobom bezrobotnym i poszukującym pracy. W 21 skontrolowanych urzędach zebrano w 2018 r. jedynie 1389 ofert pracy niesubsydiowanej dla osób niepełnosprawnych, co stanowiło 5,3% takich ofert dla bezrobotnych. W kolejnych latach było ich jeszcze mniej – w 2019 r. 872 oferty (4,1% wszystkich ofert), a w 2020 r. 574 (3,1% wszystkich ofert). Wśród ofert pracy subsydiowanej było jeszcze gorzej – **propozycje zatrudnienia dla osób niepełnosprawnych stanowiły niewiele ponad 1% ofert ogółem. W trzech skontrolowanych urzędach zdarzały się lata, kiedy nie uzyskano ani jednej oferty pracy subsydiowanej dla osób niepełnosprawnych**, w 12 uzyskano ich łącznie w ciągu trzech lat od jednej do 17. Łącznie we wszystkich skontrolowanych jednostkach uzyskano ich: w 2018 r. 133, w 2019 r. – 121 i w 2020 r. – 86. Dla porównania – dla osób bezrobotnych ogółem zebrano ich odpowiednio: 11 173, 10 583 i 7227.

Mało ofert pracy dla osób niepełnosprawnych

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 5

Oferty pracy subsydiowanej i niesubsydiowanej dla osób bezrobotnych oraz bezrobotnych niepełnosprawnych zebrane w 21 skontrolowanych urzędach



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych zebranych w trakcie kontroli.

Zwrócić należy uwagę, że brak ofert **pracy subsydiowanej dla osób niepełnosprawnych ograniczała możliwości zaproponowania im udziału w aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu.**

Niestety zgłaszane oferty nie zawsze odpowiadały potrzebom bezrobotnych. Osoby niepełnosprawne poszukują stabilizacji – stałej pracy umożliwiającej dłuższą perspektywę zatrudnienia. Tymczasem większość ofert dotyczyła zatrudnienia za minimalne wynagrodzenie i na podstawie krótkich umów lub obciążona była warunkiem założenia własnej firmy.

Dla większości przedsiębiorców złożenie oferty w urzędzie pracy sprawia, że dzięki dotacjom pozyskują pracowników i wsparcie finansowe, nie ponosząc przy tym pełnych kosztów ich zatrudnienia. Kontrola wykazała, że oferty tych samych pracodawców dość często powtarzają się. Może to świadczyć o tym, że faktycznie nie oferują oni stałej pracy. Stwierdzone fakty odkrywają także inne niekorzystne zjawisko. Część pracodawców nauczyła się zatrudniać osoby niepełnosprawne traktując je jak tanią siłę roboczą – zatrudniają ich na czas uzyskiwania z tego tytułu refundacji i finansowań i zwalniają po zakończeniu tzw. okresu trwałości zatrudnienia wymaganego umową, po czym pozyskują do pracy kolejną osobę skierowaną przez urząd pracy. [str. 43–45]

### Poradnictwo zawodowe

7. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o rehabilitacji, rehabilitacja zawodowa ma na celu ułatwienie osobie niepełnosprawnej uzyskanie i utrzymanie odpowiedniego zatrudnienia i awansu zawodowego przez umożliwienie jej korzystania z poradnictwa zawodowego, szkolenia zawodowego i pośrednictwa pracy. Do realizacji tego celu niezbędne jest (zgodnie z art. 8 ust. 2 pkt 1) dokonanie oceny zdolności do pracy w szczególności przez przeprowadzenie badań lekarskich i psychologicznych umożliwiających określenie sprawności fizycznej, psychicznej i umysłowej do wykonywania zawodu oraz ocenę możliwości zwiększenia tej sprawności. Obowiązek taki wynika także z art. 38 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia. Skontrolowane urzędy pracy realizowały zadania polegające na porad-

nictwie zawodowym. Kontrola wykazała jednak, że 13 z 21 urzędów nie skierowało w latach objętych kontrolą ani jednego niepełnosprawnego na specjalistyczne badania lekarskie umożliwiające wydawanie opinii o przydatności zawodowej do pracy i zawodu albo kierunku szkolenia. Osiem z 21 urzędów nie kierowało osób niepełnosprawnych do udziału w grupowych poradach zawodowych dla bezrobotnych i poszukujących pracy. 19 z 21 nie kierowało takich bezrobotnych do udziału w szkoleniach z umiejętności poszukiwania pracy. Dwa urzędy, które to robiły, przez trzy lata skierowały na takie szkolenia tylko 11 niepełnosprawnych bezrobotnych. [str. 45–46]

**8.** W kontrolowanych urzędach w 2018 r. objęto indywidualnymi planami działania 72 396 osób bezrobotnych, w 2019 r. – 71 888, a w 2020 r. – 70 749 osób. IPD objęte były też odpowiednio 4318, 4629 i 3992 osoby niepełnosprawne. **Skontrolowane urzędy pracy na ogół opracowywały indywidualne plany działania dla niemal wszystkich niepełnosprawnych osób bezrobotnych, a niektóre także dla poszukujących pracy** (nie jest to wymóg ustawy). Kontrola wykazała jednak, że w ośmiu z 21 urzędów dokumenty te opracowywano z uchybieniami. Nieprawidłowości polegały na niedostosowaniu planowanej pomocy do indywidualnych potrzeb bezrobotnego, nieuwzględnianiu w nich działań do samodzielnej realizacji, przekraczaniu terminu sporządzenia IPD, nieokreślanu liczby i terminów spotkań z klientem, nieokreślanu terminów i warunków zakończenia realizacji IPD. [str. 47–48]

**9.** Z przeprowadzonej kontroli wynika, że osoby niepełnosprawne bardzo rzadko obejmowane były podstawowymi formami aktywizacji zawodowej, dającymi największą szansę na uzyskanie zatrudnienia. W skontrolowanych urzędach pracy **osoby niepełnosprawne w grupie bezrobotnych kończących udział w sześciu podstawowych formach aktywizacji ogółem wynosił niewiele ponad 3%, pomimo że ich udział w ogóle bezrobotnych był prawie dwa razy większy.**

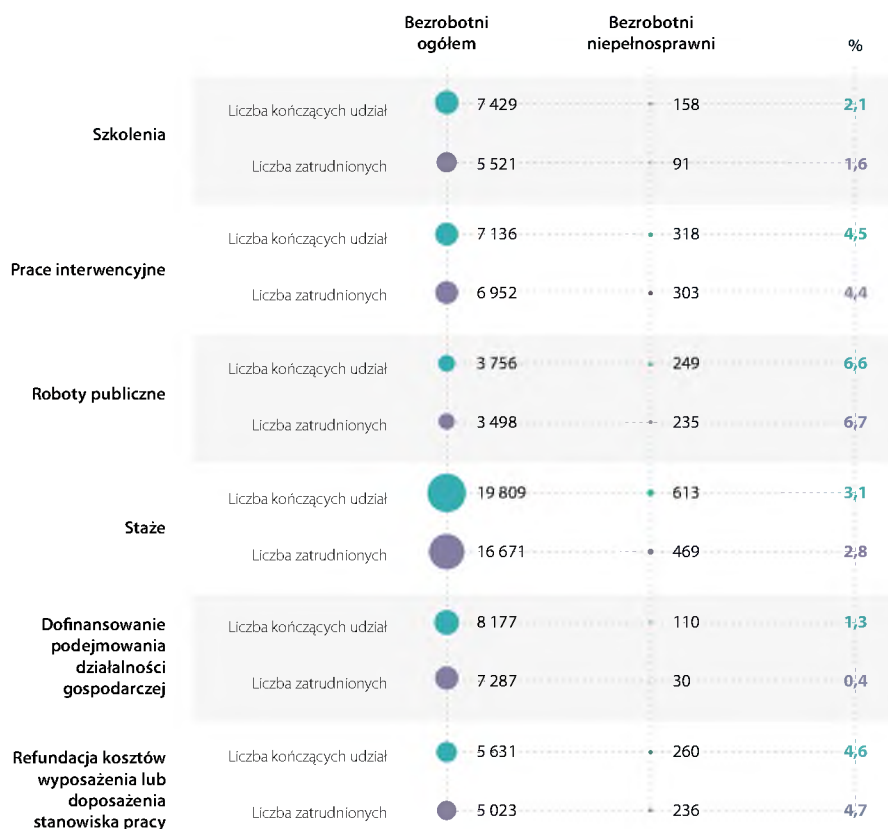
Uchybienia  
w opracowywaniu  
indywidualnych  
planów działania

Niewielki udział osób  
niepełnosprawnych  
w aktywnych formach  
przeciwdziałania  
bezrobociu

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

### Infografika nr 6

Udział osób niepełnosprawnych w ogólnej liczbie bezrobotnych kończących aktywizację i zatrudnionych po jej ukończeniu w latach 2018–2020 (dane dla 21 PUP objętych kontrolą)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych zebranych podczas kontroli.

Z analizy powyższych danych wynika, że niepełnosprawni kończący udział w poszczególnych formach aktywizacji stanowili zaledwie 1,3% (dofinansowanie działalności gospodarczej) do 6,6% (roboty publiczne). Udział zatrudnionych niepełnosprawnych po zakończeniu udziału w poszczególnych formach aktywizacji był jeszcze mniejszy – od 0,4% (po dofinansowaniu działalności gospodarczej) do 6,7% (po robotach publicznych).

W 21 skontrolowanych przez NIK urzędach w latach 2018–2020 udział w podstawowych formach aktywizacji ukończyło łącznie 51 938 bezrobotnych, w tym zaledwie 1708 osób niepełnosprawnych, z których zatrudnienie uzyskało 1403. W 2018 r. aktywizację zakończyło 704 niepełnosprawnych, a zatrudnienie uzyskało 568 (80,7%), w 2019 r. odpowiednio 567 i 470 (82,9%), a w 2020 r. 437 i 365 (83,5%).

W latach objętych kontrolą sześcioma podstawowymi formami aktywizacji objęty został tylko niewielki odsetek osób niepełnosprawnych zarejestrowanych jako bezrobotni: w 2018 r. udział w sześciu podstawowych formach aktywizacji zakończyło łącznie 18,4% niepełnosprawnych osób bezrobotnych, w 2019 r. jeszcze mniej, bo 15,5%, a w 2020 r. zaledwie 11,1%. Dla porównania odsetek bezrobotnych ogółem uczestniczących w sześciu podstawowych formach aktywizacji w 2018 r. wyniósł 29,9%, a w 2019 r.

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

– 33,5%. W 2020 r. spadek do poziomu 16,8%, ale i tak był wyższy niż odsetek osób niepełnosprawnych.

Tabela nr 4

Udział osób bezrobotnych ogółem oraz osób niepełnosprawnych w podstawowych formach aktywizacji (dane dla 21 powiatów)

Wyszczególnienie	Szkolenia					
	2018		2019		2020	
	Bezrobotni ogółem	Bezrobotni niepełnosprawni	Bezrobotni ogółem	Bezrobotni niepełnosprawni	Bezrobotni ogółem	Bezrobotni niepełnosprawni
Liczba kończących udział	2994	71	2727	56	1708	31
Liczba zatrudnionych	2275	34	2073	38	1173	19
Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej	76,0	47,9	76,0	67,9	68,7	61,3
Prace interwencyjne						
Liczba kończących udział	2609	113	2299	107	2228	98
Liczba zatrudnionych	2527	106	2252	104	2173	93
Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej	96,9	93,8	98,0	97,2	97,5	94,9
Roboty publiczne						
Liczba kończących udział	1714	107	1145	76	897	66
Liczba zatrudnionych	1590	101	1042	72	866	62
Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej	92,8	94,4	91,0	94,7	96,5	93,9
Staże						
Liczba kończących udział	8747	270	6678	203	4384	140
Liczba zatrudnionych	7446	203	5638	166	3587	100
Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej	85,1	75,2	84,4	81,8	81,8	71,4
Dofinansowanie podejmowania działalności gospodarczej						
Liczba kończących udział	3041	43	2655	31	2481	36
Liczba zatrudnionych	2676	36	2386	24	2225	30
Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej	88,0	83,7	89,9	77,4	89,7	83,3
Refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy						
Liczba kończących udział	2128	100	1998	94	1505	66
Liczba zatrudnionych	1873	88	1779	87	1371	61
Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej	88,0	88,0	89,0	92,6	91,1	92,4

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych zebranych w trakcie kontroli oraz Sprawozdania MRPIPS-01, załącznik 6.

Z ustaleń kontroli wynika ponadto, że w skontrolowanych urzędach najrzadziej osobom niepełnosprawnym przyznawano dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej. W ciągu trzech lat w 21 urzędach otrzymało takie dofinansowanie zaledwie 110 osób niepełnosprawnych, co stanowi 1,3% ogółu bezrobotnych (8177), którzy zostali objęci tą jedną z najbardziej poszukiwanych i atrakcyjnych form aktywizacji. Najczęściej

kierowano osoby niepełnosprawne do udziału w pracach interwencyjnych (613 niepełnosprawnych). Prace interwencyjne rzadko jednak kończą się uzyskaniem stałego zatrudnienia. Najczęściej podpisana jest przez pracodawcę (zazwyczaj podmiot publiczny) umowa na czas określony i po jej zakończeniu osoba taka najczęściej wraca do rejestru bezrobotnych.

[str. 48–65]

Nieprecyzyjne  
wskaźniki efektywności  
zatrudnieniowej  
i kosztowej  
podstawowych form  
aktywizacji

**10. Zasady oceny efektywności realizacji zadań aktywizacyjnych na rzecz bezrobotnych przez powiatowe urzędy pracy reguluje ustawa o promocji zatrudnienia. Przewidziano w niej dwa typy wskaźników (art. 4 ust. 1<sup>1</sup> pkt 2 lit. b i lit. c):**

- efektywności zatrudnieniowej obliczanej jako udział procentowy liczby osób, które w trakcie lub po zakończeniu udziału w podstawowych formach aktywizacji zawodowej zostały wykazane jako zatrudnione, w stosunku do liczby osób, które zakończyły udział w podstawowych formach aktywizacji zawodowej;
- efektywności kosztowej, rozumianej jako stosunek kwoty wydatków Funduszu Pracy poniesionych przez samorzady 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<sup>20</sup>.

Z efektywności wykazywanej w % dla tych sześciu form aktywizacji wyciągana jest średnia, która jest traktowana jako wskaźnik efektywności dla całego urzędu pracy. Wskaźniki te publikowane są corocznie przez ministra właściwego ds. pracy, a z efektywności zatrudnieniowej i kosztowej dla wszystkich urzędów pracy Polsce wyciągana jest średnia krajowa. Miała ona ogromne znaczenie, ponieważ od niej zależały dodatkowe środki dla PUP. Zgodnie z art. 108a–108c ustawy o promocji zatrudnienia w latach 2018–2020 „w celu wsparcia samorządów powiatów w uzyskiwaniu lepszej efektywności działań na rzecz aktywizacji bezrobotnych” minister właściwy do spraw pracy przekazywał samorządom powiatów środki Funduszu Pracy (w wysokości określonej procentowo dla każdego roku) na dofinansowanie kosztów wynagrodzeń zasadniczych oraz kosztów nagród i składek na ubezpieczenia społeczne pracowników powiatowego urzędu pracy.

Błędna metodologia  
oceny efektów urzędów  
pracy

Kontrola NIK wykazała, że przyjęty system oceny PUP nie oddaje faktycznej skuteczności działań aktywizacyjnych. Wykazywane wskaźniki efektywności zatrudnieniowej dla bezrobotnych ogółem są bardzo wysokie. NIK obliczyła je dla bezrobotnych osób niepełnosprawnych zarówno w skali kraju jak i dla 21 skontrolowanych urzędów.

Z analizy tych wskaźników dla poszczególnych form aktywizacji wynika, że są one na podobnym, również bardzo wysokim poziomie, mimo że – jak wykazała kontrola – faktyczna skuteczność, a zwłaszcza trwałość zatrudnienia osób niepełnosprawnych, jest znacznie niższa niż bezrobotnych ogółem.

<sup>20</sup> Wskaźniki te pomijają inne niż Fundusz Pracy źródła finansowania i obliczane są dla sześciu podstawowych form aktywizacji określonych przez ministra ds. pracy (szkolenia, staże, prace interwencyjne i roboty publiczne oraz dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej i refundacja wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy).



Tabela nr 5

Porównanie wskaźników efektywności zatrudnieniowej dla bezrobotnych ogółem oraz osób niepełnosprawnych dla kraju i 21 skontrolowanych PUP

Wyszczególnienie	2018	2019	2020
	%	%	%
Przeciętna wartość wskaźnika dla PUP w skali kraju (bezrobotni ogółem) - dane publikowane przez ministra ds. pracy	84,96	85,52	85,35
Przeciętna wartość wskaźnika dla 21 skontrolowanych PUP (bezrobotni ogółem) - na podstawie MRPiPS-02	85,37	85,09	85,06
Przeciętna wartość wskaźnika dla 21 skontrolowanych PUP (bezrobotni ogółem) na podstawie MRPiPS-01	86,6	86,7	86,3
Przeciętna wartość wskaźnika dla wszystkich PUP (bezrobotni niepełnosprawni) - na podstawie MRPiPS-01	84,1	84,3	85,2
Przeciętna wartość wskaźnika dla 21 skontrolowanych PUP (niepełnosprawni) - na podstawie MRPiPS-01 i ustaleń kontroli	80,7	86,6	83,5

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie sprawozdań MRPiPS-01, MRPiPS-02 oraz ustaleń kontroli.

Porównanie powyższych wskaźników efektywności zatrudnieniowej wprost wykazuje, że **przyjęte narzędzie nie daje miarodajnych wyników, pozwalających oceniać skuteczność urzędów pracy**. Konstrukcja stosowanych obecnie wskaźników efektywności, nie pozwala na pozyskanie danych zarówno o rodzaju stosunku pracy, jak i trwałości uzyskanego zatrudnienia. Bez głębszej analizy potrzeb, co do faktycznego wykorzystania danej formy aktywizacji dla osób niepełnosprawnych, wskaźniki te nie powinny być główną przesłanką dla kierowania środków do tych powiatów, dla których osiągają one najwyższą wartość. Zbierane przez ministerstwo właściwe ds. pracy informacje praktycznie nie pozwalają na dokonanie pełnej i niepodważalnej oceny funkcjonowania systemu aktywizacji bezrobotnych.

Zwrócić również należy uwagę, że prowadzona polityka przydzielania urzędom dodatkowych środków uzależnionych od wysokiego progu efektywności zatrudnieniowej i niskiego efektywności kosztowej powodowała, że urzędy pracy podejmowały i realizowały te formy aktywizacji, które pozwalały odpowiednio wartości tych progów uzyskać. Sytuacja ta była szczególnie niekorzystna dla osób niepełnosprawnych, bowiem urzędy zmuszone były rezygnować z szerokich i droższych działań aktywizacyjnych w grupach najtrudniejszych bezrobotnych, na rzecz grup, w których aktywizacja mogła przynieść zamierzony efekt – tj. wysoki próg efektywności zatrudnieniowej (np. osób młodych do 30. r.ż.). Osoby niepełnosprawne nie rokowały pewnego zatrudnienia, więc często były pomijane. Z kontroli wynika, że w każdej jednostce były osoby niepełnosprawne nieobjęte żadnymi formami aktywnego przeciwdziałania bezrobociu.

Na niewielką, faktyczną skuteczność realizowanych form aktywizacji osób niepełnosprawnych wskazują także ogólnopolskie dane statystyczne. Z 55 669 osób niepełnosprawnych, zarejestrowanych na koniec 2020 r.

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

jako bezrobotni, tylko 5415 było zarejestrowanych po raz pierwszy. 50 254, czyli 90,3% rejestrowało się po raz kolejny, co oznacza, że urzędy pracy mogą być premiowane za wielokrotne (skuteczne) aktywizowanie tej samej osoby. [str. 65–69]

## 4. WNIOSKI

Ustalenia kontroli wskazują na potrzebę zdiagnozowania faktycznej efektywności działania służb zatrudnienia i stosowanych form przeciwdziałania bezrobociu w celu usprawnienia funkcjonowania systemu wspierania aktywizacji zawodowej, zwłaszcza wśród osób niepełnosprawnych, w tym:

- 1) Zweryfikowanie systemu badania skuteczności powiatowych urzędów pracy oraz podstawowych form aktywizacji zawodowej w celu urealnienia wskaźników efektywności zatrudnieniowej, które obecnie nie obejmują formy zatrudnienia oraz rzeczywistej trwałości w dłuższym okresie.
- 2) Podjęcie działań legislacyjnych mających na celu uniezależnienie objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym od rejestracji w urzędzie pracy w charakterze osoby bezrobotnej.
- 3) Opracowanie lub udostępnienie w ramach dobrych praktyk wzoru dokumentu pn. program promocji zatrudnienia i aktywizacji lokalnego rynku pracy, który jako część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, powinien zawierać odpowiednio sformułowane cele oraz mierzalne wskaźniki wraz z ich wartościami bazowymi i docelowymi, pozwalającymi na monitorowanie stopnia osiągnięcia przyjętych celów.
- 4) Uwzględnianie, przy ocenie skuteczności działań urzędów pracy, trwałości zatrudnienia.

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje natomiast wniosków dotyczących podjęcia działań na rzecz zwiększenia wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz zmniejszenia poziomu wskaźnika bierności zawodowej osób niepełnosprawnych, biorąc pod uwagę to, że w lutym 2021 r. Rada Ministrów przyjęła *Strategię na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030*<sup>21</sup>. W dokumencie tym przyjęto m.in., że: wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym zostanie zwiększony z 26,2% w 2018 r. do 40% w 2030 r., a współczynnik ich aktywności zawodowej wzrośnie z 28,3% do 45%. Planowane jest także podniesienie poziomu zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami na otwartym rynku pracy z 67,6% do 75%.

Uwzględniono również, że Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych zapowiedział opracowanie narodowego programu zatrudnienia tej grupy osób<sup>22</sup>.

W przypadku powiatowych urzędów pracy niezbędne jest natomiast:

- 1) Opracowanie i realizacja dokumentu pn. program promocji zatrudnienia i aktywizacji lokalnego rynku pracy, który jako część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, powinien zawierać odpowiednio sformułowane mierzalne zadania, prowadzące do realizacji jasno określonych celów oraz wartości bazowe i docelowe przyjętych wskaźników, pozwalające na monitorowanie stopnia osiągnięcia celów, a także powiązanie celów i zadań z zakresu aktywizacji osób niepełnosprawnych w tych programach z celami i zadaniami oraz wskaźnikami określonymi w *Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030*.

Minister właściwy  
ds. pracy

Samorządy powiatowe

<sup>21</sup> Uchwała nr 27 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia *Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030*. M.P., poz. 218.

<sup>22</sup> <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/a,1302,powstanie-narodowy-program-zatrudnienia-dla-osob-z-niepelnosprawnościami>

## WNIOSKI

- 2) Zintensyfikowanie działań w zakresie pozyskiwania większej liczby atrakcyjnych ofert pracy i innych form pomocy dla osób niepełnosprawnych.
- 3) Przeznaczenie większych środków na formy aktywizacji zawodowej przynoszące niemal pewne efekty w postaci zatrudnienia, w tym w szczególności z wykorzystaniem środków z PFRON.
- 4) Prowadzenie systemowych analiz skuteczności działania poszczególnych usług i instrumentów rynku pracy oraz rzeczywistej efektywności zatrudnieniowej podstawowych form aktywizacji pod kątem faktycznej trwałości zatrudnienia oraz rodzaju zawieranych umów w celu prawidłowego planowania działań aktywizacyjnych.
- 5) Kierowanie niepełnosprawnych osób bezrobotnych i poszukujących pracy na szkolenia w zakresie umiejętności poszukiwania pracy.

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych przez urzędy pracy

Ponad 80% osób niepełnosprawnych jest biernych zawodowo, a wskaźnik ich zatrudnienia jest prawie trzykrotnie niższy niż dla ogółu populacji. Istnieją obiektywne trudności aktywizacji zawodowej tej grupy bezrobotnych. Kontrola NIK wykazała jednak, że system aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych jest niespójny i nieskuteczny. Urzędy pracy nierzetelnie realizują zadania w zakresie polityki rynku pracy, w szczególności wobec osób niepełnosprawnych. W siedmiu z 21 skontrolowanych urzędów nie opracowano i nie realizowano programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, mimo że jest to jedno z ustawowych zadań samorządu powiatu realizowanych przez PUP. Ponadto, mimo iż rehabilitacja przez pracę daje najlepsze efekty, samorządy powiatowe na aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych przeznaczają zaledwie 5-6% środków z PFRON.

#### 5.1.1. Sytuacja osób niepełnosprawnych na rynku pracy

Z ponad trzech milionów osób niepełnosprawnych w Polsce w latach 2018–2020 większość była biernych zawodowo. W roku 2018 było to 2514 tys., w 2019 r. – 2517 tys., a w 2020 r. – 2495 tys. Odsetek osób niepełnosprawnych biernych zawodowo jest niemal dwukrotnie wyższy niż biernych zawodowo ogółem i wynosił w latach 2010–2020 od 82–84% (dla całej populacji 44–45%). Także aktywność zawodowa osób niepełnosprawnych jest znacznie niższa niż bezrobotnych ogółem. Do aktywnych zawodowo wlicza się osoby zatrudnione oraz zarejestrowane w urzędach pracy w charakterze bezrobotnych i poszukujących pracy. Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych był prawie trzykrotnie niższy niż dla ogółu populacji. W latach 2010–2020 wskaźnik zatrudnienia wynosił od 50% do 54,3%, a dla niepełnosprawnych od 14,4% do 16,7%. Zatrudnionych było mniej niż 1/6 niepełnosprawnych (w latach 2018–2020 odpowiednio 491 tys., 487 tys. i 504 tys.).

Od 2013 r. do 2019 r. liczba osób bezrobotnych rejestrowanych w urzędach, zarówno ogółem jak i niepełnosprawnych spadała. W 2020 r. – roku pandemii – liczba osób, które zarejestrowały się jako bezrobotne wzrosła w porównaniu z 2019 r. o 21,8% (z 866 374 do 1 046 432). W tym samym czasie liczba osób niepełnosprawnych, które zarejestrowały się jako bezrobotne, spadła o 3,1% (z 57 479 do 55 669, czyli o 1810 osób).

Niska aktywność  
zawodowa osób  
niepełnosprawnych

Spadek liczby osób  
niepełnosprawnych  
zarejestrowanych  
w urzędach pracy

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tabela nr 6

Liczba osób bezrobotnych, w tym niepełnosprawnych, zarejestrowanych we wszystkich powiatowych urzędach pracy w latach 2010–2020

Rok (Dane wg stanu na koniec grudnia)	Liczba osób bezrobotnych zarejestrowanych w PUP	
	Ogółem	Niepełnosprawni
2010	968 888	61 118
2019	866 374	57 479
2020	1 046 432	55 669

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie sprawozdań MRPiPS-01 i MRPiPS-07.

W objętych kontrolą latach 2018–2020 w powiatowych urzędach pracy zarejestrowanych zostało odpowiednio 968 888, 866 374 i 1 046 432 osób bezrobotnych, w tym 61 118, 57 479 i 55 669 osób niepełnosprawnych. W charakterze poszukujących pracy zarejestrowano w kolejnych latach 25 072, 23 057 oraz 26 970 osób ogółem, w tym odpowiednio 10 328, 9424 i 9380 osób niepełnosprawnych.

Tabela nr 7

Udział osób niepełnosprawnych w ogólnej liczbie osób bezrobotnych i poszukujących pracy zarejestrowanych w urzędach pracy, w latach 2018–2020

Rok	Udział niepełnosprawnych w ogólnej liczbie zarejestrowanych			Udział niepełnosprawnych w ogólnej liczbie poszukujących pracy		
	Ogółem	Niepełnosprawni	%	Ogółem	Niepełnosprawni	%
2018	968 888	61 118	6,2	25 072	10 328	42,8
2019	866 374	57 479	6,5	23 057	9 424	41,8
2020	1 046 432	55 669	5,8	26 970	9 380	37,7

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie sprawozdań MRPiPS-01 za lata 2018-2020.

Wśród zarejestrowanych osób bezrobotnych wg stanu na koniec 2020 r. większość stanowiły kobiety (561 606 kobiet; 484 826 mężczyzn). Wśród osób niepełnosprawnych przeważali bezrobotni mężczyźni (30 695 mężczyzn, 24 974 kobiet). Poszukującymi pracy zarówno ogółem jak i wśród niepełnosprawnych częściej byli mężczyźni (15 706 do 11 264 dla poszukujących pracy ogółem oraz 5814 do 3566 dla osób niepełnosprawnych).

W 21 Urzędach skontrolowanych przez NIK w latach 2018, 2019 i 2020 było zarejestrowanych (wg stanu na koniec roku) łącznie odpowiednio 76 702, 69 876 i 80 102 osób bezrobotnych, w tym 4687, 4331 i 4256 bezrobotnych osób niepełnosprawnych.

Zgodnie z definicją określoną w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia, bezrobotnym jest osoba m.in. zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia. Wszystkie osoby rejestrujące się w urzędach pracy jako bezrobotni, w tym także osoby niepełnosprawne, deklarują taką gotowość. Zresztą sprzeczne z ich interesem byłoby informowanie o innych celach rejestrowania niż poszukiwanie zatrudnienia. Osoby te doskonale wiedzą, że rejestracja w celu innym, niż znalezienie pracy, mogłoby spowodować wykreślenie ich z ewidencji bezrobotnych. Zaznaczyć należy, że status osoby bezrobotnej jest przydatny m.in. do: objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym, uzyskania pomocy społecznej (zasiłki celowe, dożywianie dzieci w szkołach), uzyskania dofinansowania opłat za mieszkania (dodatki mieszkaniowe), uzyskania dla dzieci stypendium w szkole, na uczelni oraz zwolnienia z opłat czesnego, zwolnienia z opłat sądowych, zwolnienia z opłat abonamentu RTV.

Dla większości osób objęcie ubezpieczeniem zdrowotnym jest bardzo istotnym, a dla wielu jedynym powodem rejestracji. Jednak część bezrobotnych niepełnosprawnych rejestruje się wyłącznie w celu nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego w oparciu o ustawę z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych<sup>23</sup>. Osoba, która zarejestrowała się w urzędzie pracy w celu ubezpieczenia zdrowotnego lub uzyskania zaświadczeń uprawniających do otrzymania świadczeń m.in. z pomocy społecznej będzie czyniła wszystko, aby nieprzyjęcie oferty nie spowodowało utraty statusu osoby bezrobotnej (np. brak dojazdu, ucieczka w chorobę, opieka nad osobą zależną, itp.). Składka na dobrowolne ubezpieczenie zdrowotne w ZUS to 9% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, włącznie z wypłatami z zysku. Jeśli ktoś straci pracę może sam opłacać składkę w ZUS, ale znacznie tańszym i prostszym sposobem na przedłużenie prawa do bezpłatnej opieki zdrowotnej jest zarejestrowanie się w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotny. Urzędy płacą tę składkę także za bezrobotnego bez prawa do zasiłku. W efekcie część bezrobotnych, w tym także niepełnosprawnych, boi się utraty statusu bezrobotnego. Są to osoby bierne zawodowo i niezainteresowane podjęciem zatrudnienia i utrzymaniem go. Przyjmują jednak oferty aktywizacji proponowane przez urząd obawiając się, że nieprzyjęcie powyższych spowodowałoby utratę statusu osoby bezrobotnej, a tym samym możliwość utraty świadczeń np. z pomocy społecznej. Stąd stosunkowo niewielka jest liczba osób niepełnosprawnych wyrejestrowanych na podstawie art. 33 ust. 4 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia, zgodnie z którym osoba bezrobotna, jeżeli odmówiła bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy lub innej formy pomocy określonej w ww. ustawie, traci status osoby bezrobotnej. Także rzadko wobec osób bezrobotnych, które przerwą staż lub szkolenie z innych nieusprawiedliwionych przyczyn, wyciągane są konsekwencje określone w art. 33 ust. 4 pkt 4 i 4a. W objętych kontrolą powiatowych urzędach pracy liczba takich osób wahała się od kilku do kilkunastu procent.

Różne motywacje osób rejestrujących się w urzędach pracy

<sup>23</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1725, ze zm.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na podstawie wyników kontroli nie można w sposób jednoznaczny określić, jaki odsetek osób niepełnosprawnych rejestruje się w innym celu, niż poszukiwanie pracy. Bezspornym jest to, że takie osoby się rejestrują. Z ustaleń kontroli wynika, że w żadnym z objętych kontrolą urzędów pracy nie wypracowano efektywnych mechanizmów przeciwdziałania fikcyjnemu bezrobociu.

Barierę przed podjęciem zatrudnienia stanowi też niejednokrotnie obawa utraty lub zmniejszenia świadczeń z ośrodków pomocy społecznej lub renty w przypadku podjęcia zatrudnienia oraz brak opłacalności ewentualnego zatrudnienia. Jeden z niepełnosprawnych bezrobotnych, zarejestrowany w Sądeckim Urzędzie Pracy napisał w ankiecie dla NIK, że po 19-stu latach pozbawiono go renty socjalnej z powodu krótkiego zatrudnienia go w zakładzie aktywizacji zawodowej.

### Przykład

**Sądecki Urząd Pracy:** jeden z ankietowanych niepełnosprawnych bezrobotnych, zarejestrowany w Sądeckim Urzędzie Pracy wskazał: Dzięki programowi aktywizacji zawodowej jako osoba niepełnosprawna w stopniu umiarkowanym podjąłem pracę w Zakładzie Aktywizacji Zawodowej (...) gdzie przepracowałem 1,5 miesiąca. Po tym okresie ze względu na stan zdrowia musiałem zrezygnować z tej pracy. Chcę nadmienić, że w międzyczasie po podjęciu tej pracy, która miała być jednym z czynników mojej rehabilitacji, zostałem przez komisję ZUS w Nowym Sączu uznany za człowieka zdrowego zdolnego do pracy. Nadmieniam, że od grudnia 2019 r. dzięki decyzji ZUS po 19-stu latach pozbawiono mnie renty socjalnej z powodu zatrudnienia w ww. zakładzie aktywizacji zawodowej. Aktualnie pozostaję na utrzymaniu rodziców. Moim zdaniem tego rodzaju program aktywizacji zawodowej jest pułapką i kpiną z osób niepełnosprawnych.

### 5.1.2. Niedostosowanie kwalifikacji osób niepełnosprawnych do potrzeb rynku pracy

Osoby bezrobotne długotrwale

Prawie połowa (48%) osób niepełnosprawnych zarejestrowanych w urzędach pracy w całym kraju, było bezrobotnych długotrwale, czyli powyżej roku, w tym aż 15,5 tys. z nich, czyli 27,8% widniało w rejestrach powyżej 24 miesięcy. Wśród bezrobotnych sprawnych długotrwale bezrobotni stanowili 39,3%.

Tabela nr 8  
Bezrobotni długotrwale wg stanu na koniec 2020 r.

Wyszczególnienie	Ogółem (liczba)	Osoby niepełnosprawne (liczba)	Osoby sprawne (liczba)	Ogółem (%)	Osoby niepełnosprawne (%)	Osoby sprawne (%)
Ogółem	1 046 432	55 669	990 763	100,0	100,0	100,0
Czas pozostawania bez pracy						
12-24 m-cy	191 103	11243	179 860	18,3	20,2	18,2
powyżej 24 m-cy	224 417	15 497	208 920	21,4	27,8	21,1

Źródło. opracowanie własne NIK na podstawie sprawozdań MRPiPS-01 i MRPiPS-07 za rok 2020.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Aż 60% osób niepełnosprawnych bezrobotnych długotrwale to osoby ze schorzeniami specjalnymi, a niemal 40% ma znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności. W 2020 r. spośród 55 669 osób niepełnosprawnych zarejestrowanych jako bezrobotni 1243 miało znaczny, a 20 260 umiarkowany stopień niepełnosprawności.

### Przykład

**PUP w Bolesławcu:** Żadną formą aktywizacji zawodowej nie objęto 74 osób z niepełnosprawnością bezrobotnych długotrwale z 82 zarejestrowanych na koniec 2020 r. (w tym dziewięciu osób wpisanych do rejestru bezrobotnych w latach 2010–2016, czterech w 2017 r., 16 w 2018 r., 34 osób w 2019 r., 11 w 2020 r.) oraz sześciu z ośmiu osób poszukujących pracy w sposób długotrwały. Osoby te korzystały z pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego. Lekki stopień niepełnosprawności posiadało 56 osób, umiarkowany – 15, znaczny dwie, natomiast jedna osoba posiadała trzecią grupę inwalidzką. Dyrektor PUP wyjaśniła, że wśród tych osób są osoby długotrwale bezrobotne z problemem alkoholowym; wieloletni, a nawet kilkunastoletni klienci ośrodków opieki społecznej; ze słabymi kompetencjami społecznymi; niedbające o higienę osobistą, zaniedbane, itp. W wielu przypadkach, być może, aktywizację tych osób należałoby rozpocząć od dłuższej pracy z psychologiem albo od wsparcia społecznego i socjalnego, czy też podniesienia kompetencji osobistych, a takiej możliwości Urząd nie posiadał. Jednocześnie wskazała, że aktywizacja zawodowa to m.in. pośrednictwo pracy, a więc przedstawianie odpowiedniej oferty pracy.

Niemal 25% bezrobotnych osób niepełnosprawnych zarejestrowanych w PUP w 2020 r. nie miało żadnych kwalifikacji. Odsetek bezrobotnych osób niepełnosprawnych z wyższym wykształceniem to zaledwie 8%, ponad 27% bezrobotnych osób niepełnosprawnych miało zaledwie wykształcenie podstawowe, w tym nie zawsze ukończone. Ponad połowa osób niepełnosprawnych zarejestrowanych w 2020 r. była po 50. roku życia, w tym 14,5% miało już 60 lat i więcej.

W skontrolowanych 21 urzędach ponad połowę zarejestrowanych bezrobotnych ogółem stanowili bezrobotni długotrwale: w 2018 r. 58,8% (45 123 z 76 702), w 2019 r. 48,8% (34 078 z 69 876), a w 2020 r. – 51,3% (41 125 z 80 102). Udział długotrwale bezrobotnych niepełnosprawnych w liczbie bezrobotnych niepełnosprawnych był jeszcze wyższy: w 2018 r. – 57,8% (2709 z 4687), w 2019 r. 58,7% (2541 z 4331), a w 2020 r. – 58,5% (2491 z 4256). Przyczyny długotrwałego pozostawania w rejestrach w wypadku osób niepełnosprawnych są złożone, ale też osoby z niepełnosprawnościami to jedna z najtrudniejszych grup bezrobotnych poddawanych próbom aktywizacji.

### Przykład

**PUP w Pruszkowie:** Wysoki udział osób długotrwale bezrobotnych w ogólnej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych, zwłaszcza niepełnosprawnych, związany był głównie z aktywnym procesem leczenia, ze zobowiązaniami rodzinnymi (opieka nad dzieckiem lub osobą zależną) oraz brakiem umiejętności poruszania się po rynku pracy, rozumianej jako brak motywacji do aktywnego poszukiwania zatrudnienia (utrzymywanie przez rodzinę, zbyt niskie wynagrodzenie proponowane przez pracodawców, utrzymywanie się z zasiłków socjalnych). Problem długotrwałego bezrobocia w większym zakresie dotyczy osób niepeł-

Niedostosowanie kwalifikacji osób niepełnosprawnych do potrzeb rynku pracy

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nosprawnych. Osoby z niepełnosprawnościami cechuje brak wiary w siebie, niska samoocena. Mimo iż często są to osoby wykwalifikowane, pracodawcy niechętnie je zatrudniają, gdyż obawiają się absencji chorobowej spowodowanej ich niepełnosprawnością. Ponadto, barierami w podjęciu pracy przez osoby z niepełnosprawnościami są trudności z dojazdem do miejsca zatrudnienia ze względu na konieczność pokonywania barier architektonicznych.

Osoby niepełnosprawne mają większe problemy ze znalezieniem i utrzymaniem zatrudnienia niż inne grupy bezrobotnych. Pozostawały one średnio kilka miesięcy dłużej w ewidencji urzędów niż pozostali zarejestrowani. Średni czas poszukiwania pracy przez bezrobotnych niepełnosprawnych w poszczególnych jednostkach był dłuższy o 30 do 123 dni od czasu poszukiwania pracy przez pozostałych bezrobotnych. Ponadto większość z wymienionych osób była zarejestrowana w urzędach pracy po kilka razy, niejednokrotnie dwa razy w ciągu roku, co oznacza, że osoby te miały problem z dłuższym utrzymaniu się na rynku pracy.

### Przykłady

**PUP w Nowym Dworze Mazowieckim:** Średni czas oczekiwania na podjęcie pracy osób z niepełnosprawnością wynosił 228 dni i był o 20 dni dłuższy niż czas oczekiwania dla wszystkich bezrobotnych. Dyrektor PUP wyjaśniła, że trudności w aktywizacji osób niepełnosprawnych wynikają w znacznej części z postawy samych niepełnosprawnych, na którą składają się głównie czynniki wewnętrzne (tj. subiektywne, np. mentalność ograniczająca aktywność osób niepełnosprawnych) oraz zewnętrzne (tj. rodzinne i społeczne). Ponadto w przypadku niepełnosprawnych uzyskiwanie różnego rodzaju świadczeń, w tym finansowanych, także z tytułu niepełnosprawności, skutkuje brakiem zainteresowania podjęciem pracy ze względu na ryzyko utraty tych świadczeń.

**PUP w Jarosławiu:** W latach objętych kontrolą 123 z 895, tj. 14% zarejestrowanych bezrobotnych osób niepełnosprawnych oczekiwało na pracę od 12 do 24 miesięcy, a 191, tj. 21,3% ponad 24 miesiące.

**PUP w Zgierzu:** Dyrektor PUP stwierdziła, że przyczyny bierności zawodowej klientów Urzędu są złożone. Wysiłki doradców włożone w aktywizację podopiecznych często pozostają daremne. Wskazać tu należy najważniejsze: niskie, nieodpowiednie do wymagań pracodawców, kwalifikacje zarejestrowanych osób, zły stan zdrowia nie zawsze potwierdzony orzeczeniem lekarskim, niechęć pracodawców do zatrudniania osób po 50. roku życia, niechęć samych bezrobotnych do podjęcia zatrudnienia z powodu opieki nad dziećmi, chorymi domownikami, podejmowanie pracy w szarej strefie, część bezrobotnych zmaga się z chorobą alkoholową, uzależnieniem od narkotyków, nikotyny, inni są w trakcie leczenia chorób, które zaniedbali pracując. Kolejna grupa to osoby krótkotrwale zarejestrowane, które aktywnie szukają pracy, nie potrzebując wsparcia Urzędu poza zasiłkiem czy składką zdrowotną. Mieszkańcy wsi borykają się z trudnościami komunikacyjnymi, często nie mogą liczyć na transport publiczny.

**PUP w Żywcu:** Dyrektor PUP wyjaśniła, że niechęć osób niepełnosprawnych do podjęcia zatrudnienia wynika w dużej mierze z niedostosowanych do wymagań rynku pracy kwalifikacji i doświadczenia zawodowego. Bariereą stanowi też niejednokrotnie obawa utraty lub zmniejszenia świadczeń z ośrodków pomocy społecznej lub renty w przypadku podjęcia zatrudnienia oraz brak opłacalności ewentualnego zatrudnienia. Niewielka liczba ofert pracy skierowana do osób niepełnosprawnych i obawa pracodawców przed ich zatrudnianiem również stanowią czynnik uniemożliwiający skuteczną aktywizację zawodową. Duże znaczenie ma też rodzaj i stopień niepełnosprawności

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

i związany z tym stan zdrowia, który niejednokrotnie nie pozwala na podjęcie pracy. Problemy te dotyczą większości osób niepełnosprawnych, zarejestrowanych jako bezrobotne, nieliczna grupa bezrobotnych niepełnosprawnych posiada kwalifikacje poszukiwane na rynku pracy.

Natomiast w zakresie przeszkód w prowadzeniu przez PUP aktywizacji osób niepełnosprawnych Dyrektor PUP wyjaśniła, że do trudności z wejściem i utrzymaniem się na rynku pracy, które mają osoby niepełnosprawne mogą należeć: niekorzystna sytuacja na rynku pracy, ograniczenia wynikające z charakteru niepełnosprawności oraz niedostosowanie miejsc pracy. Negatywne nastawienie pracodawców do zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz towarzyszące temu stereotypy i uprzedzenia. Problemy natury świadomościowej nie dotyczą wyłącznie potencjalnych pracodawców, ale także samych osób niepełnosprawnych. Innym czynnikiem, który może prowadzić do bierności zawodowej osoby niepełnosprawnej jest zagrożenie utratą dotychczasowych świadczeń socjalnych w momencie znalezienia pracy. Jednym z kluczowych czynników warunkujących powodzenie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych jest postawa potencjalnych pracodawców oraz podejmowane przez nich działania, a także postawa i pozytywne nastawienie osoby niepełnosprawnej.

Zwiększone koszty zatrudnienia ponoszone przez pracodawcę i obiegowe opinie o znacznie niższej wydajności niepełnosprawnych, brak samodzielności i konieczność zapewnienia pomocy ze strony innych osób utrudniają zatrudnienie takich osób, w szczególności tych ze znacznym stopniem niepełnosprawności, mimo, iż dofinansowanie dla tej grupy osób jest najwyższe. Najtrudniej znaleźć pracę jest jednak osobom niepełnosprawnym intelektualnie. Zatrudnienie w tej grupie osób znajduje zaledwie 10%, a niektóre z nich w celu uzyskania pracy nie okazują stosownych orzeczeń lub nie występują o nie (ze względu na stygmatyzację), co może wiązać się ze szkodą dla zdrowia tych osób. Z analizy statystyk na koniec 2020 r. wynika, że 1625 osób niepełnosprawnych zarejestrowanych jako bezrobotni było niepełnosprawnych intelektualnie, a u 7932 przyczyną niepełnosprawności były choroby psychiczne.

Innymi równie istotnymi czynnikami mającymi wpływ na zatrudnienie osób niepełnosprawnych są bariery funkcjonalne w tym m.in. bariery architektoniczne, które co należy przyznać, są niwelowane w miarę możliwości jednostki i statusu nieruchomości (np. obiekt zabytkowy). Kontrola NIK wykazała, że dwa ze skontrolowanych urzędów pracy nie były przystosowane pod względem architektonicznym do potrzeb osób niepełnosprawnych. Nie wszystkie zatrudniały też tłumacza języka migowego lub zapewniały inną formę komunikacji z osobami głuchymi.

### Przykłady

**PUP w Kraśniku:** Urząd Pracy zajmował pomieszczenia na parterze i czwartym piętrze budynku Starostwa Powiatowego w Kraśniku. Dostęp dla osób niepełnosprawnych zapewniono wyłącznie do pomieszczeń na parterze, przy czym schody i podjazd nie spełniały wszystkich wymogów technicznych określonych w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych.

Dyrektor wyjaśnił, że PUP znajduje się w budynku, który jest własnością Starostwa Powiatowego w Kraśniku. Schody oraz pochylnia przynależą do budynku, dlatego PUP nie ma możliwości zagwarantowania właściwych warunków odpowiadających wymogom technicznym dla osób niepełnosprawnych. Wszel-

kie znaczące modernizacje, przebudowy i remonty leżą po stronie właściciela budynku. Po zakończonej kontroli uwagi dotyczące warunków technicznych, jakie powinien spełniać budynek zostaną przedstawione Starostwu Powiatowemu w Kraśniku.

**PUP w Jarosławiu:** Budynki PUP przy ul. Słowackiego 2 oraz przy ul. Poniatowskiego 6 w Jarosławiu nie były dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych, co było niezgodne z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami<sup>24</sup>. Odnosząc się do istniejących barier architektonicznych w obydwu siedzibach Urzędu, Zastępca Dyrektora Urzędu wyjaśniła, że: *odnośnie budynku przy ul. Słowackiego 2 Urząd wystąpi do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Przemysłu o wyrażenie zgody na montaż balustrad i jeszcze w tym roku próg przy wejściu do budynku zostanie wyposażony w pochylnię najazdową, a toaleta zostanie wyposażona w system przywołujący dla klientów. Natomiast odnośnie do budynku przy ul. Poniatowskiego 6, który nie jest własnością Urzędu, a jego część znajduje się w rękach prywatnych, wyjaśniła, że: jego przystosowanie może okazać się niemożliwe ze względu na rozmieszczenie pomieszczeń oraz wąską klatkę schodową i dodatkowe schody na parterze. W tym roku zaplanowane zostały rozmowy z zarządcami budynku, o braku jego dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami oraz o planowanych działaniach w tym zakresie.*

Także bariery transportowe są czynnikiem utrudniającym dostęp niepełnosprawnych do podmiotów funkcjonujących szczególnie na otwartym rynku pracy czy też brak inicjatywy ze strony pracodawców na rzecz stworzenia niepełnosprawnym przyjaznego środowiska pracy. Spośród osób niepełnosprawnych zarejestrowanych jako bezrobotni w 2020 r. ponad 1/3 (34,5%) mieszkało na wsiach. Na wsiach i w małych miastach często problemem jest brak lub niewystarczający transport publiczny, co rodzi problemy z ewentualnym dojazdem osoby bezrobotnej, zwłaszcza niepełnosprawnej, do pracy.

### 5.1.3. Finansowanie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych

#### Źródła finansowania

Aktywizacja zawodowa bezrobotnych, w tym także niepełnosprawnych, finansowana jest głównie ze środków Funduszu Pracy, który jest państwowym funduszem celowym<sup>25</sup>. Dysponentem Funduszu jest minister właściwy ds. pracy. Środki Funduszu są przeznaczone na rozwój i tworzenie instrumentów rynku pracy, służących zwiększeniu szans bezrobotnych na znalezienie stałego zatrudnienia. Są to m.in. zasiłki dla bezrobotnych, prace interwencyjne, roboty publiczne, szkolenia oraz przekwalifikowanie zawodowe bezrobotnych. Fundusz Pracy przekazuje powiatowym urzędem pracy środki na szkolenia i staże dla bezrobotnych, a także pracodawcom na tworzenie dodatkowych miejsc pracy oraz wyposażenie lub doposażenie stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego. Ze środków Funduszu finansuje się też koszty związane z podjęciem działalności gospodarczej przez bezrobotnego, składki na ubezpieczenia społeczne i koszty refundacyjne, poniesione przez pracodawcę, w związku doszkalaniami, wyposażaniem lub doposażeniem stanowisk pracy oraz tworzeniem nowych miejsc pracy.

<sup>24</sup> Dz. U. 2019 poz. 1696.

<sup>25</sup> Art. 103 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Pula środków Funduszu Pracy na finansowanie programów promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej rozdzielana jest według algorytmu. Algorytm ten opiera się na wielu zmiennych pochodzących ze statystyk sporządzanych na podstawie danych ze sprawozdania o rynku pracy (MPiPS-01). Dysponent FP, zgodnie z art. 109 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia oraz przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2014 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie<sup>26</sup>, przekazuje środki na realizację zadań określonych w ustawie: wydatki nielimitowane (obligatoryjne) i wydatki limitowane (m.in. na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu).

W latach 2018–2020 na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu wydatkowano z Funduszu: 3 501 840,0 tys. zł w 2018 r., 2 765 261,7 tys. zł w 2019 r. i 19 926 809,3 tys. zł w 2020 r., z tego powiatowe urzędy pracy odpowiednio wydatkowały 3 371 436,5 tys. zł, 2 185 631,7 tys. zł i 17 144 218,0 tys. zł. Skokowy wzrost w 2020 r. wydatków w porównaniu do roku 2019 wynikał z wydatkowania ze środków FP kwoty 15 339 157,5 tys. zł na cele związane z przeciwdziałaniem skutkom COVID-19.

### Przykład

**PUP w Żywcu:** W zakresie przeszkód w prowadzeniu przez PUP aktywizacji osób niepełnosprawnych Dyrektor wyjaśniła, że jedną z przeszkód w płynnej aktywizacji osób niepełnosprawnych może stanowić system przyznawania środków na aktywizację osób bezrobotnych i poszukujących pracy. Realizacja wielu instrumentów rynku pracy rozłożona jest w czasie. Często na zakończenie roku Urząd stoi przed dylematem, ile środków pozostało z rocznego limitu, czy rozpocząć realizację instrumentów rynku pracy, które spowodują zaciągnięcie zobowiązań finansowych z przyszłorocznego limitu środków, czy realizować instrumenty, których finansowanie jest szybsze. Jak wynika z doświadczeń Urzędu zainteresowanie poszczególnymi instrumentami znacznie przewyższa dostępne środki.

Skontrolowane urzędy pracy nie dysponowały informacjami dotyczącymi wsparcia udzielonego osobom niepełnosprawnym w ramach tzw. Tarczy Antykryzysowej, ponieważ – jak wyjaśniali ich dyrektorzy – nie było zalecenia gromadzenia takich informacji.

### Przykład

**PUP w Żywcu:** Dyrektor wyjaśniła, że Urząd nie posiada informacji o liczbie wniosków złożonych przez osoby niepełnosprawne lub przez podmioty zatrudniające te osoby (w tym stanu zatrudnionych osób niepełnosprawnych), gdyż w przygotowanych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – Departament Rynku Pracy materiałach, brak jest pozycji dotyczących osób niepełnosprawnych. Dlatego też Urząd nie posiada danych w tym zakresie. Powyższe informacje nie mogły zostać wprowadzone do systemu informatycznego Syriusz Std. W zakresie wpływu pandemii COVID-19 na sytuację osób niepełnosprawnych na rynku pracy Dyrektor wyjaśniła, że: Urząd odnotował spadek rejestracji osób niepełnosprawnych. Urząd nie prowadzi badań i analiz,

<sup>26</sup> Dz. U. poz. 1294.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

które jednoznacznie wskazałyby na poprawę sytuacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy czy też, że osoby niepełnosprawne w związku z sytuacją zagrożenia zarażeniem wirusem ograniczyły swoje kontakty do niezbędnego minimum.

### Finansowanie podstawowych form aktywizacji

Od 2015 do 2020 r. roczne wydatki ponoszone z Funduszu Pracy na sześć podstawowych form aktywizacji zawodowej zmalały o połowę. Wydatki FP na sześć podstawowych form aktywizacji w latach objętych kontrolą zaprezentowano w poniższej tabeli.

Tabela nr 9  
Wydatki z FP na podstawowe formy aktywizacji w latach 2018–2020

Wyszczególnienie	Wydatki z FP na podstawowe formy aktywizacji (w tys. zł)		
	2018	2019	2020
szkolenia	107 458,5	95 818,6	62 123,8
staże	850 627,8	670 785,4	549 383,7
dofinansowanie podejmowania działalności gospodarczej	748 935,2	659 690,1	622 130,5
refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy	356 675,8	275 748,3	276 460,7
prace interwencyjne	223 551,3	176 815,8	129 753,0
roboty publiczne	243 270,5	158 576,0	150 405,5
Ogółem	2 530 519,1	2 037 434,2	1 790 257,2

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie sprawozdań MRPIPS-02 za lata 2018–2020.

Zmniejszanie wydatków na podstawowe formy aktywizacji w kolejnych latach wynika m.in. z malejącego bezrobocia. W okresie objętym kontrolą po 1/3 wydatków FP na podstawowe formy aktywizacji zawodowej została przeznaczona na staże (33%) i dofinansowanie podejmowania działalności gospodarczej (32%). Pozostała 1/3 środków została podzielona pomiędzy cztery formy aktywizacji: 14% na refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, 9% na roboty publiczne, 8% na prace interwencyjne, a najmniej – 4% na szkolenia.

### Finansowanie aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych ze środków PFRON

Podobne tendencje występują w odniesieniu do bezrobotnych niepełnosprawnych. Przy czym środki na aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych pochodzą dodatkowo z PFRON i również przekazywane są PUP wg algorytmu.

Samorządy powiatowe przeznaczają na rehabilitację zawodową osób niepełnosprawnych tylko niewielką część środków z PFRON. W 2018 r. samorządy wydały na ten cel 6,3%, a w 2019 r. i 2020 r. – 5,5% środków uzyskanych z Funduszu. Także kwotowo nie są to znaczące sumy. W 2018 r. na rehabilitację zawodową ze środków PFRON samorządy powiatowe przeznaczyły 50 311,3 tys. zł, w 2019 r. – 48 208,7 tys. zł, a w 2020 r. – 44 278,6<sup>27</sup>. Także tutaj widać tendencję do zmniejszania wydatków na tę formę rehabilitacji. Pozostała część (od 92,8% do 94,5% w latach 2018–2020) przeznaczana była na rehabilitację społeczną.

<sup>27</sup> Sprawozdania PFRON za lata 2018–2020.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Analiza sprawozdań PFRON za lata 2018–2020 pokazuje także, że ponad połowa powiatów nie przeznaczała wcale środków z PFRON na rehabilitację zawodową. W latach 2018–2020 aż 50–60% powiatów nie finansowało z tych środków zwrotu kosztów wyposażenia stanowisk pracy, 40–50% – zwrotu wydatków na instrumenty i usługi rynku pracy dla osób niepełnosprawnych poszukujących pracy i niepozostających w zatrudnieniu, 50–60% nie finansowało z tego źródła jednorazowego dofinansowania rozpoczęcia działalności gospodarczej, rolniczej lub wniesienia wkładu do spółdzielni socjalnej i aż 85–94% nie finansowało ze środków PFRON szkoleń organizowanych przez kierownika powiatowego urzędu pracy oraz pozostałych instrumentów rynku pracy przewidzianych dla osób niepełnosprawnych.

### Przykład

**PUP w Żywcu:** Odnosząc się do przyczyn niewykorzystania w latach 2018–2019 środków przeznaczonych na finansowanie aktywizacji oraz nieskorzystania w tych latach ze środków PFRON Dyrektor wyjaśniła, że w przypadku realizacji staży napotkano problemy przy rekrutacji uczestników, mimo wydawania skierowań do jego odbycia. Osoby bezrobotne otrzymywały od organizatorów stażu odmowy przyjęcia na staż, nie stawiały się w terminie w celu rozliczenia otrzymanego skierowania na staż lub odmawiały bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji stażu, co skutkowało utratą statusu osoby bezrobotnej. Osoby bezrobotne przerywały odbywanie stażu z powodów m.in. takich jak: podjęcie pracy, długotrwała choroba, podjęcie studiów. Przerwanie stażu powodowało generowanie oszczędności i wydatkowania środków w mniejszej wysokości niż pierwotnie zakładano. W przypadku szkoleń PUP nie był w stanie przewidzieć, jakie wnioski złożą kolejni bezrobotni na szkolenia indywidualne. Urząd nie pozyskiwał i nie wydatkował środków PFRON. Nie odnotowano zainteresowania ze strony osób poszukujących pracy, niepozostających w zatrudnieniu, znajdujących się w ewidencji Urzędu.

Skontrolowane urzędy zapewniały, że miały wystarczające środki na aktywizację osób niepełnosprawnych, zwracały jednak uwagę na zbyt niskie dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej przez osoby niepełnosprawne ze środków PFRON.

### Przykład

**PUP w Pruszkowie:** Dyrektor wyjaśnił, że łączne środki finansowe przeznaczone na aktywizację osób niepełnosprawnych były wystarczające, z wyjątkiem środków przeznaczonych na dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej ze środków PFRON. W latach 2018–2020 nie było przypadków odmowy aktywizacji osób niepełnosprawnych ze względu na brak środków. Limit środków przeznaczonych na dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej ze środków PFRON, powodował jednak, że PUP w trakcie zawierania umów był zmuszony do przyznawania mniejszych kwot dotacji niż określone we wnioskach.

### 5.1.4. Realizacja zadań w zakresie polityki rynku pracy

Skontrolowane powiatowe urzędy pracy na ogół prawidłowo realizowały swoje zadania w zakresie polityki rynku pracy. Kontrola NIK wykazała jednak problem systemowy – siedem z 21 urzędów nie opracowało i nie reali-

Programy promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy

zowało w okresie objętym kontrolą programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy<sup>28</sup>. Opracowanie i realizacja takich programów jest jednym z realizowanych przez PUP zadań samorządu powiatu w zakresie polityki rynku pracy. Z art. 9. ust. 1 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia wynika ponadto, że program taki powinien stanowić część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, o której mowa w art. 19 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>29</sup>.

Ponadto żaden z przyjętych programów nie zawierał wartości bazowych i docelowych mierników, pozwalających na monitorowanie stopnia realizacji przyjętych celów i zadań w zakresie aktywizacji osób niepełnosprawnych, a część nie zawierała nawet mierzalnych wskaźników. Dokumenty te, mimo iż powinny mieć charakter strategiczny i pozwalać na monitorowanie oraz ewaluację podejmowanych działań, nie pełniły takiej roli. Zawierały jedynie analizę porównawczą opartą na rocznych danych statystycznych oraz ogólnie określone cele/kierunki działań odnoszące się do utrzymania poziomu bezrobocia na dotychczasowym poziomie bądź na jego ograniczeniu. Brak mierzalnych wskaźników dla przyjętych celów i zadań zauważyć można także w powiatowych strategiach rozwiązywania problemów społecznych, których częścią powinny być programy promocji zatrudnienia. Przydatność takich dokumentów jest wątpliwa. Ma to głównie konsekwencje zarządcze – brak planowania i rozliczania efektów działań aktywizacyjnych wobec bezrobotnych na poziomie powiatów skutkuje brakiem konsekwentnej polityki rynku pracy nie tylko w powiatach, ale także województwach oraz całym kraju.

### Przykład

**PUP w Zamościu:** W Powiatowej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2014–2020<sup>30</sup> określono m.in. cel strategiczny „Aktywizacja zawodowa mieszkańców powiatu”, realizowany poprzez cele operacyjne:

- promocja zatrudnienia, łagodzenie skutków bezrobocia oraz aktywizacja zawodowa osób bezrobotnych i poszukujących pracy, ze wskaźnikiem monitorującym: liczba szkoleń, kursów, przekwalifikowań;
- efektywny system form wsparcia realizowanych na rzecz zatrudnienia oraz współpracy i działań na lokalnym rynku pracy, ze wskaźnikami: liczba realizowanych programów, liczba szkoleń, kursów, przekwalifikowań, liczba porad doradcy zawodowego;
- rozwój i dostosowanie bazy materialnej i instytucjonalnej do obowiązujących standardów, ze wskaźnikiem: montaż windy lub wyciągu krzeselkowego.

PUP został wskazany jako podmiot realizujący ww. cele. Rada Powiatu Zamojskiego nie określiła wartości docelowej mierników. PUP nie był też zobowiązany do sporządzania sprawozdań z ich realizacji.

W Strategii Powiatowej wskazano też cel strategiczny: zapewnienie osobom niepełnosprawnym podstawowych warunków do równoprawnego samodzielnego pełnego i czynnego na miarę możliwości uczestnictwa w życiu

<sup>28</sup> Jeden Urząd opracował taki program, ale nie podjął działań w celu włączenia go do powiatowej strategii i został on przyjęty jako odrębny dokument, a drugi miał tylko wstępny projekt.

<sup>29</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2268.

<sup>30</sup> Przyjętej uchwałą Nr XXII/235/2014 Rady Powiatu w Zamościu z dnia 26 lutego 2014 r.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

społecznym i zawodowym. W podmiotach realizujących ten cel PUP nie został wymieniony, wskazane zostały m.in.: Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie, samorządy gminne, organizacje pozarządowe.

PUP realizował jeden z celów szczegółowych „Samorządowego programu działań na rzecz osób niepełnosprawnych Miasta Zamość na lata 2018–2021”<sup>31</sup>, tj. aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych bezrobotnych i poszukujących pracy oraz łagodzenie negatywnych społecznie skutków pozostawania bez pracy. Cel miał być realizowany m.in. poprzez zadanie „Wielowymiarowe wsparcie osób niepełnosprawnych na rynku pracy”, w tym: realizacja usług i instrumentów rynku pracy, poradnictwo zawodowe, organizacja stażu pracy. Wskaźnik realizacji celu zdefiniowano jako liczbę osób objętych wsparciem, ale nie określono jego wartości bazowych i docelowych. W sprawozdaniach z realizacji programu w latach 2018–2019<sup>32</sup> PUP przedstawił wykonanie wskaźników dla poszczególnych zadań i form aktywizacji zawodowej, np. realizacją usług i instrumentów rynku pracy objęto odpowiednio 41 w 2018 r. i 51 w 2019 r. niepełnosprawnych bezrobotnych i poszukujących pracy, poradnictwem zawodowym – 17 i 121, stażem – 12 i 13.

Programy promocji zatrudnienia powinny stanowić część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Zgodnie ze Standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych wydanymi przez Ministra Finansów<sup>33</sup>, które odnoszą się m.in. do jednostek samorządu terytorialnego, cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie, a ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. Tak też powinny być przedstawione cele i zadania w ww. strategii.

Jeszcze mniej wyrazista polityka rynku pracy prowadzona jest wobec bezrobotnych osób niepełnosprawnych. W większości dokumentów strategicznych (powiatowych strategiach rozwiązywania problemów społecznych oraz programach promocji zatrudnienia) brak było celów i zadań odnoszących się wprost do tej konkretnej grupy bezrobotnych. Jeśli już takie cele i zadania się tam znalazły, to brak było mierzalnych wskaźników oraz ich wartości bazowych i docelowych, uniemożliwiających ocenę skuteczności działań podejmowanych przez powiatowe urzędy pracy i ewaluację programów. Sprawozdania z ich realizacji sprowadzały się do podawania statystyk.

### Przykłady

**Sądecki Urząd Pracy:** Dyrektor SUP wyjaśnił, że Urząd nie określał mierników bazowych i docelowych w przyjmowanych dokumentach planistycznych, które odnosiłyby się do osób niepełnosprawnych, natomiast określał mierniki/wskaźniki w ramach projektów pozakonkursowych współfinansowanych z EFS. Dodał, że mając na uwadze fakt, że osoby z niepełnosprawnościami objęte były wsparciem w ramach projektów pozakonkursowych Urząd nie dokonywał innych zmian/ewaluacji w przyjmowanych dokumentach planistycznych.

<sup>31</sup> Przyjętego uchwałą Nr XXXVIII/480/2018 Rady Miasta Zamość z dnia 26 lutego 2018 r.

<sup>32</sup> Do dnia zakończenia niniejszej kontroli nie zostało opracowane sprawozdanie z realizacji ww. programu za 2020 r.

<sup>33</sup> Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

**PUP w Kraśniku:** Dyrektor PUP wyjaśnił, że w latach 2018–2020 nie dokonywano ewaluacji programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, ponieważ sprawozdania z realizacji Powiatowej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych corocznie sporządzało Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie. Natomiast Urząd Pracy przedstawia coroczne sprawozdania ze swojej działalności w zakresie udzielania wsparcia bezrobotnym osobom niepełnosprawnym. W 2020 r. Urząd nie tworzył nowych działań w ramach programów wspierających osoby niepełnosprawne i pracodawców zatrudniających takie osoby w związku z pandemią COVID-19. Przyjęto zadanie utrzymania w realizacji wszystkich zadań sprzed okresu pandemii, co było utrudnione ze względu na dodanie do działań Urzędu ogromu zadań związanych z realizacją tarcz antykryzysowych.

**PUP w Tomaszowie Mazowieckim:** W złożonym wyjaśnieniu Dyrektor wskazała, że program jest wieloletni i wytycza kierunki działań, a jego realizacja w dużym stopniu zależna jest od dostępności i możliwości pozyskiwania środków na finansowanie planowanych działań. Było to przyczyną nieokreślenia mierników rezultatu. Założono, natomiast, że wszelkie działania będą służyć zmniejszeniu liczby osób bezrobotnych poprzez wzrost aktywności zawodowej mieszkańców powiatu tomaszowskiego, a także wsparcie osób i grup zagrożonych wykluczeniem. Według Dyrektora Urzędu założony cel podniesienia poziomu aktywności zawodowej oraz zdolności do zatrudnienia osób niepełnosprawnych by mogły samodzielnie funkcjonować w społeczeństwie oraz promocja działań na rzecz osób z ograniczeniami zdrowotnymi został zrealizowany. Jako uzasadnienie stanowiska Dyrektor przedstawiła dane statystyczne prezentujące malejącą liczbę bezrobotnych osób niepełnosprawnych pozostających w rejestrach Urzędu, m.in. w wyniku zwiększającego się udziału tych osób w aktywnych formach wsparcia, objęcie ich wsparciem doradcy zawodowego, a także podejmowania przez te osoby zatrudnienia niesubsydiowanego.

### Udział osób niepełnosprawnych w projektach finansowanych z EFS i FP

Skontrolowane urzędy wykonywały zadania powiatu w zakresie polityki rynku pracy określone w art. 9. ust. 1 pkt 20, 21 i 21a ustawy o promocji zatrudnienia, tj.: realizowanie projektów w zakresie promocji zatrudnienia, w tym przeciwdziałania bezrobociu, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych, wynikających z programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Pracy; organizacja i realizowanie programów specjalnych; realizowanie programów regionalnych na podstawie porozumienia zawartego z wojewódzkim urzędem pracy. Średnio 3–5 projektów w latach 2018–2020. Projekty te miały swoje zaplanowane wskaźniki (liczba uczestników, liczba zatrudnionych po zakończeniu udziału w projekcie), jednak bezrobotne osoby niepełnosprawne tylko w niewielkim stopniu brały w nich udział, a część urzędów nie posiadała informacji o liczbie uczestników niepełnosprawnych, wskaźnikach zatrudnienia osób niepełnosprawnych ani trwałości zatrudnienia.

Nie wszystkie natomiast skontrolowane urzędy realizowały programy skierowane wprost do bezrobotnych osób niepełnosprawnych, chociaż z art. 35a ust. 1 lit. b i lit. c ustawy o rehabilitacji wynika, że do zadań powiatu należy opracowanie i realizacja, zgodnych z powiatową strategią dotyczącą rozwiązywania problemów społecznych, powiatowych programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych w zakresie rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia oraz przestrzegania praw osób niepełnosprawnych.

Wszystkie kontrolowane urzędy realizowały zadania dotyczące usług rynku pracy, wymienione w art. 35 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia, tj.: pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i organizację szkoleń<sup>34</sup>. Pośrednictwo pracy wykonywały m.in. poprzez pozyskiwanie ofert pracy, ich upowszechnianie, pomoc pracodawcom w pozyskaniu pracowników o poszukiwanych kwalifikacjach zawodowych, a także inicjowanie i organizowanie kontaktów bezrobotnych i poszukujących pracy z pracodawcami. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie warunków realizacji usług rynku pracy oferty upowszechniane były najpóźniej w następnym dniu po ich przyjęciu do realizacji. Oferty były wprowadzane do Systemu Informatycznego Syriusz, a także zamieszczane na stronie internetowej urzędów pracy, tablicy ogłoszeń oraz wyświetlane na telebimach w siedzibach urzędów.

Urzędy pozyskiwały oferty pracy dla osób bezrobotnych, jednak tylko nieznaczna ich część była przeznaczona dla osób niepełnosprawnych. Powiatowe urzędy pracy dysponują ofertami pracy tzw. subsydiowanymi i niesubsydiowanymi. W 21 skontrolowanych Urzędach zebrano w 2018 r. jedynie 1389 ofert pracy niesubsydiowanej dla osób niepełnosprawnych, co stanowiło 5,3% takich ofert dla bezrobotnych. W kolejnych latach było ich jeszcze mniej – w 2019 r. 872 oferty (4,1% wszystkich ofert), a w 2020 r. 574 (3,1% wszystkich ofert). Wśród ofert pracy subsydiowanej było jeszcze gorzej – propozycje zatrudnienia dla osób niepełnosprawnych stanowiły niewiele ponad 1% ofert ogółem.

Tabela nr 10

Oferty pracy subsydiowanej i niesubsydiowanej dla osób bezrobotnych oraz bezrobotnych niepełnosprawnych zebrane w 21 skontrolowanych urzędach

Rok	Oferty pracy niesubsydiowanej			Oferty pracy Subsydiowanej		
	dla bezrobotnych ogółem	dla bezrobotnych niepełnosprawnych	%	dla bezrobotnych ogółem	dla bezrobotnych niepełnosprawnych	%
2018	26000	1389	5,3	11173	133	1,2
2019	21127	872	4,1	10583	121	1,1
2020	18622	574	3,1	7227	86	1,2

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych zebranych w trakcie kontroli.

<sup>34</sup> Szczegółowo reguluje te zagadnienia rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy (Dz. U. poz. 667, dalej: rozporządzenie w sprawie warunków realizacji usług rynku pracy). Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia pośrednictwo pracy polega w szczególności na: 1) udzielaniu pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w uzyskaniu odpowiedniego zatrudnienia oraz pracodawcom w pozyskaniu pracowników o poszukiwanych kwalifikacjach zawodowych; 2) pozyskiwaniu ofert pracy; 2a) upowszechnianiu ofert pracy, w tym przez przekazywanie ofert pracy do internetowej bazy ofert pracy udostępnianej przez ministra właściwego do spraw pracy; 3) udzielaniu pracodawcom informacji o kandydatach do pracy, w związku ze zgłoszoną ofertą pracy; 4) informowaniu bezrobotnych i poszukujących pracy oraz pracodawców o aktualnej sytuacji i przewidywanych zmianach na lokalnym rynku pracy; 5) inicjowaniu i organizowaniu kontaktów bezrobotnych i poszukujących pracy z pracodawcami; 6) współdziałaniu powiatowych urzędów pracy w zakresie wymiany informacji o możliwościach uzyskania zatrudnienia i szkolenia na terenie ich działania; 7) informowaniu bezrobotnych o przysługujących im prawach i obowiązkach.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Z ustaleń kontroli wynika, że oferty pracy wpływające do urzędów pracy nie były atrakcyjne ani ze względu na rodzaj proponowanego stanowiska, ani też zarobki. Niskie zarobki oferowane są kandydatom bez względu na charakter pracy czy proponowane stanowisko. Tymczasem wynagrodzenie odgrywa bardzo istotną rolę w kalkulacjach opłacalności pracy bezrobotnego i jest jednym z tych czynników, które mogą decydować o niepodejmowaniu przez niego pracy. Podjęcie przez taką osobę pracy zarobkowej skutkuje wstrzymaniem wypłat różnego rodzaju świadczeń z ośrodków pomocy społecznej. Osoby korzystające z opieki społecznej często twierdzą, że podjęcie pracy za minimalne wynagrodzenie stanowi równowartość lub nawet mniej niż wysokość wypłat uzyskiwanych z ośrodków pomocy społecznej.

### Przykład

**PUP w Bytomiu:** W okresie objętym kontrolą stanowiskami pracy najczęściej zgłaszanymi do Urzędu, przeznaczonymi wyłącznie dla osób niepełnosprawnych były: konserwator, pracownik gospodarczy, sprzątaczką, pracownik dozoru mienia, elektryk, sprzedawca, kasjer, recepcjonista, pracownik biurowy.

Na bardziej atrakcyjne stanowiska pracodawcy we własnym zakresie zatrudniają osoby poszukujące zatrudnienia. Do urzędu pracy nie wpływają oferty adresowane do specjalistów, osób posiadających poszukiwane na rynku pracy deficytowe kwalifikacje, tj. te osoby zatrudniane są poza systemem urzędów pracy. Większość pracodawców zgłaszając wolne miejsce pracy poza tym, że oferuje minimalne wynagrodzenie, to z uwagi na wysokie koszty zatrudnienia proponuje przy tym zatrudnienie w ramach krótkookresowej umowy zlecenia lub o dzieło albo zatrudnienie związane z koniecznością założenia własnej firmy. Tymczasem większość zarejestrowanych bezrobotnych szuka zatrudnienia w ramach stosunku pracy i nie jest zainteresowana ofertami niedającymi możliwości stabilizacji i dłuższej perspektywy zatrudnienia.

Pomimo tego, że zgodnie z art. 36 ust. 5e ustawy o promocji zatrudnienia, powiatowy urząd nie może przyjąć oferty pracy, jeżeli pracodawca zawarł w niej wymagania, które naruszają zasadę równego traktowania w zatrudnieniu w rozumieniu przepisów prawa pracy i mogą dyskryminować kandydatów do pracy m.in. ze względu na niepełnosprawność, nieoficjalnie pracownicy PUP w trakcie kontroli sygnalizowali występowanie takich sytuacji. Powszechnie funkcjonują stereotypy zniechęcające do zatrudnienia osób niepełnosprawnych. W ich świetle osoby takie są przede wszystkim mniej wydajne, mniej elastyczne, częściej chorujące, nie chcą zmieniać lub podnosić swoich kwalifikacji. Stąd dyskryminujące ich praktyki wśród pracodawców – pracodawcy bądź wskazują bezpośrednio na zły stan zdrowia, zgłaszany im przez osoby skierowane do pracy (jednakże nieudokumentowany przez nich w PUP), czy też na brak u nich faktycznych umiejętności w danej branży zawodowej, mimo posiadania przez nich dokumentów stwierdzających takie kwalifikacje. Pracodawcy niejednokrotnie, podczas zgłaszania ofert pracy, wyrażają nieoficjalnie brak zainteresowania potencjalnym zatrudnieniem osób niepełnosprawnych.

### Przykład

**PUP w Zgierzu:** Epidemia wywarła duży wpływ na działalność Urzędu. Wykluczyła niektóre formy aktywizacji, jak np. giełdy pracy czy targi pracy, zmniejszyła możliwości nawiązywania kontaktów osobistych pracowników Urzędu z klientami. Osoby niepełnosprawne, często w obawie o swoje zdrowie, z mniejszą aktywnością poszukiwały pracy.

Jak wynika z ustaleń kontroli, pracodawcy przyzwyczaili się do roli urzędu pracy, jako instytucji państwowej finansowo wspierającej (w sposób pośredni) firmy. Stąd, przy rekrutacji na wolne stanowiska urzędy pracy są pomijane, nie tylko, gdy w grę wchodzi praca wymagająca wysokich kwalifikacji i umiejętności, ale i przy pracach prostych. Większość potencjalnych pracodawców oczekuje od urzędów pomocy finansowej w zakresie pozyskania pracownika, a dla innych w zasadzie jedyną motywacją jest pozyskanie środków finansowych. Stąd często są to oferty powtarzające się z tych samych firm poszukujących pracowników, co może nasuwać wnioski o niestabilności oferowanych stanowisk, o czym będzie mowa w kolejnym rozdziale niniejszej informacji.

Wszystkie skontrolowane urzędy wykonywały zadania polegające na poradnictwie zawodowym<sup>35</sup>. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o rehabilitacji, rehabilitacja zawodowa ma na celu ułatwienie osobie niepełnosprawnej uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia i awansu zawodowego przez umożliwienie jej korzystania z poradnictwa zawodowego, szkolenia zawodowego i pośrednictwa pracy. Do realizacji tego celu niezbędne jest (zgodnie z art. 8 ust. 2 pkt 1 lit. a) dokonanie oceny zdolności do pracy w szczególności przez przeprowadzenie badań lekarskich i psychologicznych umożliwiających określenie sprawności fizycznej, psychicznej i umysłowej do wykonywania zawodu oraz ocenę możliwości zwiększenia tej sprawności. Mimo że obowiązek taki wynika wprost z ustawy o promocji zatrudnienia, kontrola wykazała, że 13 z 21 urzędów nie kierowało bezrobotnych niepełnosprawnych na specjalistyczne badania psychologiczne i lekarskie umożliwiające wydawanie opinii o przydatności zawodowej do pracy i zawodu albo kierunku szkolenia. Osiem nie kierowało niepełnosprawnych do udziału w grupowych poradach zawodowych dla bezrobotnych i poszukujących pracy. Tylko dwa z 21 urzędów kierowało bezrobotne osoby niepełnosprawne do udziału w szkoleniach z umiejętności poszukiwania pracy. Przez trzy lata skierowano na takie szkolenia zaledwie 11 niepełnosprawnych.

Poradnictwo zawodowe  
i standaryzacja

<sup>35</sup> Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia poradnictwo zawodowe polega na udzielaniu pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w wyborze odpowiedniego zawodu lub miejsca pracy oraz w planowaniu rozwoju kariery zawodowej, a także na przygotowywaniu do lepszego radzenia sobie w poszukiwaniu i podejmowaniu pracy, w szczególności na: a) udzielaniu informacji o zawodach, rynku pracy, możliwościach szkolenia i kształcenia, umiejętnościach niezbędnych przy aktywnym poszukiwaniu pracy i samozatrudnieniu, b) udzielaniu porad z wykorzystaniem standaryzowanych metod ułatwiających wybór zawodu, zmianę kwalifikacji, podjęcie lub zmianę pracy, w tym badaniu kompetencji, zainteresowań i uzdolnień zawodowych, c) kierowaniu na specjalistyczne badania psychologiczne i lekarskie umożliwiające wydawanie opinii o przydatności zawodowej do pracy i zawodu albo kierunku szkolenia, d) inicjowaniu, organizowaniu i prowadzeniu grupowych porad zawodowych dla bezrobotnych i poszukujących pracy. Pracodawcom natomiast PUP powinien udzielać pomocy: a) w doborze kandydatów do pracy spośród bezrobotnych i poszukujących pracy, b) we wspieraniu rozwoju zawodowego pracodawcy i jego pracowników przez udzielanie porad zawodowych (art. 38 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy). W ramach poradnictwa zawodowego są inicjowane, organizowane i prowadzone szkolenia z zakresu umiejętności poszukiwania pracy.

### Przykłady

**PUP w Pruszkowie:** Specjalistycznymi badaniami psychologicznymi i lekarskimi umożliwiającymi wydawanie opinii o przydatności zawodowej objęto w 2018 r. 25 bezrobotnych (w tym żadnego niepełnosprawnego), w 2019 r. 21 bezrobotnych (w tym czterech niepełnosprawnych), w 2020 r. 14 bezrobotnych (w tym żadnego niepełnosprawnego). Dyrektor PUP wyjaśnił, że nie kierowano osób z niepełnosprawnościami zarejestrowanych w PUP na badania, ponieważ są to osoby, które mają orzeczenie o stopniu niepełnosprawności i zazwyczaj mają bogatą dokumentację medyczną. W przypadku, kiedy osoba z niepełnosprawnościami zgłasza dodatkowe ograniczenia zdrowotne lub Urząd dysponuje konkretną ofertą zatrudnienia, osoba taka może zostać skierowana na badania psychologiczne lub lekarskie.

**PUP w Żywcu:** Urząd w latach 2018-2020 nie kierował bezrobotnych, w tym niepełnosprawnych, na specjalistyczne badania psychologiczne lub lekarskie umożliwiające wydawanie opinii o przydatności do pracy i zawodu albo o zalecanym kierunku szkolenia, nie prowadził szkoleń z zakresu umiejętności poszukiwania pracy oraz nie udzielał porad z wykorzystaniem standaryzowanych metod ułatwiających wybór zawodu, zmianę kwalifikacji, podjęcie lub zmianę pracy. Dyrektor wyjaśniła, że PUP w latach wcześniejszych organizował szkolenia z umiejętności poszukiwania pracy. W związku z tym, iż szkolenia te są długotrwałe i nie przynoszą oczekiwanego rezultatu w postaci zatrudnienia, nie realizowano tego zadania w latach 2018-2019. Urząd nie udzielał porad z wykorzystaniem standaryzowanych metod ułatwiających wybór zawodu, zmianę kwalifikacji, podjęcie lub zmianę pracy, w tym badaniu kompetencji, zainteresowań i uzdolnień zawodowych, jednak opracuje własne standardy postępowania ww. zagadnieniach. Objęcie ww. poradami i informacjami zawodowymi relatywnie niewielkiej liczby osób niepełnosprawnych Dyrektor wyjaśniła problemami kadrowymi. Niekierowanie bezrobotnych, w tym niepełnosprawnych, na specjalistyczne badania psychologiczne lub lekarskie umożliwiające wydawanie opinii o przydatności do pracy i zawodu albo o zalecanym kierunku szkolenia, Dyrektor wyjaśniła „brakiem zgłaszanego zapotrzebowania na kierowanie na badania psychologiczne i lekarskie”, co powodowało, „iż zadanie to nie było uwzględniane w planie finansowym Urzędu”.

Nie wszystkie urzędy udzielały także porad z wykorzystaniem standaryzowanych metod ułatwiających wybór zawodu, zmianę kwalifikacji, podjęcie lub zmianę pracy, w tym badaniu kompetencji, zainteresowań i uzdolnień zawodowych.

### Przykład

**PUP w Kraśniku:** Urząd nie realizował usług poradnictwa zawodowego z wykorzystaniem standaryzowanych metod ułatwiających wybór zawodu, zmianę kwalifikacji, podjęcie lub zmianę pracy, w tym badanie kompetencji, zainteresowań i uzdolnień zawodowych, pomimo takiego wymogu określonego w art. 38 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o promocji zatrudnienia. Dyrektor PUP wyjaśnił, że z uwagi na wprowadzenie funkcji doradcy klienta i duże obciążenie obowiązkami z tym związanymi doradców zawodowych, mających uprawnienia do stosowania standaryzowanych metod, usługa poradnictwa zawodowego z wykorzystaniem tych metod nie była realizowana. Doradcy zawodowi podczas udzielania indywidualnych i grupowych porad zawodowych wykorzystywali inne metody: wywiad, obserwację, rozmowę doradczą.

## 5.2. Prawidłowość i skuteczność aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych oraz trwałość ich zatrudnienia

Kontrola wykazała, że działania urzędów pracy w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych są nieskuteczne. Ponad połowa niepełnosprawnych osób zarejestrowanych w urzędach była bezrobotna długotrwale, czyli ponad 12 miesięcy. Niewielki był także udział osób niepełnosprawnych w sześciu podstawowych aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu (szkolenia, staże, przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej, dofinansowanie wyposażenia/doposażenia stanowiska pracy, roboty publiczne oraz prace interwencyjne). Ich odsetek w grupie bezrobotnych kończących udział w sześciu podstawowych formach aktywizacji ogółem wynosił niewiele ponad 3%, pomimo, że ich udział w ogólnej liczbie bezrobotnych jest prawie dwa razy większy. Przyjęty przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej sposób obliczania skuteczności działań aktywizacyjnych urzędów pracy nie oddaje stanu faktycznego. Wykazywane wysokie wskaźniki efektywności zatrudnieniowej (średnio ponad 85%) nie uwzględniają trwałości pracy podjętej po ukończeniu udziału w podstawowych formach aktywizacji ani formy zatrudnienia. Tymczasem większość osób bezrobotnych niepełnosprawnych (90,3%) rejestrowało się w urzędach wielokrotnie.

### 5.2.1. Indywidualny plan działania

Istotną rolę w procesie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych powinien spełniać indywidualny plan działania, którego celem jest zapewnienie odpowiedniego podejścia do sytuacji osoby bezrobotnej, jej potrzeb, możliwości, kompetencji i najpoważniejszych deficytów. Pomaga poznać oczekiwania tych osób w zakresie pożądaných usług lub instrumentów rynku pracy. Skontrolowane urzędy udzielały wsparcia osobom bezrobotnym, w tym także niepełnosprawnym, sporządzając dla zdecydowanej większości z nich IPD<sup>36</sup>. W 21 skontrolowanych przez NIK urzędach w 2018 r. planami objętych było 72 396 osób bezrobotnych, w 2019 r. – 71 888, a w 2020 r. – 70 749. W tych latach IPD realizowano odpowiednio dla 4318, 4629 i 3992 bezrobotnych osób niepełnosprawnych.

Kontrola wykazała jednak, że część tych dokumentów sporządzano niezgodnie z wymogami ustawy. W ośmiu spośród 21 skontrolowanych urzędów stwierdzono nieprawidłowości w sporządzaniu IPD, które polegały głównie na:

Indywidualne plany działania

<sup>36</sup> Zgodnie z art. 34a ust. 1-3 ustawy o promocji zatrudnienia powiatowy urząd pracy, udzielając bezrobotnemu pomocy określonej w ustawie, przygotowuje indywidualny plan działania. Indywidualny plan działania może być przygotowany również dla poszukującego pracy. Pomoc udzielana przez powiatowy urząd pracy w ramach indywidualnego planu działania jest dostosowana do indywidualnych potrzeb i możliwości bezrobotnego lub poszukującego pracy, z uwzględnieniem jego wykształcenia, doświadczenia zawodowego oraz możliwości podjęcia pracy lub działalności gospodarczej. Indywidualny plan działania jest przygotowywany przez doradcę klienta przy udziale bezrobotnego lub poszukującego pracy i zawiera w szczególności: 1) działania możliwe do zastosowania przez urząd pracy w ramach pomocy określonej w ustawie; 2) działania planowane do samodzielnej realizacji przez bezrobotnego lub poszukującego pracy w celu poszukiwania pracy; 3) planowane terminy realizacji poszczególnych działań; 4) formy, planowaną liczbę i terminy kontaktów z doradcą klienta lub innym pracownikiem urzędu pracy; 5) termin i warunki zakończenia realizacji indywidualnego planu działania.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- niedostosowaniu planowanej pomocy do indywidualnych potrzeb i możliwości bezrobotnego lub poszukującego pracy, z uwzględnieniem jego wykształcenia, doświadczenia zawodowego oraz możliwości podjęcia pracy lub działalności gospodarczej;
- nieuwzględnianiu w nich działań planowanych do samodzielnej realizacji;
- przekraczaniu terminu sporządzenia IPD (nie później niż w terminie 60 dni od dnia rejestracji);
- nieokreślaniu planowanej liczby i terminów kontaktów z klientem;
- nieokreślaniu terminu i warunków zakończenia realizacji IPD.

W części IPD nie planowano także aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu, a jedynie pośrednictwo i poradnictwo zawodowe.

### Przykład

**PUP w Bolesławcu:** Dyrektor PUP wskazała, że doradcy klienta opracowywali IPD wzorując się na szablonach, które otrzymali na szkoleniach z tworzenia IPD. Przykładowo, sformułowanie „przez cały okres realizacji IPD” było zaczerpnięte z takiego wzoru i miało określić fakt, że do końca trwania IPD (do określonego terminu zakończenia), cyklicznie i systematycznie przedstawiane będą np. oferty pracy. Po uchynieniu z dniem 14 czerwca 2019 r. rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego<sup>37</sup>, nie dokonano analizy IPD i ich aktualizacji. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>38</sup>, IPD, których realizacja rozpoczęła się przed dniem 14 czerwca 2019 r. i nadal trwała, mogły zostać zmodyfikowane w zakresie zaplanowanych do realizacji działań, zaplanowanych terminów realizacji poszczególnych działań oraz terminu i warunków zakończenia realizacji IPD, w celu uwzględnienia form pomocy, które nie były możliwe do zastosowania ze względu na profil pomocy ustalony dla bezrobotnego przed dniem wejścia w życie ustawy.

Dyrektor PUP wyjaśniła, że brak aktualizacji IPD wynikał prawdopodobnie z tego, że dotyczyły one grupy osób, której Urząd nie mógł zaproponować w danym momencie niczego więcej, poza tym, co już w IPD zostało zawarte. Z powodu braku finansowych form wsparcia dla tych osób, IPD pozostawiono bez zmian, skupiając się jedynie na tych działaniach, które można było regularnie realizować, a więc monitoring i ofertach pracy.

### 5.2.2. Uczestnictwo w podstawowych formach aktywizacji

1. W objętych kontrolą latach 2018–2020 w powiatowych urzędach pracy zarejestrowanych zostało odpowiednio 968 888, 866 374 i 1 046 432 osób bezrobotnych, w tym 61 118, 57 479 i 55 669 osób niepełnosprawnych. W charakterze poszukujących pracy zarejestrowano w kolejnych latach 25 072, 23 057 oraz 26 970 osób ogółem, w tym odpowiednio 10 328, 9424 i 9380 osób niepełnosprawnych.

<sup>37</sup> Dz. U. poz. 631.

<sup>38</sup> Dz. U. poz. 986.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tabela nr 11

Liczba osób bezrobotnych i poszukujących pracy zarejestrowanych w urzędach pracy, według stanu na koniec miesiąca, w latach 2018–2020

Rok	Udział niepełnosprawnych w ogólnej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych			Udział niepełnosprawnych w ogólnej liczbie zarejestrowanych poszukujących pracy		
	Ogółem	Niepełnosprawni	%	Ogółem	Niepełnosprawni	%
2018	968 888	61 118	6,2	25 072	10 328	42,8
2019	866 374	57 479	6,5	23 057	9 424	41,8
2020	1 046 432	55 669	5,8	26 970	9 380	37,7

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie sprawozdań MRPIPS-01 za lata 2018–2020.

2. Do aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu zalicza się głównie sześć podstawowych form aktywizacji, tj. szkolenia, staże, prace interwencyjne, roboty publiczne, dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej oraz refundację kosztów wyposażenia/doposażenia stanowiska pracy. Zgodnie z obowiązującymi przepisami od 1995 r. ministerstwo właściwe ds. pracy corocznie dokonuje pomiaru skuteczności działań powiatowych urzędów pracy, wyliczając na podstawie sprawozdań PUP tzw. efektywność zatrudnieniową i kosztową odrębnie dla tych sześciu podstawowych form aktywizacji finansowanych z Funduszu Pracy oraz dla PUP ogółem.

W okresie objętym kontrolą w całym kraju podstawowymi formami aktywizacji objętych było łącznie 805 334 bezrobotnych. Udział w nich zakończyło 700 889, zatrudnienie uzyskało 597 485.

**Uczestnictwo w podstawowych formach aktywizacji**

W 2018 r. w podstawowych formach aktywizacji wzięło udział 335 644 bezrobotnych. Udział w nich zakończyło 290 136 uczestników, a zatrudnienie uzyskało 246 507 bezrobotnych. Na realizację podstawowych form aktywizacji wydatkowano z FP 2 535 675,0 tys. zł. Średni koszt uczestnictwa w podstawowych formach aktywizacji wyniósł 7,6 tys. zł, co dało wskaźnik efektywności kosztowej na poziomie 10,3 tys. zł.

W 2019 r. podstawowymi formami aktywizacji objęto 264 902 bezrobotnych (ponad 70 tys. mniej niż rok wcześniej). Ukończyło je 235 015 osób (88,71%). Zatrudnionych zostało 335 644 osób. Wydatki na realizację podstawowych form aktywizacji wyniosły 2 040 821,1 tys. zł. Średni koszt uczestnictwa w podstawowych formach aktywizacji wyniósł 7,7 tys. zł, co dało wskaźnik efektywności kosztowej na poziomie 10,2 tys. zł.

W 2020 r. podstawowymi formami aktywizacji objęto 204 788 bezrobotnych, czyli o ponad 60 tys. mniej niż rok wcześniej. Ukończyło je 175 738 osób (85,8%). Zatrudnionych zostało 149 997 osób. Wydatki na realizację podstawowych form aktywizacji wyniosły 1 795 584,7 tys. zł. Średni koszt uczestnictwa w podstawowych formach aktywizacji wyniósł 8,76 tys. zł, co dało wskaźnik efektywności kosztowej na poziomie 11,97.

Szczegółowe dane dotyczące uczestnictwa w poszczególnych formach aktywizacji zawodowej dla osób bezrobotnych ogółem zaprezentowano w poniższej tabeli.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tabela nr 12

Uczestnictwo osób bezrobotnych w sześciu podstawowych formach aktywizacji w latach 2018–2020

L.p.	Wyszczególnienie	2018	2019	2020
<b>Szkolenia</b>				
1	Liczba rozpoczynających udział	42 441	35 991	20 734
	Liczba kończących udział	37 680	32 706	18 840
	Liczba zatrudnionych	24 666	21 644	10 929
<b>Prace interwencyjne</b>				
2	Liczba rozpoczynających udział	52 897	44 277	34 281
	Liczba kończących udział	37 608	34 896	27 822
	Liczba zatrudnionych	34 590	32 127	25 702
<b>Roboty publiczne</b>				
3	Liczba rozpoczynających udział	26 980	17 941	15 182
	Liczba kończących udział	24 310	16 041	13 353
	Liczba zatrudnionych	21 599	14 169	11 930
<b>Stáže</b>				
4	Liczba rozpoczynających udział	159 291	121 259	92 359
	Liczba kończących udział	123 957	92 944	64 759
	Liczba zatrudnionych	103 678	78 248	52 687
<b>Dofinansowanie podejmowania działalności gospodarczej</b>				
5	Liczba rozpoczynających udział	36 790	32 113	29 508
	Liczba kończących udział	41 474	37 236	33 784
	Liczba zatrudnionych	39 752	35 758	33 141
<b>Refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy</b>				
6	Liczba rozpoczynających udział	17 245	13 321	12 724
	Liczba kończących udział	25 107	21 192	17 180
	Liczba zatrudnionych	22 222	19 035	15 608
<b>Podstawowe formy aktywizacji ogółem</b>				
7	Liczba rozpoczynających udział	335 644	264 902	204 788
	Liczba kończących udział	290 136	235 015	175 738
	Liczba zatrudnionych	246 507	200 981	149 997

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie Informacji MRIPS o efektywności podstawowych form aktywizacji w latach 2018–2020.

W latach 2018–2020 podstawowymi formami aktywizacji objęty został tylko niewielki odsetek osób niepełnosprawnych zarejestrowanych jako bezrobotni: w 2018 r. udział w sześciu podstawowych formach aktywizacji zakończyło łącznie 18,4% niepełnosprawnych osób bezrobotnych (11 255 z 61 118), w 2019 r. jeszcze mniej, bo 15,5% (8917 osób z 57 479), a w 2020 r. zaledwie 11,1% (6183 z 55 669). Po zakończeniu uczestnictwa w tych formach aktywizacji pracę podjęło w kolejnych latach odpowiednio 9316, 7114 i 5267 osób niepełnosprawnych. Dla porównania odsetek bezrobotnych ogółem kończących udział w sześciu podstawowych formach aktywizacji w liczbie bezrobotnych ogółem w 2018 r. wyniósł 29,9%, w 2019 r. – 33,5%. W 2020 r. spadł do poziomu 16,8%, ale i tak był wyższy niż odsetek osób niepełnosprawnych, którzy kończyli udział w ww. formach aktywizacji.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tabela nr 13

Uczestnictwo niepełnosprawnych osób bezrobotnych w podstawowych formach aktywizacji w całym kraju w latach 2018, 2019, 2020

L.p.	Wyszczególnienie	2018	2019	2020
<b>Szkolenia</b>				
1	Liczba kończących udział	1237	1036	486
	Liczba zatrudnionych	736	640	264
<b>Prace interwencyjne</b>				
2	Liczba kończących udział	1589	1458	1150
	Liczba zatrudnionych	1525	1409	1114
<b>Roboty publiczne</b>				
3	Liczba kończących udział	1870	1268	968
	Liczba zatrudnionych	1712	1190	923
<b>Staże</b>				
4	Liczba kończących udział	4624	3506	2256
	Liczba zatrudnionych	3712	2815	1769
<b>Dofinansowanie podejmowania działalności gospodarczej</b>				
5	Liczba kończących udział	715	653	522
	Liczba zatrudnionych	605	587	481
<b>Refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy</b>				
6	Liczba kończących udział	1220	996	801
	Liczba zatrudnionych	1026	873	716
<b>Podstawowe formy aktywizacji ogółem</b>				
7	Liczba kończących udział	11 255	8 917	6 183
	Liczba zatrudnionych	9 316	7 514	5 267

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie załącznika 6 do sprawozdań MRPIPS-01 za lata 2018–2020.

W latach objętych kontrolą stopniowo malała liczba osób niepełnosprawnych uczestniczących w sześciu podstawowych formach aktywizacji, a co za tym idzie także osób zatrudnianych po ukończeniu udziału w nich. Osoby niepełnosprawne najczęściej były kierowane na staże, do robót publicznych i prac interwencyjnych oraz na szkolenia. Dopiero na piątym miejscu znalazła się refundacja wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy. Osoby niepełnosprawne najrzadziej korzystały natomiast z jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, odpowiednio 715, 653 i 522 osoby.

3. W 21 skontrolowanych przez NIK urzędach w latach 2018–2020 łącznie udział w podstawowych formach aktywizacji ukończyło łącznie 51 938 bezrobotnych, w tym zaledwie 1708 osób niepełnosprawnych, z których zatrudnienie uzyskało 1403. W 2018 r. udział w aktywizacji ukończyło 704 niepełnosprawnych, a zatrudnienie uzyskało 568 (80,7%), w 2019 r. odpowiednio 567 i 470 82,9%, a w 2020 r. 437 i 365 (83,5%).

Tabela nr 14

Uczestnicy bezrobotni i bezrobotni niepełnosprawni kończący udział i zatrudnieni po zakończeniu udziału w podstawowych formach aktywizacji w latach 2018–2020 w 21 urzędach pracy objętych kontrolą

Podstawowe formy aktywizacji osób niepełnosprawnych (21 urzędów)						
Wyszczególnienie	2018		2019		2020	
	Bezrobotni ogółem	Bezrobotni niepełnosprawni	Bezrobotni ogółem	Bezrobotni niepełnosprawni	Bezrobotni ogółem	Bezrobotni niepełnosprawni
Liczba kończących udział	21233	704	17502	567	13203	437
Liczba zatrudnionych	18387	568	15170	491	11395	365
Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej	86,6	80,7	86,7	86,6	86,3	83,5

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie załącznika 6 do sprawozdań MRPiPS-01 za lata 2018-2020 oraz ustaleń kontroli.

### Przykład

**PUP w Żywcu:** Urząd nie posiadał informacji, jaka była liczba niepełnosprawnych osób bezrobotnych i poszukujących pracy, które nie były objęte aktywizacją zawodową. Dyrektor wyjaśniła, że Urząd w Żywcu nie prowadził analizy lub monitoringu w zakresie liczby bezrobotnych i poszukujących pracy niepełnosprawnych, nieobjętych żadną formą aktywizacji. Urząd pracy nie był zobligowany do prowadzenia powyższej analizy lub monitoringu. Urząd nie jest w stanie określić miarodajnych danych w zakresie liczby osób z lat 2018-2020, które nie otrzymały pomocy w formie instrumentu rynku pracy. Osoba może dokonać rejestracji w Urzędzie kilkakrotnie, dlatego porównywanie napływów osób bezrobotnych w stosunku do liczby osób, które otrzymały instrument rynku pracy nie jest wiarygodne.

W wyniku badania dokumentacji pięciu osób niepełnosprawnych bezrobotnych w sposób długotrwały, których nie objęto żadną formą aktywizacji, stwierdzono, że dla wszystkich tych osób opracowano IPD, w których jako działania możliwe do zastosowania przez Urząd w ramach pomocy wskazano pośrednictwo pracy. Wyżej wymienione osoby informowano o ofertach pracy oraz sytuacji na lokalnym rynku pracy. Jedną z ww. osób skierowano do pracodawcy, natomiast nie została zatrudniona. Według adnotacji dokonanej przez pracodawcę na skierowaniu, przyczyną niezatrudnienia tej osoby był brak oczekiwanych przez pracodawcę kwalifikacji i doświadczenia zawodowego.

W zakresie przyczyn nieobjęcia osób niepełnosprawnych żadną formą aktywizacji Dyrektor wyjaśniła, że te osoby informowano o sytuacji na lokalnym rynku pracy, o ofertach pracy będących w dyspozycji PUP, przedłożono skierowanie do pracy. Działania te nie były wystarczające, aby doprowadzić do aktywizacji ww. osób, tj. podjęcia pracy. Należy jednak podkreślić, iż na większość oferowanych w ramach form aktywizacji stanowisk pracy, pracodawca określa wymagania w stosunku do pracowników i ostatecznie to on podejmuje decyzję o akceptacji (lub nie) skierowanej osoby.

4. Organizację szkoleń reguluje ustawa o promocji zatrudnienia oraz rozporządzenie w sprawie warunków realizacji usług rynku pracy. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia, starosta inicjuje, organizuje i finansuje z Funduszu Pracy szkolenia bezrobotnych w celu podniesienia ich kwalifikacji zawodowych i innych kwalifikacji zwiększających szansę na podjęcie lub utrzymanie zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub dzia-

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

łalności gospodarczej, w szczególności w przypadku: braku kwalifikacji zawodowych; konieczności zmiany lub uzupełnienia kwalifikacji; utraty zdolności do wykonywania pracy w dotychczas wykonywanym zawodzie; braku umiejętności aktywnego poszukiwania pracy.

Jest to jedna z tańszych form aktywizacji, ale też liczba uczestników uzyskująca zatrudnienie po zakończeniu szkolenia nie jest wysoka. Z przeprowadzonej kontroli wynika, że dokładnie takie same tendencje dotyczą osób niepełnosprawnych.

### Szkolenia

W 21 skontrolowanych urzędach wzięło udział łącznie za trzy lata objęte kontrolą 8045 bezrobotnych, w tym zaledwie 174 niepełnosprawnych (2,2%). Porównanie liczby uczestników oraz efektywności zatrudnieniowej przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela nr 15

Udział bezrobotnych oraz bezrobotnych niepełnosprawnych zarejestrowanych w 21 kontrolowanych urzędach pracy w szkoleniach organizowanych w latach 2018–2020

Wyszczególnienie	Szkolenia					
	2018		2019		2020	
	Bezrobotni ogółem	Bezrobotni niepełnosprawni	Bezrobotni ogółem	Bezrobotni niepełnosprawni	Bezrobotni ogółem	Bezrobotni niepełnosprawni
Liczba kończących udział	2994	71	2727	56	1708	31
Liczba zatrudnionych	2275	34	2073	38	1173	19
Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej	76,0	47,9	76,0	67,9	68,7	61,3

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie załącznika 6 do sprawozdań MRPiPS-01 za lata 2018–2020 oraz ustaleń kontroli.

Na tę formę aktywizacji wydatkowano w kontrolowanych urzędach 8191,8 tys. zł, w tym 142,6 tys. zł dla osób niepełnosprawnych. Efektywność kosztowa w kolejnych latach wyniosła odpowiednio: 5,8 tys. zł, 5,9 tys. zł i 8,8 tys. zł dla bezrobotnych ogółem, a 3,5 tys. zł, 4,9 tys. zł i 3,3 tys. zł dla bezrobotnych niepełnosprawnych.

Szczegółowej analizie poddano organizację 63 szkoleń. Nie stwierdzono nieprawidłowości w organizacji szkoleń, poza jednostkowym przypadkiem – jeden z urzędów dokonał obliczenia wartości zamówienia na usługi szkolenia niezgodnie z art. 32 ust. 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>39</sup>, tj. osobno dla poszczególnych części zamówienia, w sytuacji, gdy ze względu na kryterium podobnego przeznaczenia, tożsamość czasową i możliwość wykonania zamówienia przez jednego wykonawcę, powinien potraktować je jako jedno zamówienie.

### Przykład

**PUP w Chełmie:** W 2018 r. PUP dokonał obliczenia wartości zamówienia na usługi szkolenia niezgodnie z art. 32 ust. 4 Pzp, tj. osobno dla poszczególnych części zamówienia, w sytuacji, gdy ze względu na kryterium podobnego

<sup>39</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: Pzp.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przeznaczenia, tożsamość czasową i możliwość wykonania zamówienia przez jednego wykonawcę, powinien potraktować je jako jedno zamówienie.

Dyrektor PUP wyjaśniła m.in., że wyodrębniono cztery grupy zgodnie z CPV: usługi szkolenia zawodowego, kończące się nadaniem uprawnień czeladniczych w zawodzie; usługi szkoleniowe; usługi szkolenia specjalistycznego, do realizacji, których wymagane są odrębne zezwolenia; usługi szkolenia w dziedzinie zarządzania, dotyczące szkoleń dla przyszłych przedsiębiorców. Dochowano należytej staranności w przeprowadzanych postępowaniach na realizację usług szkoleniowych, a zastosowany podział i określenie przedmiotu zamówienia zgodnie z CPV nie były dokonane w celu uniknięcia stosowania ustawy, gdyż mimo zastosowania art. 4 ust. 8 Pzp, PUP przeprowadził pisemne i jawne postępowania, z zachowaniem zasady konkurencyjności zgodnie z Wytycznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020.

Część skontrolowanych urzędów nie organizowała (nie zlecała) organizacji szkoleń, ale ograniczała się do sfinansowania szkolenia wskazanego przez osoby zainteresowane. Nie wszystkie urzędy organizowały szkolenia grupowe.

### Przykład

**PUP w Nowym Dworze Mazowieckim:** W latach 2018–2020 PUP zawarł 197 umów, w tym sześć umów z firmami szkoleniowymi dla osób niepełnosprawnych, a szkolenia dla osób bezrobotnych i poszukujących pracy organizowane były przez 40 jednostek szkoleniowych w tym cztery dla niepełnosprawnych. Wybór organizatora szkolenia następował na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp oraz „Regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro w Powiatowym Urzędzie Pracy”.

PUP organizował szkolenia dla osób uprawnionych na podstawie indywidualnych wniosków o skierowanie na szkolenie osoby uprawnionej. W badanym okresie PUP nie planował i nie organizował szkoleń grupowych. Sfinansowano natomiast szkolenia na podstawie indywidualnych wniosków pn.: „Kurs magazyniera wraz z operatorem wózków jezdniowych podnośnikowych w tym ze zmiennym wysięgiem oraz podnoszoną kabiną wraz z operatorem”; „Eksploatacja urządzeń elektrycznych do 1kV” i „Kurs prawa jazdy kat. C, C+E i kwalifikacji wstępnej przyspieszonej”. Badanie dokumentacji czterech osób niepełnosprawnych uczestniczących w ww. szkoleniach wykazało, że osoby te ukończyły szkolenia, a następnie podjęły zatrudnienie. Na dzień 31 grudnia 2020 r. żadna z tych osób nie była ujęta w rejestrze bezrobotnych.

- Staże** 5. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 34 ustawy o promocji zatrudnienia, staż służy nabywaniu przez bezrobotnego umiejętności praktycznych przez wykonywanie zadań w miejscu pracy bez nawiązania stosunku pracy z pracodawcą. Staże są zaliczane do okresów składkowych, przy nabywaniu świadczeń emerytalnych. Staże, choć nie są nawiązaniem stosunku pracy, a odbywający staż pozostają w ewidencji urzędów przez cały okres jego trwania, należą do form aktywizacji zawodowej, w której bezrobotni uczestniczą najchętniej. Powodem tego jest brak ofert zatrudnienia dla osób niepełnosprawnych oraz brak możliwości zdobycia środków finansowych niezbędnych do zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych. Z pracy stażystów chętnie korzystają pracodawcy, którzy nie ponosząc żadnych kosztów

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

związanych z zatrudnieniem, zdobywają pracownika wykonującego swoje obowiązki w pełnym wymiarze czasu pracy.

Na podstawie art. 53 ust. 1 i 2 ustawy o promocji zatrudnienia Starosta może skierować bezrobotnych do odbycia stażu przez okres nieprzekraczający 6 miesięcy, a bezrobotnych, którzy nie ukończyli 30. roku życia do 12 miesięcy.

Z ustaleń kontroli wynika, że urzędy pracy w większości przypadków prawidłowo realizowały pod względem formalnym zadania wynikające z art. 53 ustawy o promocji zatrudnienia oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczególnych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych<sup>40</sup>. Umowy o zorganizowanie stażu zostały podpisane z pracodawcami, którzy złożyli kompletne wnioski zawierające dane określone w § 1 ust. 1 ww. rozporządzenia. Czas trwania analizowanych staży, jak i kwoty przyznanych stypendiów, nie przekraczały ustawowych limitów. Spełnione zostały także pozostałe wymogi formalnoprawne towarzyszące tej formie aktywizacji, tj. sporządzono program stażu, sprawozdanie z jego przebiegu oraz opinię pracodawcy.

Objęte kontrolą powiatowe urzędy pracy zorganizowały w latach 2018–2020 staże łącznie dla 26 959 osób, w tym dla 651 osób niepełnosprawnych. Stażyści niepełnosprawni stanowili więc zaledwie 2,4% bezrobotnych ogółem objętych tą formą aktywizacji.

Tabela nr 16

Udział bezrobotnych oraz bezrobotnych niepełnosprawnych zarejestrowanych w 21 kontrolowanych urzędach pracy w stażach organizowanych w latach 2018–2020

Wyszczególnienie	Stáže					
	2018		2019		2020	
	Bezrobotni ogółem	Bezrobotni niepełnosprawni	Bezrobotni ogółem	Bezrobotni niepełnosprawni	Bezrobotni ogółem	Bezrobotni niepełnosprawni
Liczba kończących udział	8747	270	6678	203	4384	140
Liczba zatrudnionych	7446	203	5638	166	3587	100
Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej	85,1	75,2	84,4	81,8	81,8	71,4

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie załącznika 6 do sprawozdania MRPIPS-01 za lata 2018–2020 oraz ustaleń kontroli.

Wskaźnik zatrudnienia ogółem wyniósł w latach 2018–2020 odpowiednio 83%, 83,7% oraz 79,9% dla bezrobotnych ogółem. Dla osób niepełnosprawnych był niższy i wyniósł odpowiednio 75,5%, 69,4% oraz 52,1%. Na zorganizowanie tych staży kontrolowane jednostki wydatkowały łącznie przez trzy lata 135 095,5 tys. zł, z czego 3904,2 tys. zł na staże dla osób niepełnosprawnych. Wskaźnik efektywności kosztowej dla uczestników staży ogółem wyniósł w kolejnych latach objętych kontrolą 9,2 tys. zł, 8,5 tys. zł

<sup>40</sup> Dz. U. Nr 142, poz. 1160.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

i 11,7 tys. zł, a dla osób niepełnosprawnych odpowiednio 11 tys. zł, 9 tys. zł i 11 tys. zł.

Spośród 84 stażystów niepełnosprawnych, których akta poddano szczegółowej analizie zatrudnienie po zakończeniu stażu znalazło 45 osób. Mimo, iż pracodawcy organizujący staże chętnie zatrudniali byłych stażystów, to podpisywane przez nich umowy były zazwyczaj krótkoterminowe, co nie sprzyjało trwałemu wyjściu z bezrobocia.

### Przykład

**PUP w Jarosławiu:** W wyniku badania dokumentacji czterech osób niepełnosprawnych bezrobotnych (dwóch bezrobotnych i dwóch poszukujących pracy), których objęto aktywizacją w formie stażu, stwierdzono, że Urząd prawidłowo kierował na staż osoby niepełnosprawne. Organizatorzy staży wskazywali we wnioskach imiennie bezrobotnego, którego przyjmą na staż, stąd też ich oferty nie były upowszechniane w Centralnej Bazie Ofert Pracy. Po zakończonym stażu: jedna osoba była zatrudniona na podstawie umowy zlecenia, w okresie od 1 grudnia 2018 r. do 31 maja 2019 r. Na dzień 31 grudnia 2020 r. – osoba ta nie figurowała w rejestrze osób bezrobotnych/poszukujących pracy; jedna osoba była zatrudniona na podstawie umowy zlecenia w okresie od 15 grudnia 2020 r. do 14 marca 2021 r.; jedna osoba była zatrudniona na podstawie umowy o pracę przez okres jednego miesiąca. Na dzień 31 grudnia 2020 r. osoba ta ponownie figurowała w rejestrze osób bezrobotnych/poszukujących pracy; jedna osoba podjęła zatrudnienie na wolnym rynku, na podstawie umowy o pracę, zawartej na okres od 1 stycznia 2020 r. do 7 kwietnia 2021 r. Urząd nie przyznawał bonów stażowych.

Większość analizowanych wniosków złożonych przez pracodawców zawierała zapewnienie zatrudnienia bezrobotnego po odbytym stażu, przy czym najczęściej na okres od trzech do sześciu miesięcy. Zwrócić jednak należy uwagę, że przepisy ustawy o promocji zatrudnienia oraz przepisy rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych nie nakładają na pracodawcę obowiązku zatrudnienia bezrobotnego po zakończeniu stażu, a urzędowi pracy nie udostępniają „narzędzia” pozwalającego skutecznie egzekwować zatrudnienie po zakończonej formie wsparcia. Wykorzystując to, pracodawcy nie zawsze wywiązywali się ze złożonych obietnic, co zazwyczaj tłumaczyli kłopotami finansowymi, zmianami organizacyjnymi w firmie, czy brakiem zleceń od firm zewnętrznych. W takich przypadkach działania objętych kontrolą urzędów pracy ograniczały się do uzyskania wyjaśnień od organizatorów dotyczących przyczyn niezatrudnienia stażystów.

Zwrócić należy uwagę, że największe zainteresowanie organizacją subsydiowanych form zatrudnienia, w tym m.in. staży, wykazują instytucje samorządowe i edukacyjne, dla których – przy ograniczonym źródle finansowania działalności – jest to forma wsparcia personalnego. Instytucje publiczne rzadko mogą zadeklarować zatrudnienie po zrealizowanej formie aktywizacyjnej. Stąd praktyczne umiejętności, jakie nabyły osoby uczestniczące w stażach, są w zasadzie nie do wykorzystania, bo urzędy nie potrzebują takiej liczby pracowników. Instytucje te nie mając praktycznie możliwości podpisania stałej umowy o pracę po ukończeniu stażu, wnioskowały niejednokrotnie o kontynuację zatrudnienia subsydiowanego.



Urzędy natomiast mając na uwadze osiągnięcie wymaganych progów zatrudnieniowych kierowały bezrobotnych na kolejne formy aktywizacji zawodowej, najczęściej w ramach prac interwencyjnych.

**6.** Przyznanie jednorazowych środków finansowych na rozpoczęcie działalności gospodarczej jest jedną z najbardziej poszukiwanych form aktywizacji. Zasady jej przyznawania regulują przepisy ustawy o promocji zatrudnienia oraz rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 lipca 2017 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej<sup>41</sup>.

Jednorazowe środki  
na podjęcie działalności  
gospodarczej

Warunki ubiegania się o przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej określały m.in., że osoba ubiegając się:

- w okresie 12 miesięcy przed dniem złożenia wniosku nie prowadziła działalności gospodarczej oraz nie była członkiem spółdzielni socjalnej;
- nie otrzymała dotychczas bezzwrotnych środków z Funduszu Pracy lub innych bezzwrotnych środków publicznych na podjęcie działalności;
- zobowiązana jest do prowadzenia działalności gospodarczej przez okres, co najmniej 12 miesięcy (w przypadku ubiegania się o dofinansowanie ze środków PFRON do prowadzenia działalności gospodarczej, co najmniej 12 miesięcy – jeżeli środki zostały przyznane w kwocie nie wyższej niż sześciokrotność przeciętnego wynagrodzenia lub co najmniej 24 miesiące – jeżeli środki zostały przyznane w kwocie wynoszącej od sześciokrotności do piętnastokrotności przeciętnego wynagrodzenia);
- nie złożyła wniosku do innego starosty o przyznanie dotacji na działalność gospodarczą lub przystąpienie do spółdzielni socjalnej.

Jest to forma aktywizacji o najwyższej efektywności zatrudnieniowej. Przy okazji jest to też najdroższa forma – średni jej koszt wynosił 18,7 tys. zł.

Objęte kontrolą powiatowe urzędy pracy w latach 2018–2020 przyznały jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej zaledwie dla 110 osób niepełnosprawnych. Niepełnosprawni, którzy uzyskali tę formę wsparcia stanowili zaledwie 1,5% wszystkich bezrobotnych, którym w ciągu tych trzech lat przyznano środki na podjęcie działalności gospodarczej (7287).

<sup>41</sup> Dz. U. poz. 1380, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie refundacji kosztów wyposażenia.

Tabela nr 17

Udział bezrobotnych oraz bezrobotnych niepełnosprawnych zarejestrowanych w 21 kontrolowanych urzędach pracy w formie aktywizacji polegającej na przyznaniu dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej w latach 2018–2020

Dofinansowanie podejmowania działalności gospodarczej						
Wyszczególnienie	2018		2019		2020	
	Bezrobotni ogółem	Bezrobotni niepełnosprawni	Bezrobotni ogółem	Bezrobotni niepełnosprawni	Bezrobotni ogółem	Bezrobotni niepełnosprawni
Liczba kończących udział	3041	43	2655	31	2481	36
Liczba zatrudnionych	2676	36	2386	24	2225	30
Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej	88,0	83,7	89,9	77,4	89,7	83,3

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie załącznika 6 do sprawozdania MRPiPS-01 za lata 2018-2020 oraz ustaleń kontroli.

Wydatki na realizację tej formy aktywizacji wyniosły 140 884,2 tys. zł, z czego 1607,9 tys. zł przyznano na dofinansowania dla osób niepełnosprawnych. Wskaźnik efektywności kosztowej wynosił w kolejnych latach 19,5 tys. zł, 20,6 tys. zł i 18,1 tys. zł dla bezrobotnych ogółem oraz odpowiednio 16,6 tys. zł, 18,4 tys. zł i 18,1 tys. zł dla bezrobotnych niepełnosprawnych.

Wnioski o przyznanie środków na działalność gospodarczą zawierały kwotę potrzebnych środków, kalkulację kosztów związanych z podjęciem działalności gospodarczej i źródła ich finansowania, a także deklarowane roczne lub dwuletnie przychody i zyski z prowadzonej działalności, wysokość wkładu własnego oraz specyfikację i harmonogram wydatków w ramach wnioskowanych i własnych środków. Złożone wnioski podlegały opinii doradcy klienta pod względem zasadności udzielenia wsparcia oraz opinii kierownika Działu Rynku Pracy pod względem prawidłowości i kompletności jego sporządzenia. Dyrektor PUP po zapoznaniu się z dokumentacją oraz biorąc pod uwagę powyższe opinie podejmowała decyzję dotyczące uwzględnienia wniosku lub odmowie jego uwzględnienia. W przypadku uwzględnienia wniosku wnioskodawcy byli zapraszani do urzędu w celu omówienia dalszej procedury związanej z podpisaniem umowy o przyznanie dofinansowania.

#### Przykład

**PUP w Nowym Dworze Mazowieckim:** W 2018 r. do PUP wpłynęły 104 wnioski o przyznanie jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej. Na podstawie uwzględnionych wniosków dotacje przyznano 89 osobom w tym jednej osobie niepełnosprawnej (prowadzącej działalność fotograficzną). W 2019 r. do PUP wpłynęły 84 wnioski o przyznanie jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej. Na podstawie uwzględnionych wniosków dotacje przyznano 59 osobom w tym dwóm osobom niepełnosprawnym (jednej osobie ze środków PFRON prowadzącej działalność gastronomiczną i jednej osobie ze środków EFS świadczącej usługi *auto detailingu*). W 2020 r. do PUP wpłynęły 103 wnioski o przyznanie jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej. Na podstawie uwzględnionych wniosków dotacje przyznano 76 osobom. Żadnej osobie niepełnosprawnej.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie refundacji kosztów wyposażenia do wniosku o dofinansowanie bezrobotny dołączał oświadczenie o zobowiązaniu się do prowadzenia działalności gospodarczej w okresie 12 miesięcy od dnia jej rozpoczęcia oraz nieskładania w tym okresie wniosku o zawieszenie jej wykonywania. Jak wynika z ustaleń kontroli ok. 90% beneficjentów tej formy aktywizacji nie uzyskiwało ani deklarowanych przychodów, ani zysków lub uzyskiwało je na poziomie znacząco niższym niż wynikałoby to z kalkulacji kosztów związanych z podjęciem działalności gospodarczej, na podstawie, której osoby te uzyskiwały dofinansowanie. Niekiedy utrzymywano działalność tylko przez wymagany umową czas, prowadzono ją w sposób pozorny i niedochodowy i zawieszano ją lub wyrejestrowywano po wygaśnięciu umowy. Na koniec 2020 r. działalność gospodarczą nadal prowadziło 42 z 76 niepełnosprawnych, którzy otrzymali dofinansowanie na jej podjęcie w latach 2018–2020.

Urzędy mają prawo skontrolować, czy osoby, które otrzymały wsparcie finansowe na podjęcie działalności gospodarczej rzeczywiście ją prowadzą i robią to zgodnie z umową. Kontrole takie są jednak wybiórcze.

### Przykład

**PUP w Żywcu:** Zbadano dokumentację pięciu osób niepełnosprawnych, którym udzielono wsparcia w ramach jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej. Wysokość dofinansowania dla jednej osoby wynosiła 17,0 tys. zł. Cztery spośród ww. osób przed zawarciem umowy o dofinansowanie uczestniczyły w szkoleniu *ABC przedsiębiorczości*, a jedna osoba prowadziła działalność gospodarczą w latach 2006–2008. Osoby, których dokumentację objęto badaniem, prowadziły działalność gospodarczą przez okres wymagany w umowach o dofinansowanie, tj. przez 12 miesięcy, przy czym trzy osoby prowadziły działalność gospodarczą<sup>42</sup>, a w przypadku dwóch osób działalność gospodarcza została zawieszona po upływie 16 i 20 miesięcy. U osób, których dokumentację objęto badaniem, PUP nie przeprowadził kontroli potwierdzającej wywiązywanie się z warunków umów o przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej. Dyrektor wyjaśniła, że na stanowisku ds. kontroli nie jest prowadzona osobna ewidencja realizowanych kontroli z podziałem na poszczególne grupy społeczne np. osoby niepełnosprawne. PUP nie kontroluje 100% zawartych umów o przyznanie jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej. Umowy do kontroli dobiera się losowo, dlatego też ww. osoby nie zostały skontrolowane. W latach 2018–2019 główną przeszkodą związaną z ograniczeniem liczby kontrolowanych umów była sytuacja, kiedy liczba zawartych umów i tym samym liczba planowanych kontroli przekraczała możliwości kadrowe PUP.

Po upływie 12 miesięcy urzędy nie sprawdzają już, czy działalność gospodarcza, na którą przyznano dofinansowanie nadal jest prowadzona, chociaż mają taką możliwość. W Urzędach objętych kontrolą tylko dziewięć spośród 21 posiadało informacje, czy osoby zaktywizowane nadal były zatrudnione na koniec 2020 r. Pozostałe wyjaśniły, że przepisy nie zobowiązują ich do badania trwałości ponad czas określony w przepisach dla poszczególnych form aktywizacji.

<sup>42</sup> Według stanu na 31 grudnia 2020 r.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Środki na refundację wyposażenia /doposażenia stanowiska pracy

7. Jedną ze skuteczniejszych form aktywizacji jest refundacja pracodawcom kosztów wyposażenia stanowisk pracy dla skierowanych bezrobotnych, ponieważ bezrobotni podejmują zatrudnienie, pozyskują środki niezbędne do funkcjonowania oraz okres ich aktywizacji jest najdłuższy (zatrudnienie w ramach umowy o pracę na okres min. 24 miesiące, pełen etat, wynagrodzenie co najmniej minimalne, pracodawca nie może wypowiedzieć umowy z przyczyn zakładu pracy, uprawnienia pracownicze, konsekwencje finansowe i odmowa dalszej współpracy dla pracodawcy w przypadku niewywiązania się z wymogów umowy). Okres ten wlicza się również do okresu potrzebnego do otrzymania w przyszłości świadczeń emerytalnych czy rentowych. Zasady przyznawania tego dofinansowania reguluje rozporządzenie w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy.

Objęte kontrolą powiatowe urzędy pracy w latach 2018–2020 w wyniku refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy zorganizowały pracę dla 260 osób niepełnosprawnych. Osoby niepełnosprawne stanowiły jedynie 4,6% bezrobotnych ogółem, dla których wyposażono lub doposażono stanowisko pracy (5631 osób).

Tabela nr 18

Udział bezrobotnych oraz bezrobotnych niepełnosprawnych zarejestrowanych w 21 kontrolowanych urzędach pracy w formie aktywizacji polegającej na refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy w latach 2018–2020

Refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy						
Wyszczególnienie	2018		2019		2020	
	Bezrobotni ogółem	Bezrobotni niepełnosprawni	Bezrobotni ogółem	Bezrobotni niepełnosprawni	Bezrobotni ogółem	Bezrobotni niepełnosprawni
Liczba kończących udział	2128	100	1998	94	1505	66
Liczba zatrudnionych	1873	88	1779	87	1371	61
Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej	88,0	88,0	89,0	92,6	91,1	92,4

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie załącznika 6 do sprawozdania MRPIPS-01 za lata 2018-2020 oraz ustaleń kontroli.

Wydatki na realizację tej formy aktywizacji wyniosły łącznie za trzy lata 88 257,3 tys. zł, z czego 2253,9 tys. zł dla osób niepełnosprawnych. Wskaźnik efektywności kosztowej wynosił 18,9 tys. zł, 16,9 tys. zł i 21,4 tys. zł dla bezrobotnych ogółem oraz 15 tys. zł, 10,5 tys. zł i 14,1 tys. zł dla niepełnosprawnych.

W jednostkach objętych kontrolą refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy dla skierowanych bezrobotnych niepełnosprawnych była udzielana zgodnie z przepisami. W jednym wypadku stwierdzono niegospodarność w wydatkowaniu środków na wyposażenie stanowiska pracy. We wszystkich sprawach objętych kontrolą umowy o refundację zawierały zobowiązania przedsiębiorców do zatrudniania osób bezrobotnych przez okres 24 miesiące. Przedsiębiorcy zatrudniali skierowane osoby bezrobotne przez wymagany czas wskazany w umowie.

W jednym przypadku stwierdzono jednak niepodjęcie przez Urząd działań w celu wyegzekwowania od pracodawcy obowiązku zatrudnienia skierowanego bezrobotnego na doposażonym stanowisku pracy.

### Przykłady

**PUP w Kraśniku:** Z objętych badaniem dokumentów pięciu niepełnosprawnych długotrwale bezrobotnych, którzy nie uzyskali zatrudnienia, mimo działań aktywizacyjnych ze strony PUP, jedna osoba skorzystała z aktywizacji w formie zatrudnienia na stanowisku wyposażonym/doposażonym ze środków refundowanych. Z osobą tą pracodawca zawarł umowę o pracę na czas określony od 17 grudnia 2018 r. do 17 stycznia 2021 r. W dniu 5 sierpnia 2020 r. pracodawca wypowiedział umowę o pracę na podstawie art. 53 § 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy<sup>43</sup> z dniem 8 sierpnia 2020 r. Pracodawca do 19 kwietnia 2021 r. nie powiadomił Urzędu o zaistniałej sytuacji, mimo takiego obowiązku wynikającego z zawartej umowy o refundację. Osoba niepełnosprawna w dniu 14 października 2020 r. ponownie zarejestrowała się w Urzędzie, PUP nie podjął jednak działań w celu skierowania kolejnej osoby bezrobotnej na doposażone stanowisko pracy w ramach umowy zawartej z pracodawcą ani nie wyegzekwował od pracodawcy zwrotu środków finansowych w wysokości proporcjonalnej do okresu niezatrudnienia pracownika.

**PUP w Zabrze:** W umowach o przyznanie refundacji kosztów wyposażenia/doposażenia stanowiska pracy zobowiązano przedsiębiorców m.in. do: zatrudnienia bezrobotnego w pełnym wymiarze czasu oraz utrzymania jego stanowiska pracy przez co najmniej 24/36 miesięcy. Stwierdzono, że przedsiębiorcy zawarli z osobami niepełnosprawnymi umowę o pracę na 24/36 miesięcy w pełnym wymiarze czasu pracy. W przypadku dwóch przedsiębiorców kilkakrotnie kierowano kolejne osoby na wyposażenie stanowiska pracy, w związku z przerwaniem zatrudnienia przez osoby dotychczas zatrudnione. Wszystkie trzy umowy były jeszcze w trakcie realizacji. W trakcie trwania umowy pracodawca składał kwartalne oświadczenia o utrzymaniu refundowanego stanowiska pracy, a zatrudnienie jest monitorowane przez pracownika PUP poprzez wypełnianie ZUS-U1.

Bezrobotni zatrudnieni przez pracodawców na miejscach pracy utworzonych w związku z refundacją kosztów ich wyposażenia lub doposażenia rynku pracy po okresie 24 miesięcy od zawarcia umowy, w ok. 40% przypadków zatrudnieni byli nadal, przy czym sytuacja w tym zakresie w poszczególnych urzędach była zróżnicowana. Ze 124 osób niepełnosprawnych zaktywizowanych w tej formie, 42 nadal było zatrudnionych na koniec 2020 r. Z ustaleń kontroli wynika jednak, że pracodawcy, którzy wcześniej korzystali z refundacji kosztów utworzenia stanowisk pracy, zwalniali zatrudnionych pracowników po upływie 24 miesięcznego okresu i ubiegają się w urzędach pracy o kolejne refundacje.

### Przykład

**PUP w Żywcu:** Badaniem objęto dokumentację dotyczącą dofinansowania kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla trzech pracodawców, tj. wszystkich pracodawców, którym w okresie objętym kontrolą

<sup>43</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm.

zrefundowano<sup>44</sup> koszty wyposażenia stanowiska pracy dla osób niepełnosprawnych oraz trzech osób niepełnosprawnych skierowanych na stanowiska wyposażone, stwierdzono, że dofinansowanie w wysokości 20,0 tys. zł na jedno stanowisko pracy przyznano na elementy wyposażenia stanowiska pracy<sup>45</sup>, zgodnie z przyjętymi zasadami.

W umowach o przyznanie refundacji zobowiązano przedsiębiorców m.in. do: zatrudnienia bezrobotnego w pełnym wymiarze czasu oraz utrzymania jego stanowiska pracy przez co najmniej 24 miesiące. Stwierdzono, że przedsiębiorcy zawarli z osobami niepełnosprawnymi umowy o pracę na 24 miesiące w pełnym wymiarze czasu pracy. Według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. dwie osoby niepełnosprawne kontynuowały zatrudnienie, a jedna zarejestrowała się ponownie w PUP, po 25-miesięcznym okresie zatrudnienia. Nie stwierdzono przeniesienia na to samo stanowisko pracy innego pracownika, na podstawie skierowania z PUP.

### Prace interwencyjne i roboty publiczne

**8.** Szansę na aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych dają prace interwencyjne i roboty publiczne. Aktywizacja w tych formach realizowana jest na podstawie przepisów ustawy o promocji zatrudnienia oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jednorazowej refundacji kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne<sup>46</sup>.

Dofinansowanie prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jednorazowa refundacja kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne poniesionych w związku z zatrudnieniem skierowanego bezrobotnego to formy pomocy, której beneficjentami są pracodawcy i organizatorzy robót publicznych. Zgodnie z art. 51 ust. 1 ww. ustawy o promocji zatrudnienia starosta zwraca pracodawcy, który zatrudnił w ramach prac interwencyjnych na okres do sześciu miesięcy skierowanych bezrobotnych część kosztów poniesionych na wynagrodzenia, nagrody oraz składki na ubezpieczenie społeczne w wysokości uprzednio uzgodnionej, ale nieprzekraczającej kwoty zasiłku pobieranego w ostatnim dniu przez bezrobotnego i składek na ubezpieczenie społeczne. W 2020 r. (od września) taki zasiłek wynosił 1200 zł przez pierwsze trzy miesiące i 943,30 zł w kolejnych miesiącach, w których mu przysługuje. W latach wcześniejszych był jeszcze niższy<sup>47</sup>. Pracodawca może także zatrudnić bezrobotnego na 12 miesięcy i wówczas otrzymuje dofinansowanie co drugi miesiąc (art. 51 ust. 2 ww. ustawy). Starosta może także dokonywać zwrotu pracodawcy zatrudniającego bezrobotnych w ramach prac interwencyjnych wynagrodzenia i stawek (do wysokości zasiłku) przez okres 12 miesięcy

<sup>44</sup> Łączna kwota przyznanego wsparcia wynosiła 60,0 tys. zł, w tym: 40,0 tys. zł w 2018 r. i 20,0 tys. zł w 2020 r. a wysokość wsparcia na wyposażenie jednego stanowiska pracy wynosiła 20,0 tys. zł.

<sup>45</sup> Tj. m.in. na zakup: wózka widłowego, podnośnika dwukolumnowego i wyważarki do kół samochodowych.

<sup>46</sup> Dz. U. poz. 864, dalej: rozporządzenie w sprawie organizowania prac interwencyjnych.

<sup>47</sup> Do końca maja 2018 r. podstawowy zasiłek dla bezrobotnych wynosił 831,1 zł w pierwszych 3 miesiącach jego otrzymywania, a po tym czasie 652,6 zł. Od 1 czerwca 2018 r. podstawowy zasiłek wynosił 847,8 i później 665,7 zł. Wysokość zasiłku od 1 czerwca 2019 r. do końca maja 2020 r. wynosiła: 861,4 zł brutto miesięcznie w okresie pierwszych trzech miesięcy posiadania prawa do zasiłku i 676,40 zł brutto miesięcznie w okresie kolejnych miesięcy posiadania prawa do zasiłku. Bezrobotnemu, którego staż pracy wynosi mniej niż pięć lat, przysługuje zasiłek w wysokości 80% kwoty zasiłku, natomiast bezrobotnemu o stażu pracy co najmniej 20 lat, przysługuje zasiłek w wysokości 120%.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

lub 18 miesięcy. Pracodawca jest zobowiązany utrzymać zatrudnienie skierowanego do udziału w tej formie aktywizacji bezrobotnego przez sześć miesięcy po zakończeniu tej refundacji. Niewywiązanie się z tego warunku i innych określonych w umowie powoduje obowiązek zwrotu uzyskanej pomocy wraz z odsetkami. W przypadku rozwiązania umowy przez samego bezrobotnego w trakcie okresu objętego refundacją lub przed upływem sześciu miesięcy po jej zakończeniu, starosta kieruje na zwolnione stanowisko innego bezrobotnego.

Prace interwencyjne często organizowane są przez podmioty publiczne.

### Przykład

**PUP w Tomaszowie Mazowieckim:** Analiza zestawienia pracodawców organizujących prace interwencyjne dla osób niepełnosprawnych w latach 2018-2020, wykazała, że spośród 27 osób niepełnosprawnych kończących tę formę aktywizacji w latach 2018-2020 15 osób uczestniczyło w pracach interwencyjnych zorganizowanych przez podmioty publiczne<sup>48</sup>.

Podpisane umowy o prace interwencyjne pozwalają pracodawcy na zmniejszenie kosztów zatrudnienia, ponieważ około 50% minimalnego wynagrodzenia i składek na ubezpieczenie społeczne refunduje urząd pracy. Tak więc prace interwencyjne to przede wszystkim szansa dla bezrobotnych na pozyskanie zatrudnienia, do którego nie zostaliby dopuszczeni bez finansowego wsparcia ze środków publicznych. Organizacja robót publicznych w 100% angażuje środki publiczne na ich finansowanie, a ich efektywność uzależniona jest od kondycji finansowej samorządów.

W objętych kontrolą powiatowych urzędach pracy w latach 2018-2020 w pracach interwencyjnych uczestniczyło łącznie 303 niepełnosprawnych, czyli 4,2% ogółu uczestniczących w pracach interwencyjnych bezrobotnych (7136 osób).

Tabela nr 19

Udział bezrobotnych oraz bezrobotnych niepełnosprawnych zarejestrowanych w 21 kontrolowanych urzędach pracy w pracach interwencyjnych w latach 2018-2020

Wyszczególnienie	Prace interwencyjne					
	2018		2019		2020	
	Bezrobotni ogółem	Bezrobotni niepełnosprawni	Bezrobotni ogółem	Bezrobotni niepełnosprawni	Bezrobotni ogółem	Bezrobotni niepełnosprawni
Liczba kończących udział	2609	113	2299	107	2228	98
Liczba zatrudnionych	2527	106	2252	104	2173	93
Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej	96,9	93,8	98,0	97,2	97,5	94,9

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie załącznika 6 do sprawozdania MRPIPS-01 za lata 2018-2020 oraz ustaleń kontroli.

<sup>48</sup> Urząd Gminy Lubochnia – cztery osoby, Urząd Gminy w Czerniewicach oraz DPS nr 2 w Tomaszowie Mazowieckim – po trzy osoby, Powiatowe Centrum Animacji Społecznej w Tomaszowie Mazowieckim – dwie osoby, Tomaszowskie Centrum Sportu, DPS nr 1 w Tomaszowie Mazowieckim, Urząd Gminy w Tomaszowie Mazowieckim – po jednej osobie.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W skontrolowanych jednostkach w ciągu tych trzech lat wydatkowano na realizację tej formy aktywizacji 36 228 tys. zł dla bezrobotnych ogółem, z czego 869,5 tys. zł dla osób niepełnosprawnych. Wskaźnik efektywności kosztowej wyniósł 6,5 tys. zł, 6,1 tys. zł i 4,7 tys. zł, a dla osób niepełnosprawnych odpowiednio: 5,5 tys. zł, 4,9 tys. zł i 3 tys. zł. Spośród zaktywizowanych 267 osób niepełnosprawnych na koniec 2020 r. nadal zatrudnionych było 94.

### Przykład

**PUP w Nowym Dworze Mazowieckim:** Roboty publiczne natomiast najczęściej organizowane są przez gminy, organizacje pozarządowe statutowo zajmujące się problematyką: ochrony środowiska, kultury, oświaty, kultury fizycznej i turystyki, opieki zdrowotnej, bezrobocia oraz pomocy społecznej, a także spółki wodne i ich związki. Zgodnie z 57 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia, starosta zwraca organizatorowi robót publicznych zatrudniającemu skierowanych bezrobotnych przez okres sześciu miesięcy część kosztów poniesionych na wynagrodzenia, nagrody oraz składki na ubezpieczenie społeczne bezrobotnych w wysokości uprzednio uzgodnionej, nieprzekraczającej jednak kwoty ustalonej, jako iloczyn liczby zatrudnionych w miesiącu w przeliczeniu na pełen wymiar czasu oraz 50% przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w ostatnim dniu zatrudnienia każdego rozliczanego miesiąca i składek na ubezpieczenie społeczne od refundowanego wynagrodzenia. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej w Polsce w 2020 roku wyniosło 5167,47 zł.

W objętych kontrolą powiatowych urzędach pracy w latach 2018–2020 w robotach publicznych uczestniczyło 235 osób niepełnosprawnych.

Tabela nr 20

Udział bezrobotnych oraz bezrobotnych niepełnosprawnych zarejestrowanych w 21 kontrolowanych urzędach pracy w robotach publicznych w latach 2018–2020

Wyszczególnienie	Roboty publiczne					
	2018		2019		2020	
	Bezrobotni ogółem	Bezrobotni niepełnosprawni	Bezrobotni ogółem	Bezrobotni niepełnosprawni	Bezrobotni ogółem	Bezrobotni niepełnosprawni
Liczba kończących udział	1714	107	1145	76	897	66
Liczba zatrudnionych	1590	101	1042	72	866	62
Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej	92,8	94,4	91,0	94,7	96,5	93,9

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie załącznika 6 do sprawozdania MRPiPS-01 za lata 2018-2020 oraz ustaleń kontroli.

W ciągu tych trzech lat w skontrolowanych urzędach wydatkowano na realizację tej formy aktywizacji 29 856,5 tys. zł dla bezrobotnych ogółem, z czego 1116,7 tys. zł dla osób niepełnosprawnych. Wskaźnik efektywności kosztowej wyniósł 9,7 tys. zł, 9,2 tys. zł i 10,8 tys. zł, a dla osób niepełnosprawnych odpowiednio: 6,7 tys. zł., 6,5 tys. zł. i 7,1 tys. zł. Spośród zaktywizowanych 166 osób niepełnosprawnych na koniec 2020 r. nadal zatrudnionych było 34.



### Przykłady

**Sąddecki Urząd Pracy:** W okresie objętym kontrolą w SUP stosowano ciągły nabór dla pracodawców organizujących roboty publiczne. Urząd zawarł w tym okresie umowy z odpowiednio: 10 podmiotami, organizując roboty publiczne dla 20 osób, w tym dla jednej osoby niepełnosprawnej; ośmioma podmiotami, organizując prace interwencyjne dla 16 osób; pięcioma podmiotami, organizując prace interwencyjne dla 11 osób. W latach 2019–2020 z tej formy aktywizacji nie skorzystały osoby niepełnosprawne. Badaniem objęto jeden nabór z 2018 r. (wniosek o zorganizowanie robót publicznych złożony do SUP przez miasto Nowy Sącz), ustalając, że nabór pracodawcy, mającego zatrudnić osobę niepełnosprawną odbył się w sposób prawidłowy i zgodny z przyjętymi regulacjami, w tym wewnętrznymi (złożony wniosek podlegał ocenie formalnej i merytorycznej). We wniosku pracodawca deklarował zatrudnienie po zakończonych robotach publicznych na podstawie umowy o pracę zawartej na czas określony, w pełnym wymiarze czasu pracy, za wynagrodzeniem w wysokości 2,1 tys. zł. Roboty publiczne były finansowane ze środków rezerwy Funduszu Pracy. Badanie dokumentacji jednej osoby z lekkim stopniem niepełnosprawności, zarejestrowanej w SUP w charakterze bezrobotnej/poszukującej pracy, która skorzystała z ww. robót publicznych w 2018 r. (stanowisko: *opiekun w domu pomocy społecznej*), wskazało, że osoba ta po zakończeniu tych robót ponownie została zarejestrowana jako bezrobotna i w 2020 r. ponownie (nie posiadając statusu osoby niepełnosprawnej) korzystała z tej formy aktywizacji. Na dzień 22 lutego 2021 r. była zarejestrowana jako bezrobotna/poszukująca pracy.

**PUP w Gorlicach:** W latach 2018–2020 PUP zawarł cztery umowy o organizację robót publicznych z trzema podmiotami. Szczegółowym badaniem objęto nabór uczestników u organizatora, który w latach 2018–2019 dwukrotnie organizował roboty publiczne. Urząd Gminy Sękowa złożył wniosek na stanowisko robotnika gospodarczego, którego zadaniem miało być m.in. wykonywanie prac porządkowych na terenie i wokół cmentarzy z I wojny światowej (23 cmentarze na terenie gminy). Na rozmowy kwalifikacyjne PUP skierował 5 osób. Po zmianie terminu wykonywania robót, w związku z trudnościami związanymi z doбором osób, w wyniku przeprowadzonych rozmów kwalifikacyjnych organizator robót wybrał bezrobotnego będącego osobą niepełnosprawną i zobowiązał się do zatrudnienia osoby wykonującej prace interwencyjne przez okres co najmniej trzech miesięcy (w pełnym wymiarze czasu pracy). W dokumentacji skierowanego i wybranego przez organizatora niepełnosprawnego pracownika znajdowały się m.in.: przesłane do PUP dokumenty rozliczeniowe dot. zawartej umowy, kopie podpisanych własnoręcznie przez pracownika list obecności, umowa o pracę na czas określony od 15 października 2019 r. do 14 stycznia 2020 r. zawarta z wykonującym roboty publiczne oraz protokół z przeprowadzenia kontroli przez pracownika PUP w Gorlicach w zakresie przestrzegania postanowień umowy o zorganizowanie zatrudnienia w ramach robót publicznych (nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji umowy). Po czterech miesiącach od zakończenia pracy w ramach robót publicznych klient został ponownie zarejestrowany jako bezrobotny. W czerwcu 2020 r. wyrejestrował się z PUP na własną prośbę.

### 5.2.3. Uzyskane efekty

Zgodnie z przyjętymi zasadami skuteczność działania urzędów pracy badana jest corocznie na podstawie wskaźników efektywności zatrudnieniowej i kosztowej dla sześciu podstawowych form aktywizacji (szkolenia, staże, prace interwencyjne, roboty publiczne, dofinansowanie podejmowania działalności gospodarczej oraz refundacja środków na wyposażenie/doposażenie stanowiska pracy) dla bezrobotnych ogółem obliczane

Efekty aktywizacji  
zawodowej osób  
niepełnosprawnych

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

są wskaźniki efektywności dla całego urzędu. Dane ze wszystkich urzędów dotyczące liczby osób objętych daną formą aktywizacji, kończących w nich udział oraz zatrudnionych po zakończeniu udziału w danej formie aktywizacji dają średnią krajową. Informacja o efektywności podstawowych form aktywizacji oraz ogółem dla urzędu publikowana jest corocznie przez ministra właściwego ds. pracy. Wskaźniki podawane w takich informacjach za lata objęte kontrolą zaprezentowano w poniższej tabeli.

Tabela nr 21

Efektywność podstawowych form aktywizacji dla osób bezrobotnych ogółem

L.p.	Forma aktywizacji	Efektywność zatrudnieniowa w %	Efektywność kosztowa w zł	Efektywność zatrudnieniowa w %	Efektywność kosztowa w zł	Efektywność zatrudnieniowa w %	Efektywność kosztowa w zł
		2018		2019		2020	
1.	Szkolenia	65,46	4 408,98	66,18	4465,01	58,01	5 772,21
2.	Prace interwencyjne	91,98	6 459,81	92,06	5498,27	92,38	5 040,99
3.	Roboty publiczne	88,85	11 114,76	88,33	11037,54	89,34	12 498,72
4.	Stáže	83,64	8 313,86	84,19	8698,84	81,36	10 580,55
5.	Dofinansowanie podejmowania działalności gospodarczej	95,85	18 785,25	96,03	18366,24	98,1	18 727,61
6.	Refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy	88,51	15 961,45	89,82	14380,85	90,85	17 665,17
Przeciętna wartość wskaźnika dla PUP w skali kraju		84,96	10 286,42	85,52	10 154,30	85,35	11 970,80

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji MRPiPS o efektywności podstawowych form aktywizacji za lata 2018–2020.

Wskaźniki te wyliczane są na podstawie załącznika nr 1 do sprawozdania MRPiPS-02 i uwzględniają wyłącznie podstawowe formy aktywizacji finansowane z Funduszu Pracy. Pomijają one inne źródła finansowania i nie pokazują wszystkich osób uczestniczących w tych formach aktywizacji. Przyjęty sposób badania skuteczności działań aktywizacyjnych PUP powoduje, że wykazywane są bardzo wysokie wskaźniki efektywności zatrudnieniowej – dla całego kraju średnio w 2018 r. 84,96%, w 2019 r. 85,52%, a w 2020 r. 85,35%.

Powiatowe urzędy pracy nie badają efektywności zatrudnieniowej dla poszczególnych grup bezrobotnych, w tym osób niepełnosprawnych. W niniejszej kontroli, dla ogółu bezrobotnych osób niepełnosprawnych oraz w kontrolowanych jednostkach NIK podjęta próba porównania efektywności zatrudnieniowej i kosztowej dla bezrobotnych ogółem oraz dla osób niepełnosprawnych.

Dane dotyczące udziału osób niepełnosprawnych w poszczególnych formach aktywizacji znajdują się w załączniku 6 do sprawozdania MRPiPS-01. Na tej podstawie NIK sporządziła poniższe zestawienie i obliczyła efek-

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

tywność zatrudnieniową dla sześciu podstawowych form aktywizacji dla bezrobotnych osób niepełnosprawnych w skali kraju. Wskaźniki te zaprezentowano w poniższej tabeli.

Tabela nr 22

Efektywność zatrudnieniowa podstawowych form aktywizacji dla osób niepełnosprawnych w skali kraju w latach 2018–2020

Lp.	Forma aktywizacji	Efektywność zatrudnieniowa w %	Efektywność zatrudnieniowa w %	Efektywność zatrudnieniowa w %
		2018	2019	2020
1.	Szkolenia	59,9	61,8	54,3
2.	Prace interwencyjne	90,3	96,6	96,9
3.	Roboty publiczne	91,6	93,8	95,3
4.	Stáže	80,3	80,3	78,4
5.	Dofinansowanie podejmowania działalności gospodarczej	84,6	89,9	92,1
6.	Refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy	84,6	87,7	89,4
Przeciętna wartość wskaźnika dla PUP (bezrobotni niepełnosprawni)		84,1	84,3	85,2
Przeciętna wartość wskaźnika dla PUP w skali kraju (bezrobotni ogółem)		84,96	85,52	85,35

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie sprawozdań MRPiPS-01, załącznik 6, za lata 2018, 2019 i 2020.

Wskaźniki efektywności zatrudnieniowej dla osób niepełnosprawnych praktycznie nie odbiegały od takich wskaźników dla bezrobotnych ogółem. Mimo niskiego zatrudnienia osób niepełnosprawnych i niewielkiego ich udziału w aktywnych formach aktywizacji, wskaźniki skuteczności dla urzędu były na poziomie 84-85%, czyli bardzo wysokim. Prowadzi to do prostej konkluzji – przyjęte wskaźniki nie pokazują rzeczywistej skuteczności urzędów pracy.

W 21 skontrolowanych jednostkach NIK podjęła próbę ustalenia faktycznej trwałości zatrudnienia niepełnosprawnych uczestników sześciu podstawowych form aktywizacji i sprawdzenia, czy na koniec 2020 r. nadal byli oni zatrudnieni. Tylko 10 powiatowych urzędów przedstawiło NIK pełne dane dotyczące osób niepełnosprawnych, w tym zwłaszcza dotyczące pozostawiania ich w zatrudnieniu na koniec okresu objętego kontrolą. Pozostałe twierdziły, że nie dysponują takimi informacjami, a nie gromadzą ich, ponieważ nie obligują ich do tego przepisy.

### Przykład

**PUP w Zgierzu:** Urząd w Zgierzu nie bada trwałości zatrudnienia osób zaktywizowanych (w tym osób niepełnosprawnych), ze względu na fakt, że nie występuje taki obowiązek. Poza tym narzędzia, którymi dysponuje Urząd

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

są niewystarczające do prowadzenia takiego monitoringu. Sprawdzana jest efektywność w zakresie wskazanym w założeniach poszczególnych programów i form aktywizacji bezrobotnych. Urząd monitoruje zatrudnienie w okresie trzech miesięcy od zakończenia udziału w programie uruchomionym z udziałem środków FP.

Według danych z 10 PUP spośród 597 osób niepełnosprawnych, które podjęły pracę po zakończeniu udziału w jednej z podstawowych form aktywizacji w latach 2018–2020, na koniec 2020 r. nadal zatrudnionych było 425. Oznacza to, że 172 osoby, czyli prawie 30%, już nie pracowały, mimo niedawnego zakończenia udziału w aktywizacji.

Kontrola jednoznacznie wykazała, że konstrukcja stosowanych obecnie w Ministerstwie wskaźników efektywności, nie pozwala na pozyskanie danych zarówno o rodzaju stosunku pracy, jak i trwałości uzyskanego zatrudnienia. Bez głębszej analizy potrzeb, co do faktycznego wykorzystania danej formy aktywizacji dla osób niepełnosprawnych, wskaźniki te nie powinny być główną przesłanką dla kierowania środków do tych powiatów, dla których osiągają one najwyższą wartość. Pomiar efektywności przy użyciu tych wskaźników, które nie uwzględniają ani rodzaju umowy, ani czasu jej trwania, uniemożliwia uzyskanie miarodajnej informacji o efektywności wydatkowania środków z Funduszu Pracy i rezultatach działań podejmowanych w tym obszarze. Zbierane przez ministerstwo właściwe ds. pracy informacje praktycznie nie pozwalają na dokonanie pełnej i niepodważalnej oceny funkcjonowania systemu aktywizacji bezrobotnych, zwłaszcza z punktu widzenia jego skuteczności, efektywności, a także potrzeb i oczekiwań osób pozostających bez pracy. Ponadto przyjęte sposoby mierzenia efektywności PUP pomijają, szczególnie w odniesieniu do osób niepełnosprawnych, informacje dotyczące aktywizacji finansowanej z innych źródeł (PFRON, EFS). Brak systemowego gromadzenia informacji na ten temat uniemożliwia prowadzenie wiarygodnych analiz dotyczących faktycznych potrzeb i skuteczności działań aktywizacyjnych wobec osób niepełnosprawnych.

Zwrócić również należy uwagę, że polityka przydzielania środków na aktywizację osób bezrobotnych (szczególnie w ramach środków unijnych i dodatkowych z rezerwy ministra), w której priorytetem jest wysoki próg efektywnościowy powoduje, że urzędy pracy podejmowały i realizowały te formy aktywizacji, które pozwalały te progi uzyskać. Sytuacja ta była szczególnie niekorzystna dla osób niepełnosprawnych, bowiem urzędy zmuszone były rezygnować z szerokich działań aktywizacyjnych w grupach najtrudniejszych, na rzecz grup, w których aktywizacja przyniesie zamierzony efekt – tj. wysoki próg efektywności zatrudnieniowej (np. osób młodych do 30. r.ż.). Osoby niepełnosprawne nie rokowały pewnego zatrudnienia, więc często były pomijane. Z kontroli wynika, że praktycznie w każdej jednostce były osoby niepełnosprawne nieobjęte żadnymi formami aktywnego przeciwdziałania bezrobociu.

Kontrola wykazała niską skuteczność aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Mimo wykazywania oficjalnie wysokich wskaźników efektywności zatrudnieniowej przez urzędy pracy, bezrobotni niepełnosprawni

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dłużej niż inni bezrobotni oczekiwali na podjęcie zatrudnienia, a uczestniczący w aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu praktycznie nie mieli żadnych szans na dłuższe utrzymanie pracy. Po odbyciu badanych form aktywizacji – w zdecydowanej większości przypadków – jeżeli podejmowali zatrudnienie to na czas określony, zazwyczaj do kilku miesięcy, po czym ponownie rejestrowali się w urzędach pracy.

Na niewielką faktyczną skuteczność realizowanych form aktywizacji osób niepełnosprawnych wskazują także ogólnopolskie dane statystyczne. Z 55 669 osób niepełnosprawnych, zarejestrowanych na koniec 2020 r. jako bezrobotni, tylko 5415 było zarejestrowanych po raz pierwszy, a 50 254, czyli 90,3%, rejestrowało się po raz kolejny. W rejestrach bezrobotnych wszystkich PUP w kraju na koniec 2020 r. pozostawało m.in. 69 osób niepełnosprawnych po pracach interwencyjnych, 258 po robotach publicznych i 720 po szkoleniach.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

<b>Cel główny kontroli</b>	Ustalenie czy powiatowe urzędy pracy prawidłowo i skutecznie aktywizują zawodowo osoby niepełnosprawne.
<b>Cele szczegółowe</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Ustalenie, czy powiatowe urzędy pracy rzetelnie realizują zadania w zakresie polityki rynku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem funkcjonowania osób niepełnosprawnych na tym rynku.</li><li>2. Ustalenie, czy powiatowe urzędy pracy prawidłowo i skutecznie aktywizują zawodowo osoby niepełnosprawne, a uzyskane zatrudnienie jest trwałe.</li></ol>
<b>Zakres podmiotowy</b>	21 powiatowych urzędów pracy.
<b>Terminy realizacji kontroli</b>	Kontrolę przeprowadzono w okresie od 20 stycznia 2021 r. do 28 lipca 2021 r.
<b>Okres objęty kontrolą</b>	Lata 2018–2020.
<b>Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK</b>	Pytania w trybie art. 29 ustawy do NIK skierowano do urzędów wojewódzkich, starostów oraz powiatowych inspektorów pracy.
<b>Kryteria kontroli</b>	Kontrolę przeprowadzono pod względem kryterium legalności, gospodarności i rzetelności, określonych w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK.
<b>Finansowe rezultaty kontroli</b>	Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości wyniosły 255 469,70 zł, a korzyści finansowe 3720,70 zł.
<b>Badania ankietowe</b>	NIK przygotowała ankietę, którą rozesłano do 630 bezrobotnych osób niepełnosprawnych, których dokumentację objęto szczegółowym badaniem.
<b>Stan realizacji wniosków pokontrolnych</b>	Wyniki kontroli przedstawiono w 21 wystąpieniach. W szesnastu z nich zgłoszono 31 wniosków pokontrolnych. Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że do dnia 21 października 2021 r. zrealizowano 14 wniosków, w trakcie realizacji było 13, a cztery pozostawały niezrealizowane.
<b>Zastrzeżenia zgłoszone do wystąpień pokontrolnych</b>	Nie zgłoszono zastrzeżeń.

## Wykaz kontrolowanych jednostek

L.p.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	PUP w Nowym Dworze Mazowieckim	Marzenna Boczek
2.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	PUP w Pruszkowie	Robert Radziwonka
3.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	PUP dla Powiatu Warszawskiego Zachodniego w Ożarowie Mazowieckim	Anna Raszkievicz
4.	Delegatura w Katowicach	PUP w Bytomiu	Jacek Kudzior
5.	Delegatura w Katowicach	PUP w Zabrze	Elżbieta Korecka
6.	Delegatura w Katowicach	PUP w Żywcu	Renata Czernecka
7.	Delegatura w Krakowie	Sądecki Urząd Pracy	Jarosław Gliński
8.	Delegatura w Krakowie	PUP w Gorlicach	Agnieszka Rokita
9.	Delegatura w Lublinie	PUP w Chełmie	Barbara Gil
10.	Delegatura w Lublinie	PUP w Zamościu	Marian Hawrylak
11.	Delegatura w Lublinie	PUP w Kraśniku	Krzysztof Grzegorzczak
12.	Delegatura w Łodzi	PUP w Tomaszowie Mazowieckim	Elżbieta Kudlik
13.	Delegatura w Łodzi	PUP w Zgierzu	Marta Pietrak-Kędzierwska
14.	Delegatura w Łodzi	PUP w Bełchatowie	Maria Kulińska
15.	Delegatura w Rzeszowie	PUP w Mielcu	Grzegorz Durak
16.	Delegatura w Rzeszowie	PUP w Jarosławiu	Ewelina Olejarz
17.	Delegatura w Rzeszowie	PUP w Jaśle	Janusz Pacher
18.	Delegatura w Szczecinie	PUP w Białogardzie	Henryk Ręclawowicz
29.	Delegatura w Szczecinie	PUP w Koszalinie	Henryk Kozłowski
20.	Delegatura we Wrocławiu	PUP w Bolesławcu	Agnieszka Dudyńska
21.	Delegatura we Wrocławiu	PUP w Zgorzelcu	Marta Idzik

## Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		prawidłowe	nieprawidłowe
1.	PUP w Nowym Dworze Mazowieckim	Realizacja zadań na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w zakresie poradnictwa i pośrednictwa pracy oraz stosowania instrumentów rynku pracy.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nierealizowanie programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy.</li> <li>2. Nieprzedstawianie Radzie Powiatu rocznych potrzeb promocji oraz aktywizacji bezrobotnych.</li> <li>3. Nieujęcie w IPD informacji o planowanych terminach realizacji poszczególnych działań, co było niezgodne z art. 34a ust. 2 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia.</li> </ol>
2.	PUP w Pruszkowie	Realizacja zadań na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w zakresie poradnictwa i pośrednictwa pracy oraz stosowania instrumentów rynku pracy.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nierealizowanie Programu promocji zatrudnienia i aktywizacji lokalnego rynku.</li> <li>2. Dla ośmiu z 35 bezrobotnych osób niepełnosprawnych opracowano IPD w terminie przekraczającym 60 dni, od 15 do 56 dni, co było niezgodne z art. 34a ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia.</li> </ol>
3.	PUP dla Powiatu Warszawskiego Zachodniego w Ożarowie Mazowieckim	Realizacja zadań na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w zakresie poradnictwa i pośrednictwa pracy oraz stosowania instrumentów rynku pracy.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nieopracowanie programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy.</li> <li>2. Niezapewnienie w okresie objętym kontrolą świadczenia usług tłumacza języka migowego.</li> <li>3. Sporządzenie dziewięciu z 54 objętych szczegółowym badaniem indywidualnych planów działania w okresie powyżej 60 dni od dnia rejestracji tych osób jako bezrobotne.</li> </ol>
4.	PUP w Bytomiu	Realizacja zadań na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w zakresie poradnictwa i pośrednictwa pracy oraz stosowania instrumentów rynku pracy.	Urząd nie opracował programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy.
5.	PUP w Zabrze	Realizacja zadań na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w zakresie poradnictwa i pośrednictwa pracy oraz stosowania instrumentów rynku pracy.	Nieopracowanie programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy.



## ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		prawidłowe	nieprawidłowe
6.	PUP w Żywcu	Realizacja zadań na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w zakresie poradnictwa i pośrednictwa pracy oraz stosowania instrumentów rynku pracy.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nierzetelne opracowanie Programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy na lata 2018–2020, polegające na pominięciu w nim mierników oraz ich wartości bazowych i docelowych, pozwalających na dokonywanie jego okresowej ewaluacji oraz monitorowanie stopnia realizacji przyjętych celów i zadań w zakresie aktywizacji osób bezrobotnych.</li> <li>2. Urząd w latach 2018–2020 nie realizował niektórych zadań w zakresie poradnictwa zawodowego dla osób bezrobotnych i poszukujących pracy i nie kierował bezrobotnych na specjalistyczne badania psychologiczne lub lekarskie umożliwiające wydawanie opinii o przydatności do pracy i zawodu.</li> </ol>
7.	Sądecki Urząd Pracy	Realizacja zadań na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w zakresie poradnictwa i pośrednictwa pracy oraz stosowania instrumentów rynku pracy.	Nie stwierdzono
8.	PUP w Gorlicach	Realizacja zadań na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w zakresie poradnictwa i pośrednictwa pracy oraz stosowania instrumentów rynku pracy.	Nie stwierdzono
9.	PUP w Chełmie	Realizacja zadań na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w zakresie poradnictwa i pośrednictwa pracy oraz stosowania instrumentów rynku pracy.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nieprawidłowe sporządzanie IPD</li> <li>2. W 2018 r. PUP dokonał obliczenia wartości zamówienia na usługi szkolenia niezgodnie z art. 32 ust. 4 Pzp., tj. osobno dla poszczególnych części zamówienia, w sytuacji, gdy ze względu na kryterium podobnego przeznaczenia, tożsamość czasową i możliwość wykonania zamówienia przez jednego wykonawcę, powinien potraktować je, jako jedno zamówienie.</li> </ol>
10.	PUP w Zamościu	Realizacja zadań na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w zakresie poradnictwa i pośrednictwa pracy oraz stosowania instrumentów rynku pracy.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nierzetelnie prowadzono dokumentację aktywizacji niepełnosprawnych bezrobotnych.</li> <li>2. Urząd nierzetelnie zweryfikował spełnienie przez pracodawcę obowiązku zatrudnienia bezrobotnych na okres wymagany w umowie, zawartej w sprawie refundacji kosztów wyposażenia stanowisk pracy.</li> </ol>

## ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		prawidłowe	nieprawidłowe
11.	PUP w Kraśniku	Realizacja zadań na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w zakresie poradnictwa i pośrednictwa pracy oraz stosowania instrumentów rynku pracy.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Budynek, w którym znajdowała się siedziba Urzędu nie był w pełni dostosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych.</li> <li>2. Urząd nie realizował usług poradnictwa zawodowego z wykorzystaniem standaryzowanych metod.</li> <li>3. Niegospodarne i niecelowe wydatkowanie części środków na wyposażenie stanowiska pracy.</li> <li>4. W PUP nie podjęto działań w celu wyegzekwowania od pracodawcy dopełnienia obowiązku zatrudnienia niepełnosprawnego pracownika na wyposażonym stanowisku przez wymagany w umowie okres lub zwrotu części przyznaných środków.</li> </ol>
12.	PUP w Tomaszowie Mazowieckim	Realizacja zadań na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w zakresie poradnictwa i pośrednictwa pracy oraz stosowania instrumentów rynku pracy.	Brak bazowych i docelowych wartości liczbowych mierników, pozwalających na ocenę stopnia realizacji zakładanych celów i zadań w zakresie aktywizacji osób bezrobotnych, w tym niepełnosprawnych, w opracowanych przez Urząd i uchwalonych przez Radę Powiatu Tomaszowskiego „Programie Promocji Zatrudnienia oraz Aktywizacji Lokalnego Rynku Pracy na lata 2015–2020” i w „Programie działań samorządu powiatowego na rzecz integracji społecznej, aktywizacji zawodowej oraz przestrzegania praw osób niepełnosprawnych w powiecie tomaszowskim na lata 2019–2023”.
13.	PUP w Zgierzu	Realizacja zadań na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w zakresie poradnictwa i pośrednictwa pracy oraz stosowania instrumentów rynku pracy.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. W opracowanych przez Urząd projektach Programu promocji zatrudnienia i aktywizacji lokalnego rynku pracy Powiatu Zgierskiego na lata 2015–2020 oraz Programu Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych na lata 2018–2021 nie określono bazowych i docelowych wartości liczbowych mierników, pozwalających na ocenę stopnia realizacji zakładanych celów i zadań w zakresie aktywizacji osób bezrobotnych.</li> <li>2. Nierzetelne opracowanie indywidualnych planów działania</li> </ol>

## ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		prawidłowe	nieprawidłowe
14.	PUP w Bełchatowie	Realizacja zadań na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w zakresie poradnictwa i pośrednictwa pracy oraz stosowania instrumentów rynku pracy.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Brak Powiatowego Programu Promocji Zatrudnienia oraz Aktywizacji Lokalnego Rynku Pracy w „Strategii Rozwoju Powiatu Bełchatowskiego na lata 2015–2020”</li> <li>2. Brak w projekcie „Programu Promocji Zatrudnienia oraz Aktywizacji Lokalnego Rynku Pracy na lata 2020-2026” oraz w „Powiatowym programie działań na rzecz osób niepełnosprawnych w zakresie rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia oraz przestrzegania praw osób niepełnosprawnych na lata 2016–2020” bazowych i docelowych wartości liczbowych mierników, pozwalających na ocenę stopnia realizacji zakładanych celów i zadań w zakresie aktywizacji osób bezrobotnych.</li> </ol>
15.	PUP w Mielcu	Realizacja zadań na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w zakresie poradnictwa i pośrednictwa pracy oraz stosowania instrumentów rynku pracy.	Nie stwierdzono
16.	PUP w Jarosławiu	Realizacja zadań na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w zakresie poradnictwa i pośrednictwa pracy oraz stosowania instrumentów rynku pracy.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Niedostosowanie budynków PUP do potrzeb osób niepełnosprawnych.</li> <li>2. W ośmiu (z 31 poddanych analizie) IPD opracowanych dla ośmiu niepełnosprawnych osób bezrobotnych stwierdzono brak elementów określonych art. 34a ust. 2 pkt 5 ustawy o promocji zatrudnienia, tj. określenia terminu. Nieprzestrzeganie w trzech przypadkach obowiązku kontaktowania się z bezrobotnym, co najmniej raz na 60 dni w celu monitorowania sytuacji i postępów w realizacji działań przewidzianych w IPD.</li> </ol>
17.	PUP w Jaśle	Realizacja zadań na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w zakresie poradnictwa i pośrednictwa pracy oraz stosowania instrumentów rynku pracy.	Nie stwierdzono
18.	PUP w Białogardzie	Realizacja zadań na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w zakresie poradnictwa i pośrednictwa pracy oraz stosowania instrumentów rynku pracy.	W latach 2018–2020 Urząd nie korzystał ze środków PFRON w celu refundacji kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych i stworzenia dla nich odpowiednich warunków pracy.

## ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		prawidłowe	nieprawidłowe
19.	PUP w Koszalinie	Realizacja zadań na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w zakresie poradnictwa i pośrednictwa pracy oraz stosowania instrumentów rynku pracy.	Nie stwierdzono
20.	PUP w Bolesławcu	Realizacja zadań na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w zakresie poradnictwa i pośrednictwa pracy oraz stosowania instrumentów rynku pracy.	W części z poddanych badaniu IPD opracowanych dla bezrobotnych osób z niepełnosprawnościami, nie ujęto elementów, wymienionych w art. 34a ust. 2 pkt 1, 2, 3, 4 oraz 5 ustawy o promocji zatrudnienia.
21.	PUP w Zgorzelcu	Realizacja zadań na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w zakresie poradnictwa i pośrednictwa pracy oraz stosowania instrumentów rynku pracy.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nieopracowanie przez Urząd Programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy.</li> <li>2. Powiatowy Program Działań na rzecz Osób Niepełnosprawnych na lata 2016–2020 przyjęty uchwałą Rady Powiatu Zgorzeleckiego nie posiadał zdefiniowanych bazowych i docelowych wartości żadnego z mierników (wskaźników).</li> </ol>

*\*pozytywna/negatywna/w formie opisowej*

## 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej zostały określone w ustawie o promocji zatrudnienia. Organami zatrudnienia są: minister właściwy do spraw pracy oraz wojewodowie, marszałkowie województw i starostowie<sup>49</sup>.

Analiza stanu  
prawnego

Przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy jest jednym z zadań samorządu powiatowego<sup>50</sup>, wykonywanym przez powiatowe urzędy pracy. Do zadań tych zaliczono<sup>51</sup>:

- opracowanie i realizację programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy stanowiącego część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych;
- udzielanie pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w znalezieniu pracy przez pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe;
- rejestrowanie bezrobotnych i poszukujących pracy;
- inicjowanie, organizowanie i finansowanie usług i instrumentów rynku pracy;
- opracowywanie badań, analiz i sprawozdań, w tym prowadzenie monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych, oraz dokonywanie ocen dotyczących rynku pracy na potrzeby powiatowej rady rynku pracy oraz organów zatrudnienia;
- współdziałanie z powiatowymi radami rynku pracy w zakresie promocji zatrudnienia oraz wykorzystania środków Funduszu Pracy;
- współpracę z wojewódzkimi urzędami pracy w zakresie świadczenia podstawowych usług rynku pracy, w tym w opracowywaniu i aktualizacji informacji zawodowych.

Szczegółowe warunki, jakie muszą spełniać powiatowe urzędy pracy, między innymi, w zakresie aktywnego poszukiwania pracy i poradnictwa zawodowego, zostały określone w rozporządzeniu w sprawie warunków realizacji usług rynku pracy.

Fundusz Pracy jest państwowym funduszem celowym, którego dysponentem jest minister właściwy ds. pracy<sup>52</sup>. Minister przekazuje, na wyodrębniony rachunek bankowy, samorządom województw i powiatów środki Funduszu Pracy na finansowanie zadań realizowanych w województwie.

Kwoty środków (limity), jakie mogą być wydatkowane w roku budżetowym na realizację programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej oraz innych fakultatywnych zadań w województwie, są ustalane przez ministra właściwego do spraw pracy według algorytmu.

Kwoty środków Funduszu Pracy na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej oraz innych fakultatywnych zadań realizowanych przez powiaty

<sup>49</sup> Art. 2 ust. 1 pkt 17 ustawy o promocji zatrudnienia.

<sup>50</sup> Art. 4 ust. 1 pkt 17 ustawy o samorządzie powiatowym

<sup>51</sup> Art. 9 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia.

<sup>52</sup> Art. 103 ustawy o promocji zatrudnienia.

są ustalane przez zarząd województwa, według kryteriów określonych przez sejmik województwa, w ramach kwoty, wyliczonej wg algorytmu. Określając kryteria, sejmik województwa powinien wziąć pod uwagę w szczególności: liczbę bezrobotnych, stopę bezrobocia, strukturę bezrobocia, kwoty środków Funduszu Pracy przeznaczone w powiecie na realizację projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego, efektywność działań urzędów pracy na rzecz aktywizacji bezrobotnych<sup>53</sup>.

Wyboru form aktywizacji zawodowej bezrobotnych i innych uprawnionych osób, w ramach łącznej kwoty ustalonej dla powiatu na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, dokonuje starosta, po zasięgnięciu opinii powiatowej rady rynku pracy<sup>54</sup>.

Środki Funduszu Pracy przeznacza się na finansowanie m.in.<sup>55</sup>:

- refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego, jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa;
- kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne refundowanych pracodawcy;
- zwrotu części kosztów poniesionych przez pracodawcę z tytułu zatrudnienia bezrobotnych w ramach prac interwencyjnych;
- grantów na utworzenie stanowiska pracy w formie telepracy;
- świadczeń aktywizacyjnych za zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu pracy skierowanego bezrobotnego rodzica powracającego na rynek pracy po przerwie związanej z wychowywaniem dziecka lub bezrobotnego sprawującego opiekę nad osobą zależną;
- refundacji pracodawcy kosztów składek na ubezpieczenia społeczne za bezrobotnych do 30. roku życia podejmujących pierwszą pracę;
- kosztów dofinansowania wynagrodzenia zatrudnionego bezrobotnego powyżej 50. roku życia;
- zwrotu kosztów poniesionych przez organizatora robót publicznych z tytułu zatrudnienia bezrobotnych;
- pożyczek na utworzenie stanowiska pracy lub podjęcie działalności gospodarczej, wraz z kosztami związanymi z udzielaniem pożyczek oraz usług doradczych i szkoleniowych.

Zadania z zakresu polityki rynku pracy wykonywane są przez powiatowe urzędy pracy<sup>56</sup> wchodzące w skład powiatowej administracji zespolonej. Głównym celem polityki rynku pracy jest usprawnienie procesów podaży (pracobiorcy) i popytu na pracę (pracodawcy). Realizacja zadania następuje przede wszystkim z wykorzystaniem instrumentów o charakterze mikroekonomicznym służących poprawie jakości i przepływu informacji, zwiększeniu produktywności i mobilności bezrobotnych, a także poprawie zdolności dostosowawczych podmiotów gospodarczych. Polityka rynku

<sup>53</sup> Art. 109 ust. 8 ustawy o promocji zatrudnienia.

<sup>54</sup> Art. 109 ust. 9 ustawy o promocji zatrudnienia.

<sup>55</sup> Art. 108 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia.

<sup>56</sup> Art. 9 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia.

pracy tradycyjnie dzielona jest na część aktywną (ograniczanie bezrobocia przez aktywizację zawodową osób bezrobotnych) oraz pasywną (łagodzenie społecznych skutków bezrobocia).

Powiatowe urzędy pracy są jednostkami sektora finansów publicznych<sup>57</sup>. Obowiązują je zasady dokonywania wydatków określone w ustawie o finansach publicznych, tj. m.in.<sup>58</sup> w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia<sup>59</sup> bezrobotnym jest osoba niezatrudniona i niewykonywająca innej pracy zarobkowej, zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub w danej służbie albo innej pracy zarobkowej albo, jeżeli jest osobą niepełnosprawną, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia co najmniej w połowie tego wymiaru czasu pracy, nieuczącą się w szkole, z wyjątkiem uczącej się w szkołach dla dorosłych lub przystępującej do egzaminu eksternistycznego z zakresu programu nauczania tej szkoły oraz uczącej się w branżowej szkole II stopnia i szkole policealnej, prowadzącej kształcenie w formie stacjonarnej lub zaocznej, lub w szkole wyższej, gdzie studiuje na studiach niestacjonarnych, zarejestrowaną we właściwym dla miejsca zameldowania stałego lub czasowego powiatowym urzędzie pracy oraz poszukującą zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej.

Poszukującym pracy jest osoba poszukujących zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub innej formy pomocy określonej w ww. ustawie, zarejestrowana w powiatowym urzędzie pracy<sup>60</sup>. Powiatowe urzędy pracy rejestrują bezrobotnych i poszukujących pracy oraz prowadzą rejestr tych osób. Rejestracja następuje po przedstawieniu przez te osoby dokumentów niezbędnych do ustalenia ich statusu i uprawnień. Rejestracja bezrobotnego w urzędzie pracy wyłącza możliwość rejestracji w tym samym urzędzie pracy, jako poszukującego pracy oraz posiadania takiego statusu przez okres posiadania statusu bezrobotnego<sup>61</sup>. Szczegółowy tryb rejestracji i sposób prowadzenia rejestru bezrobotnych i poszukujących pracy, zakresy informacji niezbędnych do rejestracji oraz informacji gromadzonych o osobach zarejestrowanych, a także dokumenty niezbędne do ustalenia statusu i uprawnień rejestrowanych osób oraz treść oświadczenia o prawdziwości danych składanego przez bezrobotnego lub poszukującego pracy pod rygorem odpowiedzialności karnej są określone w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy<sup>62</sup>.

<sup>57</sup> Art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm., dalej: ustawa o finansach publicznych).

<sup>58</sup> W szczególności w art. 44 tejże ustawy.

<sup>59</sup> Art. 2 ust. 1 pkt 2.

<sup>60</sup> Art. 2 ust. 1 pkt 22 ustawy o promocji zatrudnienia.

<sup>61</sup> Art. 33 ust. 1, 2 i 2d ustawy o promocji zatrudnienia.

<sup>62</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy (Dz. U. poz. 1299), a od dnia 15 kwietnia rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 kwietnia 2020 r. w sprawie rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy (Dz. U. poz. 667).

Powiatowy urząd pracy, udzielając bezrobotnemu pomocy określonej w ww. ustawie, przygotowuje indywidualny plan działania<sup>63</sup>, który może być przygotowany również dla poszukującego pracy. Pomoc udzielana w ramach IPD jest dostosowana do indywidualnych potrzeb i możliwości bezrobotnego lub poszukującego pracy, z uwzględnieniem jego wykształcenia, doświadczenia zawodowego oraz możliwości podjęcia pracy lub działalności gospodarczej.

IPD jest przygotowywany przez doradcę klienta przy udziale bezrobotnego lub poszukującego pracy i zawiera w szczególności: działania możliwe do zastosowania przez urząd pracy w ramach pomocy określonej w ww. ustawie; działania planowane do samodzielnej realizacji przez bezrobotnego lub poszukującego pracy w celu poszukiwania pracy; planowane terminy realizacji poszczególnych działań; formy, planowaną liczbę i terminy kontaktów z doradcą klienta lub innym pracownikiem urzędu pracy; termin i warunki zakończenia realizacji indywidualnego planu działania. Przygotowanie IPD następuje nie później niż w terminie 60 dni od dnia rejestracji. IPD podlega modyfikacji stosownie do zmieniającej się sytuacji bezrobotnego lub poszukującego pracy.

Powiatowy urząd pracy w okresie realizacji IPD kontaktuje się (w formie spotkania, rozmowy telefonicznej lub wymiany informacji drogą elektroniczną lub pocztową) z bezrobotnym lub poszukującym pracy, co najmniej raz na 60 dni w celu monitorowania sytuacji i postępów w realizacji działań przewidzianych w indywidualnym planie działania. Powiatowy urząd pracy może skierować bezrobotnego do centrum informacji i planowania kariery zawodowej lub do innej instytucji rynku pracy w celu dokonania diagnozy problemów bezrobotnego na rynku pracy i pomocy w planowaniu kariery zawodowej.

Przepisy ustawy o promocji zatrudnienia chronią przestrzeganie zasady równego traktowania w dostępie i korzystaniu z usług rynku pracy oraz instrumentów rynku pracy bez względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną<sup>64</sup>.

Aktem prawnym regulującym problematykę osób niepełnosprawnych w aspekcie ich rehabilitacji społecznej i zawodowej jest ustawa o rehabilitacji zawodowej. Niepełnosprawnym jest osoba<sup>65</sup>, której niepełnosprawność została potwierdzona orzeczeniem o zakwalifikowaniu przez organy orzekające do jednego z trzech stopni niepełnosprawności określonych w art. 3 ww. ustawy lub o całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy na podstawie odrębnych przepisów, lub o niepełnosprawności, wydanym przed ukończeniem 16 roku życia. Niepełnosprawność jest trwałą lub okresową niezdolnością do wypełniania ról społecznych z powodu stałego

<sup>63</sup> Art. 34a ustawy.

<sup>64</sup> Art. 2a ustawy o rehabilitacji.

<sup>65</sup> Art. 1 ustawy o rehabilitacji.



lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy<sup>66</sup>.

W ustawie o rehabilitacji ustalono trzy stopnie niepełnosprawności, które stosuje się do realizacji celów określonych tą ustawą, tj. stopień znaczny, umiarkowany i lekki<sup>67</sup>. Orzeczenie ustalające stopień niepełnosprawności stanowi także podstawę do przyznania ulg i uprawnień na podstawie odrębnych przepisów.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie m.in. wspierania osób niepełnosprawnych oraz przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy<sup>68</sup>. Zarząd Powiatu wykonuje zadania powiatu przy pomocy starostwa powiatowego oraz jednostek organizacyjnych powiatu, w tym powiatowego urzędu pracy<sup>69</sup>. Powiatową administrację zespoloną stanowi: starostwo powiatowe, powiatowy urząd pracy, będący jednostką organizacyjną powiatu oraz jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży<sup>70</sup>.

Zgodnie z ustawą o rehabilitacji zawodowej do zadań powiatu<sup>71</sup> należy m.in.: opracowywanie i realizacja, zgodnych z powiatową strategią dotyczącą rozwiązywania problemów społecznych, powiatowych programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych w zakresie: rehabilitacji społecznej, rehabilitacji zawodowej i zatrudniania, przestrzegania praw osób niepełnosprawnych oraz finansowanie z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych wydatków na instrumenty lub usługi rynku pracy określone w ustawie o promocji, w odniesieniu do osób niepełnosprawnych zarejestrowanych jako poszukujące pracy niepozostające w zatrudnieniu.

Środki Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych są przekazywane przez Prezesa Zarządu tego Funduszu m. in. samorządom wojewódzkim i powiatowym na realizację określonych zadań lub rodzajów zadań, na wyodrębniony rachunek bankowy – według algorytmu<sup>72</sup>. Osoba niepełnosprawna zarejestrowana w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotna albo poszukująca pracy niepozostająca w zatrudnieniu

<sup>66</sup> Art. 2 pkt 10 ustawy o rehabilitacji.

<sup>67</sup> Art. 3 ustawy o rehabilitacji.

<sup>68</sup> Art. 4 ust. 1 pkt 5 i 17 ustawy o samorządzie powiatowym.

<sup>69</sup> Art. 33 ustawy o samorządzie powiatowym.

<sup>70</sup> Art. 33b ustawy o samorządzie powiatowym.

<sup>71</sup> Art. 35a ustawy o rehabilitacji.

<sup>72</sup> Art. 48 ustawy o rehabilitacji. W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1605, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie algorytmu przekazywania środków) określono tenże algorytm, a także zasady ustalania maksymalnych wysokości kwot zobowiązań przypadających do wypłaty na dany rok. Algorytm uwzględnia m. in. liczbę mieszkańców, liczbę osób niepełnosprawnych i liczbę uczestników funkcjonujących warsztatów terapii zajęciowej w powiecie oraz kwotę przewidzianą w planie finansowym Funduszu na dany rok na realizację przez samorzady zadań, kwotę zobowiązań finansowanych ze środków Funduszu z tytułu realizacji umów zawartych do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego rok, dla którego jest obliczana wysokość środków.

ma prawo korzystać z usług lub instrumentów rynku pracy na zasadach określonych w ustawie o promocji zatrudnienia. Osoba niepełnosprawna zarejestrowana w powiatowym urzędzie pracy jako poszukująca pracy niepozostająca w zatrudnieniu może również korzystać na zasadach takich jak bezrobotni z następujących usług lub instrumentów określonych w ustawie o promocji zatrudnienia: szkoleń, stażu, prac interwencyjnych, przygotowania zawodowego dorosłych, badań lekarskich lub psychologicznych, zwrotu kosztów, finansowania kosztów, studiów podyplomowych, szkoleń na podstawie trójstronnych umów szkoleniowych zawieranych pomiędzy starostą, pracodawcą i instytucją szkoleniową, bonu na zasiedlenie, bonu szkoleniowego i bonu stażowego. Wydatki na instrumenty lub usługi rynku pracy są finansowane w odniesieniu do osób niepełnosprawnych zarejestrowanych jako bezrobotne ze środków Funduszu Pracy, a w stosunku do osób zarejestrowanych jako poszukujące pracy niepozostające w zatrudnieniu ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych<sup>73</sup>.

Osoba niepełnosprawna może otrzymać ze środków Funduszu jednorazowo środki na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na podjęcie działalności w formie spółdzielni socjalnej na jednego członka założyciela spółdzielni oraz na jednego członka przystępującego do spółdzielni socjalnej po jej założeniu<sup>74</sup>, w wysokości określonej w umowie zawartej ze starostą: nie wyższej niż sześciokrotność przeciętnego wynagrodzenia, w przypadku zobowiązania do prowadzenia działalności gospodarczej, rolniczej lub członkostwa w spółdzielni socjalnej nieprzerwanie przez okres co najmniej 12 miesięcy albo wynoszącej od sześciokrotności do piętnastokrotności przeciętnego wynagrodzenia, w przypadku zobowiązania do prowadzenia działalności gospodarczej, rolniczej lub członkostwa w spółdzielni socjalnej nieprzerwanie przez okres co najmniej 24 miesięcy – jeżeli nie otrzymała bezzwrotnych środków publicznych na ten cel.

W rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 grudnia 2018 r. w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo działalności w formie spółdzielni socjalnej<sup>75</sup> określono warunki oraz tryb przyznawania osobie niepełnosprawnej bezrobotnej albo poszukującej pracy niepozostającej w zatrudnieniu jednorazowo środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na podjęcie działalności w formie spółdzielni socjalnej, warunki oraz tryb zwrotu środków, formy zabezpieczenia zwrotu otrzymanych środków, a także wzór wniosku i niezbędne elementy umowy dotyczącej przyznania tych środków<sup>76</sup>. Pracodawca, który przez okres co najmniej 36 miesięcy zatrudni osobę niepełnosprawną zarejestrowaną w powiatowym urzędzie

<sup>73</sup> Art. 11 ustawy o rehabilitacji.

<sup>74</sup> Art. 12a ustawy o rehabilitacji.

<sup>75</sup> Dz. U. poz. 2342, ze zm.

<sup>76</sup> W okresie wcześniejszym te kwestie były uregulowane rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 października 2007 r. w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 102).

pracy jako bezrobotna albo poszukująca pracy niepozostającą w zatrudnieniu, może otrzymać, na wniosek, ze środków Funduszu zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy do wysokości piętnastokrotnego przeciętnego wynagrodzenia. Zwrotu kosztów dokonuje starosta na warunkach i w wysokości określonych umową zawartą z pracodawcą, z tym, że zwrotowi nie podlegają koszty poniesione przed dniem zawarcia umowy (umowy z pracodawcą, którym jest starosta, zawiera Prezes Zarządu Funduszu). Warunkiem zwrotu kosztów jest uzyskanie, wydanej na wniosek starosty, pozytywnej opinii Państwowej Inspekcji Pracy odpowiednio o przystosowaniu do potrzeb wynikających z niepełnosprawności osoby zatrudnionej na wyposażonym stanowisku pracy lub o spełnieniu warunków bezpieczeństwa i higieny pracy na tym stanowisku. Jeżeli okres zatrudnienia osoby niepełnosprawnej będzie krótszy niż 36 miesięcy, pracodawca jest obowiązany zwrócić Funduszowi za pośrednictwem starosty środki w wysokości równej  $\frac{1}{3}_6$  ogólnej kwoty zwrotu za każdy miesiąc brakujący do upływu okresu 36 miesięcy, jednak w wysokości nie mniejszej niż  $\frac{1}{6}$  tej kwoty. Pracodawca dokonuje zwrotu w terminie trzech miesięcy od dnia rozwiązania stosunku pracy z osobą niepełnosprawną. Pracodawca nie zwraca środków, jeżeli zatrudni w terminie trzech miesięcy od dnia rozwiązania stosunku pracy z osobą niepełnosprawną inną osobę niepełnosprawną, zarejestrowaną w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotna lub poszukująca pracy i niepozostającą w zatrudnieniu, przy czym wynikająca z tego powodu przerwa nie jest wliczana do okresu 36 miesięcy<sup>77</sup>.

W rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 marca 2011 r. w sprawie zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej<sup>78</sup> określono tryb postępowania w sprawach dotyczących zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej, wzór wniosku i elementy umowy oraz dokumentację niezbędną do zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej, sposób i terminy rozpatrywania wniosków o zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej, a także formy zabezpieczenia zwrotu otrzymanych środków w przypadku niedotrzymania warunków umowy dotyczącej ich przyznania.

Zgodnie z przepisami ustawy o promocji zatrudnienia osoba niepełnosprawna bezrobotna lub poszukująca pracy niepozostająca w zatrudnieniu może skorzystać z: pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego, usług EURES<sup>79</sup> i szkoleń.

Inicjowanie, organizowanie i finansowanie z Funduszu Pracy szkoleń bezrobotnych należy do starosty<sup>80</sup>. Inicjowanie szkoleń polega na: informowaniu o możliwościach i zasadach korzystania ze szkoleń proponowanych przez urząd pracy oraz promowanie tej formy aktywizacji; diagnozowaniu zapo-

<sup>77</sup> Art. 26e ustawy o rehabilitacji.

<sup>78</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 93, ze zm.

<sup>79</sup> Polegającego m.in. na udzielaniu bezrobotnym i poszukującym pracy pomocy w uzyskaniu odpowiedniego zatrudnienia zgodnie z prawem swobodnego przepływu pracowników w Unii Europejskiej.

<sup>80</sup> Art. 40 ustawy o promocji zatrudnienia.

trzebowania na zawody, specjalności i kwalifikacje na rynku pracy oraz diagnozowaniu potrzeb szkoleniowych osób uprawnionych do szkolenia; sporządzaniu i upowszechnianiu planu szkoleń. Organizacja szkoleń polega m.in. na zawieraniu umów szkoleniowych z instytucjami szkoleniowymi, kierowaniu osób na szkolenia, monitorowaniu przebiegu szkoleń oraz prowadzeniu analiz skuteczności i efektywności szkoleń. Finansowanie szkoleń przez starostę obejmuje m.in. wypłacanie stypendium osobom kierowanym na szkolenia, finansowanie kosztów przejazdów lub kosztów zakwaterowania i wyżywienia związane z udziałem w szkoleniach oraz kosztów badań lekarskich lub psychologicznych.

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

Skierowany przez starostę na szkolenie, w przypadku podjęcia zatrudnienia w trakcie szkolenia, ma prawo do ukończenia tego szkolenia bez konieczności ponoszenia kosztów szkolenia za okres, w którym wykonywał pracę w ramach tego zatrudnienia. Natomiast osoba, która z własnej winy nie ukończyła szkolenia, jest obowiązana do zwrotu kosztów szkolenia z wyjątkiem sytuacji, gdy powodem nieukończenia szkolenia było podjęcie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Z kolei odmówienie przez bezrobotnego (bez uzasadnionej przyczyny) przyjęcia propozycji szkolenia lub niepodjęcie szkolenia po dokonaniu skierowania skutkuje utratą zasiłku. Zasady i tryb organizacji szkoleń zostały określone w rozdziale IV rozporządzenia w sprawie warunków realizacji usług rynku pracy.

Osoba niepełnosprawna bezrobotna możesz skorzystać z takich form wsparcia, jak:

- staż – polegający na nabywaniu przez bezrobotnego umiejętności praktycznych do wykonywania pracy bez nawiązania stosunku pracy pomiędzy pracodawcą a bezrobotnym<sup>81</sup>;
- prace interwencyjne – polegające na zatrudnieniu osoby bezrobotnej przez pracodawcę, które nastąpiło w wyniku umowy zawartej ze starostą i ma na celu wsparcie osób bezrobotnych<sup>82</sup>;
- roboty publiczne – polegające na zatrudnieniu bezrobotnego przy wykonywaniu prac organizowanych przez powiaty, z wyłączeniem prac organizowanych w urzędach pracy, gminy, organizacje pozarządowe statutowo zajmujące się problematyką ochrony środowiska, kultury, oświaty, kultury fizycznej i turystyki, opieki zdrowotnej, bezrobocia oraz pomocy społecznej, a także spółki wodne i ich związki, jeżeli prace te są finansowane lub dofinansowywane ze środków samorządu terytorialnego, budżetu państwa, funduszy celowych, organizacji pozarządowych, spółek wodnych i ich związków<sup>83</sup>;
- prace społecznie użyteczne – będące instrumentem rynku pracy organizowany przez gminę w jednostkach organizacyjnych pomocy

<sup>81</sup> Art. 2 ust. 1 pkt 34 oraz art. 53 ustawy o promocji zatrudnienia.

<sup>82</sup> Art. 2 ust. 1 pkt 26 oraz art. 51, 56, 59 i 59a–59c ustawy o promocji zatrudnienia.

<sup>83</sup> Art. 2 ust. 1 pkt 32 oraz art. 57 ustawy o promocji zatrudnienia.

społecznej, organizacjach lub instytucjach statutowo zajmujących się pomocą charytatywną lub działalnością na rzecz społeczności lokalnej; wykonywanie prac społecznie użytecznych odbywa się na podstawie porozumienia zawartego między starostą a gminą, na rzecz której prace społecznie użyteczne będą wykonywane<sup>84</sup>;

- pożyczka szkoleniowa – udzielana na sfinansowanie kosztów szkolenia, przyznawana na wniosek bezrobotnego lub poszukującego pracy, w celu umożliwienia podjęcia lub utrzymania zatrudnienia bądź innej pracy zarobkowej<sup>85</sup>;
- bony dla bezrobotnych w wieku do 30. roku życia (bon na zasiedlenie, stażowy, szkoleniowy i zatrudnieniowy)<sup>86</sup>;
- pożyczka na podjęcie działalności gospodarczej<sup>87</sup>;
- jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej.

Wspieranie osób niepełnosprawnych, przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy jest zadaniem publicznym o charakterze ponadgminnym, które wykonuje powiat (art. 4 ust. 1 pkt 5 i 17 ustawy o samorządzie powiatowym). Sprawy te obsługiwane są przez powiatowe centra pomocy rodzinie w zakresie m.in. rehabilitacji społecznej oraz przez powiatowe urzędy pracy w zakresie rehabilitacji zawodowej. Zadania polegające na wspieraniu osób z niepełnosprawnością powiat realizuje za pomocą powiatowych programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych, o których stanowi art. 35a ust. 1 ustawy o rehabilitacji. Programy te przyjmowane są uchwałą Rady Powiatu, a ich wykonanie powierza się Zarządowi Powiatu. Określono w nich w szczególności kierunki działań na rzecz osób niepełnosprawnych, cele operacyjne oraz wskaźniki, które posłużą do oceny realizacji programów, pod kątem założonych w nich celów i planowanych efektów. Sprawozdania z realizacji programów przyjmowane są na posiedzeniu Zarządu Powiatu, a następnie kierowane do Przewodniczącego Rady Powiatu na sesję Rady Powiatu. Programy te oraz sporządzane z ich realizacji sprawozdania opracowywane są przez powiatowe centra pomocy rodzinie, przy współpracy powiatowych urzędów pracy.

Instrumenty służące aktywizacji osób niepełnosprawnych mogą być skierowane bezpośrednio do nich lub przedsiębiorców zatrudniających lub chcących ich zatrudnić. Instrumenty te mogą być finansowane ze środków Funduszu Pracy, Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON).

Środki na aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych zarejestrowanych jako bezrobotni przekazywane są z Funduszu Pracy, a na zarejestrowanych jako poszukujący pracy niepozostający w zatrudnieniu z PFRON. Środki finansowe na aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych przekazywane są z PFRON do powiatu. Po wejściu w życie ustawy budżetowej na dany rok, Zarząd PFRON, na podstawie art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji oraz rozporządzenia w sprawie algorytmu przekazywania

Analiza uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

<sup>84</sup> Art. 2 ust. 1 pkt 23a oraz 73a ustawy o promocji zatrudnienia.

<sup>85</sup> Art. 2 ust. 1 pkt 27 oraz art. 42 i 43 ustawy.

<sup>86</sup> Art. 66k-66n ustawy.

<sup>87</sup> Art. 61e-61x ustawy.

środków, przekazuje starostwom powiatowym informacje o dokonaniu podziału środków – według algorytmu – przewidzianych w planie finansowym PFRON, z przeznaczeniem na zadania na rzecz osób niepełnosprawnych. Wówczas Rada Powiatu podejmuje decyzje o podziale środków na poszczególne zadania w ramach rehabilitacji społecznej i zawodowej. Środki finansowe PFRON przekazywane samorządowi na dany rok budżetowy muszą być wykorzystane do 31 grudnia danego roku. W przypadku niewykorzystania podlegają zwrotowi do PFRON.

Samorządy powiatowe mogą otrzymać również środki finansowe z PFRON na realizację innych projektów/programów (np. Program wyrównywania szans między regionami, program Junior, Program Aktywny samorząd). W ramach tych środków niepełnosprawni zarejestrowani w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotni lub poszukujący pracy niepozostający w zatrudnieniu mogą skorzystać z różnego rodzaju usług lub instrumentów rynku pracy, tj. szkoleń, staży, prac interwencyjnych, czy jednorazowego dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej.

Zgodnie z art. 54 pkt 3 ustawy o rehabilitacji ze środków PFRON pokrywane są koszty obsługi zadań realizowanych przez samorząd powiatowy w wysokości faktycznie poniesionej, nie więcej niż 2,5% środków wykorzystanych na realizację zadań, o których mowa w art. 48 ust. 1 pkt 1 tej ustawy.

Osoba niepełnosprawna może być zarejestrowana w Powiatowym Urzędzie Pracy jako: bezrobotny lub poszukujący pracy. Osoba z orzeczonym stopniem o niepełnosprawności, która jest zdolna do podjęcia zatrudnienia w co najmniej połowie wymiaru czasu pracy, posiadająca status bezrobotnego może skorzystać ze wszystkich usług rynku pracy i instrumentów przewidzianych dla osoby bezrobotnej. Ponadto, osoba niepełnosprawna zarejestrowana w powiatowym urzędzie pracy, jako poszukująca pracy, niepozostająca w zatrudnieniu, może również korzystać na zasadach takich jak bezrobotni z usług lub instrumentów określonych w ustawie o promocji zatrudnienia. Usługi rynku pracy i instrumenty aktywizacji skierowane do osób niepełnosprawnych zarejestrowanych jako bezrobotni i poszukujący pracy to: szkolenia; staże; prace interwencyjne; przygotowanie zawodowe dorosłych; badania lekarskie lub psychologiczne, mające na celu ustalenie zdolności do pracy oraz określenie szczególnych predyspozycji psychofizycznych wymaganych do wykonywania zawodu; zwrot kosztów przejazdu z miejsca zamieszkania do miejsca pracy lub kosztów zakwaterowania w przypadku podjęcia pracy poza miejscem zamieszkania; finansowanie studiów podyplomowych; finansowanie szkoleń na podstawie trójstronnych umów szkoleniowych zawieranych pomiędzy starostą, pracodawcą i instytucją szkoleniową; bon na zasiedlenie; bon szkoleniowy; bon stażowy.

Dla osób niepełnosprawnych posiadających status poszukującej pracy, a niepozostających w zatrudnieniu, przewidziane są usługi urzędu pracy i instrumenty finansowane ze środków PFRON. Instrumenty te są adresowane bezpośrednio do osób niepełnosprawnych, jak też do ich pracodawców.

Uprawnienia pracodawcy zatrudniającego osobę z orzeczoną stopniem o niepełnosprawności to: miesięczne dofinansowanie do wynagrodzenia pracownika; zwrot kosztów przystosowania stanowiska pracy; zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy; zwrot kosztów szkolenia pracownika; zwrot kosztów zatrudnienia pracownika pomagającego pracownikowi niepełnosprawnemu w pracy; zwolnienie z wpłat na PFRON; refundację części wynagrodzenia lub składek na ubezpieczenia społeczne.

Osoby niepełnosprawne podejmujące i prowadzące działalność gospodarczą lub rolniczą mogą uzyskać: wsparcie finansowe na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej; dofinansowanie do oprocentowania kredytu bankowego; refundację składek na ZUS.

Osoby z orzeczoną stopniem o niepełnosprawności zdolne do pracy, posiadające status bezrobotnego lub poszukującego pracy mogą uzyskać: pomoc w znalezieniu zatrudnienia (pośrednictwo pracy); możliwość nabycia, uzupełnienia, podniesienia kwalifikacji zawodowych oraz zdobycia doświadczenia zawodowego (szkolenia, studia podyplomowe, staż); pomoc w wyborze odpowiedniego miejsca pracy przy uwzględnieniu predyspozycji zawodowych i możliwości zdrowotnych oraz wymagań w danym środowisku pracy (doradcy zawodowego).

Rodzaj przyznanego wsparcia zależny był do połowy 2019 r. od profilu pomocy ustalonego podczas wizyty u doradcy klienta w Powiatowym Urzędzie Pracy. Obecnie bezrobotni nie są dzieleni wg profili i mogą skorzystać z każdej dostępnej formy pomocy. Osoby z orzeczoną stopniem niepełnosprawności mogą poszukiwać zatrudnienia zarówno na otwartym rynku pracy, jak i w zakładach pracy chronionej, w zależności od wskazań zawartych w orzeczeniu o stopniu niepełnosprawności. Zaliczenie do znacznego albo umiarkowanego stopnia niepełnosprawności osoby nie wyklucza możliwości zatrudnienia tej osoby u pracodawcy, który nie posiada statusu zakładu pracy chronionej, w przypadku: przystosowania przez pracodawcę stanowiska pracy do potrzeb osoby niepełnosprawnej; zatrudnienia w formie telepracy.

Do urzędów pracy mogą być zgłaszane zarówno oferty z otwartego rynku pracy, jak i zakładów pracy chronionej. Osoba niepełnosprawna w celu uzyskania informacji o ofertach pracy, może zgłosić się do urzędu pracy bezpośrednio lub skontaktować się telefonicznie. Oferty pracy dla osób zarejestrowanych w urzędach pracy, dostępne są również na stronach internetowych urzędów.

Wprowadzenie stanu zagrożenia pandemicznego (COVID-19) w marcu 2020 r. spowodowało znaczące zmiany na rynku pracy, w tym także w zakresie zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Spadające w ostatnich latach bezrobocie gwałtownie wzrosło. Wprowadzono przepisy w ramach tzw. Tarczy Antykrzysowej COVID-19<sup>88</sup>, które miały na celu powstrzyma-

<sup>88</sup> Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568, ze zm.).

nie niekorzystnych tendencji oraz ochronę pracodawców w celu utrzymania miejsc pracy w czasie pandemii. Wojewódzkie urzędy pracy wypłacały na wniosek przedsiębiorców środki na ochronę miejsc pracy z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Natomiast powiatowe urzędy pracy oferowały następujące formy pomocy:

- niskooprocentowaną pożyczkę z Funduszu Pracy dla mikroprzedsiębiorców (art. 15zzd) (do 5 tys. zł na czas do 12 miesięcy);
- niskooprocentowaną pożyczkę z Funduszu Pracy dla organizacji pozarządowych (art. 15zzda);
- dofinansowanie części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej dla przedsiębiorców samozatrudnionych (art. 15zzc);
- dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników oraz należnych od nich składek na ubezpieczenia społeczne dla mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 15zzb);
- dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników oraz należnych od nich składek na ubezpieczenia społeczne dla organizacji pozarządowych (art. 15zze).



### **6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności**

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 573).
2. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2021 r. poz. 1100, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.).
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1605, ze zm.).
8. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 października 2007 r. w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 102).
9. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych (Dz. U. Nr 142, poz. 1160).
10. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 marca 2011 r. w sprawie zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 93, ze zm.).
11. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 lipca 2017 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz. U. poz. 1380, ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy (Dz. U. poz. 1299).
13. Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 kwietnia 2014 r. w sprawie przygotowania zawodowego dorosłych (Dz. U. poz. 497).
14. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maj 2014 r. w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego (Dz. U. poz. 631).
15. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy (Dz. U. poz. 667).

16. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jednorazowej refundacji kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne (Dz. U. poz. 864).
17. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 grudnia 2014 r. w sprawie zwrotu dodatkowych kosztów związanych z zatrudnieniem pracowników niepełnosprawnych (Dz. U. poz. 1987, ze zm.).
18. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 grudnia 2018 r. w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo działalności w formie spółdzielni socjalnej (Dz. U. poz. 2342, ze zm.).
19. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 kwietnia 2020 r. w sprawie rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy (Dz. U. poz. 667).
20. Tarcza 1.0 – ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1842, ze zm.).
21. Tarcza 2.0 – ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2021 r. poz. 737, ze zm.).
22. Tarcza 3.0 – ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 875, ze zm.);
23. Tarcza 4.0 – ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. z 2021 r. poz. 1072, ze zm.).

#### **6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Rzecznik Praw Obywatelskich
6. Przewodniczący Sejmowej Komisji do spraw Kontroli Państwowej
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
10. Minister Rodziny i Polityki Społecznej
11. Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych

## 6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



MINISTER  
Rodziny i Polityki Społecznej

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

BKA-II.081.9.2.2021.IK

**Pan**  
**Marian Banaś**  
**Prezes**  
**Najwyższej Izby Kontroli**

*Szanowny Panie Prezesie,*

w odpowiedzi na pismo z dnia 15 grudnia 2021 r., znak: KPS.430.013.2021, przy którym przekazano Informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli *Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych przez powiatowe urzędy pracy*, przekazuję stanowisko do ww. dokumentu.

Ad wniosek 1 i 4

W celu wsparcia osób niepełnosprawnych, w latach objętych kontrolą minister właściwy do spraw pracy, na podstawie sporządzanych rokrocznie *zasad ubiegania się o środki rezerwy Funduszu Pracy na finansowanie działań aktywizacyjnych realizowanych przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy* mógł przyznać powiatowym urządowi pracy, które ubiegały się o dofinansowanie, środki rezerwy Funduszu Pracy na program aktywizacji zawodowej bezrobotnych niepełnosprawnych oraz bezrobotnych, którzy sprawowali opiekę nad osobą zależną, w szczególności niepełnosprawną. Dofinansowanie w tym zakresie prezentuje poniższe zestawienie.

Rok	Kwota środków rezerwy przyznana na program aktywizacji zawodowej bezrobotnych (w tys. zł)	Liczba powiatów realizujących wsparcie w ramach programu
2018	<b>2 302,2</b>	19
2019	<b>3 164,1</b>	18
2020	<b>1 172,8</b>	8

W odniesieniu do zawartych w informacji o wynikach kontroli wnioskach dot. badania skuteczności form aktywizacji należy zaznaczyć, że w ramach POWER 2014-2020, od marca 2018 r. realizowany jest projekt „Wypracowanie metodologii i wdrożenie monitorowania efektywności zatrudnieniowej podstawowych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych w okresie dłuższym niż 12 miesięcy od zakończenia działań urzędu pracy”, przez partnerstwo

następujących podmiotów: Stowarzyszenia Czas Przestrzeń Tożsamość - Lidera, Fundacji im. Królowej Polski św. Jadwigi – Partnera i Fundacji Pasja – Partnera. W przyjętym Modelu została także uwzględniona przez realizatorów opinia Najwyższej Izby Kontroli.

Aktualnie trwają prace w ramach 5 etapu (kamienia milowego) projektu – tj. pełnienie nadzoru nad wdrażaniem opracowanej metodologii. Zakończenie realizacji projektu zaplanowano do dnia 31 maja 2022 r.

Wprowadzenie modelu umożliwi ocenę efektów działań PUP na rzecz aktywizacji osób bezrobotnych w cyklu rocznym z uwzględnieniem poniesionych nakładów. Analiza trwałości efektów ma obejmować okres 6, 12 i 24 miesięcy od dnia zakończenia działań aktywizacyjnych. Badanie pozwoli na porównanie efektywności, skuteczności i trwałości działań poszczególnych powiatowych urzędów pracy i poszczególnych form aktywizacji oraz ma służyć w doborze najefektywniejszych form wsparcia, skutkujących największą trwałością zatrudnienia.

Celem projektu jest wypracowanie, przetestowanie i w następstwie wdrożenie modelu oceny efektywności działań prowadzonych przez Publiczne Służby Zatrudnienia.

### Ad wniosek 2

Aktualnie trwają prace analityczne nad przygotowaniem rozwiązań prawych mających na celu uniezależnienie nabywania prawa do ubezpieczenia zdrowotnego od uzyskania statusu osoby bezrobotnej.

### Ad wniosek 3

W związku z Krajowym Planem Odbudowy będą opracowywane ramy wykonania dla Publicznych Służb Zatrudnienia. Zostanie w nich uwzględniona kwestia programu stanowiącego część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych.

Ponadto należy zaznaczyć, że aktywizacja zawodowa osób z niepełnosprawnościami jest niewątpliwie zadaniem o szczególnym charakterze. Praca dla tych osób jest nie tylko źródłem utrzymania i zapewnieniem warunków do życia, ale również formą rehabilitacji i możliwością integracji społecznej. Włączanie osób z niepełnosprawnościami na rynek pracy jest procesem wymagającym zaangażowania instytucji statutowo odpowiedzialnych za wspieranie tej grupy osób, organizacji pozarządowych działających w tym obszarze, instytucji rynku pracy, jak i samych osób z niepełnosprawnościami. Wyniki kontroli na str. 12-13 wskazują, że występuje niechęć pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych oraz brak faktycznego zainteresowania podjęciem zatrudnienia przez osoby niepełnosprawne. Nie można zatem przypisywać urzędów pracy odpowiedzialności za brak motywacji niepełnosprawnych do aktywizacji zawodowej, czy brak zainteresowania wśród pracodawców zatrudnianiem osób z niepełnosprawnościami.

W związku z uwagami na str. 18 oraz str. 39 dotyczącymi realizacji poradnictwa zawodowego w odniesieniu do osób niepełnosprawnych należy zwrócić uwagę, że niezgodne z prawdą jest stwierdzenie, że urzędy pracy mają obowiązek przeprowadzenia badań lekarskich, czy psychologicznych. Zgodnie z art. 2 ust 3 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2021 r. poz. 1100), zwanej dalej ustawą o promocji zatrudnienia, starosta może skierować bezrobotnego na badania lekarskie lub psychologiczne. Ustawa jednoznacznie określa kiedy urząd pracy może zlecić i sfinansować z Funduszu Pracy takie badania, mianowicie, gdy istnieje potrzeba oceny i potwierdzenia, że bezrobotny jest zdolny do wykonywania pracy, uczestnictwa w szkoleniu lub przygotowaniu zawodowym dorosłych, odbywania stażu,

wykonywania prac społecznie użytecznych albo określenia szczególnych predyspozycji psychofizycznych wymaganych do wykonywania danego zawodu.

Natomiast urząd pracy we własnym zakresie rozstrzyga na jakie badanie/a (lekarskie, psychologiczne) skieruje klienta. Podstawą do takiej decyzji mogą być:

- informacje o rodzaju występujących u klienta problemów zdrowotnych przekazanych pracownikowi urzędu pracy w trakcie współpracy;
- informacje wynikające z obserwacji zachowania klienta podczas kontaktów z pracownikami w urzędzie pracy;
- znajomość wymagań psychofizycznych dla danego zawodu;
- wymagania psychofizyczne określone w ofercie pracy na konkretne stanowisko pracy.

W związku z powyższym, przepisy ustawy o promocji zatrudnienia nie nakładają obowiązku kierowania wszystkich klientów na badania lekarskie, czy psychologiczne. Odbywa się to na zasadzie dobrowolności i w oparciu o konkretną potrzebę wynikającą z realizacji usługi poradnictwa zawodowego w celu wydania opinii o przydatności zawodowej do pracy i zawodu. Wobec zarzutów, że nie wszystkie spośród 21 urzędów pracy cyt. nie wykorzystują standaryzowanych metod ułatwiających wybór zawodu, zmianę kwalifikacji, podjęcie lub zmianę pracy, w tym badaniu kompetencji, zainteresowań i uzdolnień zawodowych (str. 39) należy wyjaśnić, że obowiązujące przepisy prawne umożliwiają wykorzystanie przez urzędy pracy różnych form poradnictwa zawodowego, w tym np. testów. Wykorzystywanie standaryzowanych metod, jest jedną z form pracy z klientem a nie warunkiem koniecznym do przeprowadzenia procesu doradczego. Urzędy pracy mogą też we własnym zakresie dokonywać doboru testów, narzędzi i metod, programów komputerowych z zakresu poradnictwa zawodowego biorąc pod uwagę potrzeby klientów urzędów i uwarunkowania lokalnego rynku pracy. Niemniej jednak Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej udostępnia urzędom pracy odpowiednie narzędzia i zachęca do ich stosowania.

W związku z uwagą, że nie wszystkie urzędy kierują bezrobotne osoby niepełnosprawne na szkolenie z zakresu umiejętności poszukiwania pracy (str. 38), wyjaśniam, że ta forma pomocy jest czasochłonna i wymaga zarówno od doradcy zawodowego, jak i uczestników pełnego zaangażowania w 3 tygodniowym okresie czasu. Program realizowany jest przez okres trzech kolejno następujących po sobie tygodni i składa się z dwóch części: 40 godzin zajęć warsztatowych, w podziale na odrębne sesje tematyczne (realizowane przez 10 kolejnych dni) oraz 40 godzin ćwiczeń praktycznych, w ramach których uczestnicy szkolenia poszukują pracy oraz uczestniczą we wspólnych spotkaniach, których celem jest wymiana doświadczeń oraz wzajemna pomoc i wsparcie w trakcie poszukiwania pracy (realizowane przez 5 kolejnych dni). Warto zwrócić uwagę, że nie są to szkolenia zawodowe podczas których uczestnicy nabywają kwalifikacje zawodowe. Celem tych szkoleń jest przekazanie osobom bezrobotnym i poszukującym pracy wiedzy na temat radzenia sobie na rynku pracy i wyposażenie ich w niezbędne umiejętności w tym zakresie, a także wypracowanie właściwych zachowań i nawyków, które przeciwdziałają wykluczeniu społecznemu.

W ocenie NIK prowadzona przez powiatowe urzędy pracy aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych nie była skuteczna i nie umożliwiała trwałego powrotu lub wejścia na rynek pracy. NIK stwierdza, że duża grupa osób niepełnosprawnych rejestrowała się więcej niż jeden raz co głównie wynika z niechęci pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych oraz

braku faktycznego zainteresowania podjęciem zatrudnienia przez część osób niepełnosprawnych.

Przedstawione przez NIK przyczyny niesatysfakcjonującego poziomu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych wynikają w dużej mierze z przyczyn wskazanych przez NIK, które są w niewielkim stopniu zależne od działań podejmowanych przez powiatowe urzędy pracy. W przypadku osób, które z różnych przyczyn wykazują brak faktycznego zainteresowania podjęciem pracy, urząd pracy ma ograniczone możliwości działania ponieważ swoje usługi realizuje na zasadzie dobrowolności. Oznacza to, że to od samej osoby bezrobotnej (jej motywacji, postawy, sytuacji rodzinnej) w dużej mierze zależy to, czy aktywizacja zawodowa zakończy się sukcesem i trwałym pozostaniem na rynku pracy. Wyniki kontroli NIK (na str. 16), wykazują, że z raportu opracowanego przez PFRON „Badanie potrzeb osób niepełnosprawnych” opublikowanego w maju 2017 r. wynika, że wśród osób obecnie niepracujących (niepełnosprawnych) motywacja do podjęcia zatrudnienia jest niska. Powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy mają obowiązek udzielania wszystkim bezrobotnym i poszukującym pracy pomocy w znalezieniu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej bez względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie lub orientację seksualną, jednak mogą udzielać jej na zasadzie dobrowolności, czyli wtedy gdy dana osoba wskaże chęć skorzystania z danej usługi. Jednocześnie należy pamiętać, że oferty pracy realizowane przez urzędy pracy zawsze zawierają informację o wysokości wynagrodzenia, która nie może być niższa niż określają to obowiązujące przepisy prawa. Urzędy pracy mogą zachęcać pracodawców do oferowania wyższego niż minimalne wynagrodzenie, jednak ostateczną decyzję w tym zakresie podejmuje zawsze pracodawca.

W odniesieniu do sformułowania na stronie 56 Informacji, przepis § 7 ust. 4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 kwietnia 2019 r. w sprawie przyznania spółdzielni socjalnej środków na utworzenie stanowiska pracy i finansowanie kosztów wynagrodzenia osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 723, z późn. zm.), zobowiązuje wnioskodawcę do poinformowania starosty o dalszym zatrudnianiu osoby niepełnosprawnej, istnieniu stanowiska pracy oraz sposobie jego wykorzystania - w terminie 12 miesięcy po upływie okresu, na który została zawarta umowa. Natomiast zapis § 7 ust. 2 pkt 2 lit. j rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 grudnia 2018 r. w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo działalności w formie spółdzielni socjalnej (Dz.U. z 2018 r. poz. 2342, z późn. zm.) zobowiązuje wnioskodawcę do poinformowania starosty o nieprowadzeniu lub prowadzeniu działalności oraz jej zakresie w terminie 12 miesięcy po upływie odpowiednio okresu umownego.

Zgodnie z powyższym nie jest zgodne z prawdą, że starosta nie ma obowiązku gromadzenia tych danych ani podstawy prawnej do ich żądania.

Twierdzenie powiatowych urzędów pracy jakoby nie było przepisów w tym zakresie najprawdopodobniej wynika albo z niewiedzy albo z tego, że zawierały umowy w takim okresie, że pod rządami tych rozporządzeń nie upłynął jeszcze zsumowany okres umowny (12 lub 24 miesięczny) i poumowny (12 miesięcy).

Ponadto należy zauważyć, że przytoczone w Informacji o wynikach kontroli dane wydają się być czasem niespójne lub nieprecyzyjne, bowiem:

- w niektórych miejscach w ogóle nie wskazano jakiej grupy wiekowej dotyczą prezentowane dane (np. 2 i 3 akapit str. 6, ostatni akapit str. 8 raportu, str. 25 w pkt 5.1.1 akapit 1),
- str. 7 w ostatnim akapicie w tekście przedstawiono nieco inne dane niż na wykresie na str. 8 prezentującym te same informacje - w ostatnim akapicie str. 7 podano stopę bezrobocia 5,3% w 2020 r., podczas gdy na wykresie na str. 8 podano 5,2%),
- str. 8 raportu w zdaniu „dla całej populacji osób powyżej 15 roku życia wskaźnik ten wynosi 44,4%”, podczas gdy w tabeli podano 44%, a z obliczeń wynika 43,9%),
- w akapicie 1 na str. 10 współczynnik aktywności zawodowej i wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym w 2020 r. podano identyczny (30,3%), podczas gdy współczynnik aktywności wynosił 30,0%, a wskaźnik zatrudnienia 28,5%,
- na str. 9 raportu wskazano, że „niepełnosprawni lepiej odnajdują się na rynku pracy”, ale pojawia się pytanie lepiej od pełnosprawnych, czy może raczej lepiej niż w latach ubiegłych,
- na str. 10 tytuł wykresu nie odpowiada temu co wskazano w legendzie - w tytule jest wskaźnik zatrudnienia ogółem (...), w legendzie wskaźnik zatrudnienia w wieku produkcyjnym ogółem, natomiast zaprezentowane dane nie dotyczą ani wskaźnika zatrudnienia ogółem (54,3% w 2020 r.), ani w wieku produkcyjnym ogółem (74,9% w 2020 r.), a wskaźnika dla osób sprawnych (78,6%) i niepełnosprawnych,
- str. 11 brak odwołania jakie badania wykazują, że co najmniej 70% niepełnosprawnych narażonych jest na życie w ubóstwie”,
- w ostatnim akapicie na str. 12 podano „w 2020 r. spośród 9380 zarejestrowanych (...)”, podczas gdy w 2020 r. w urzędach pracy zarejestrowało się 69580 niepełnosprawnych,
- na str. 13 raportu dane na wykresie dotyczą odsetka biernych wśród niepełnosprawnych i sprawnych, wobec tego zmiany wymaga tytuł wykresu i legenda,
- na str. 14 raportu w akapicie dot. kwalifikacji osób niepełnosprawnych podano 27% z wykształceniem podstawowym, a powinno być 29,5% (analogicznie na str. 28 akapit 3 raportu), ponadto podano, że w skali kraju odsetek osób z wyższym wykształceniem to ponad 30%, a powinno być 14,7%,
- na str. 16 dane przytoczone w pierwszych dwóch zdaniach w pkt 4 dotyczą stanu w końcu okresu sprawozdawczego, a nie rejestracji w roku, wobec tego powinno być „w końcu okresu sprawozdawczego w poszczególnych latach w urzędach pracy zarejestrowanych było ..., a nie zarejestrowanych zostało,
- str. 25 pkt. 5.1.1 w akapicie 1 wskazano, że do aktywnych zawodowo wlicza się osoby zatrudnione oraz zarejestrowane w urzędach pracy w charakterze bezrobotnych i poszukujących pracy, podczas gdy w BAEL (a wyniki tego badania są cytowane) wlicza się bezrobotnych wg deklaracji respondenta, a nie faktu zarejestrowania w urzędzie pracy,
- str. 25 pkt. 5.1.1 w akapicie 2 poziom bezrobocia w 2020 r. wzrósł nie o 21,8%, a o 20,8%, ponadto dane dotyczą stanu w końcu okresu sprawozdawczego, a nie jak wskazano rejestracji w roku,
- str. 26 raportu dane przytoczone w pierwszym akapicie dotyczą bezrobotnych i poszukujących pracy w całym kraju w końcu poszczególnych lat, a nie rejestracji w poszczególnych latach,



- str. 26 wszystkie dane procentowe w tabeli 7 są błędne, powinno być w odpowiednich wierszach: 6,3%, 6,6% i 5,3%, a w ostatniej kolumnie 41,2%, 40,9% i 34,8%, analogicznie w tabeli 11 na str. 41,
- str. 41 w części dotyczącej uczestnictwa w podstawowych formach aktywizacji w akapicie 3 dot. 2019 r. nieprawdziwe jest zdanie „Zatrudnionych zostało 335 644 osób”, bowiem liczba zatrudnionych nie może być wyższa od liczby osób, które ukończyły daną formę aktywizacji, w raporcie „Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej (...) w 2019 roku” podano, że liczba zatrudnionych wynosiła 200 981 osób, analogicznie wykazano w tabeli 12,
- str. 42 w akapicie pomiędzy tabelami podano najprawdopodobniej dane z załącznika 6 do MRPiPS-01, ale zamiast 7114 powinno być 7514,
- str. 46 akapit pod tabelą 16 dotyczy najprawdopodobniej wskaźnika efektywności zatrudnieniowej, a nie wskaźnika zatrudnienia, jakkolwiek i tak dane nie korespondują z tym co wykazano w tabelach,
- od str. 43 porównywanie efektywności zatrudnieniowej liczonej na podstawie załącznika 1 do sprawozdania MRPiPS-02 z danymi uzyskanymi w załączniku 6 do MRPiPS-01 może być ograniczona z uwagi na fakt, że w załączniku 6 dane o zatrudnieniu nie są sprawdzane w ZUS, a przyjęto w tym wypadku tzw. domniemanie zatrudnienia,
- str. 56 część danych zawartych w tabeli 22 jest błędna np. w 2018 r. efektywność zatrudnieniowa szkoleń, które zakończyły osoby niepełnosprawne liczona na podstawie załącznika 6 do MRPiPS-01 wyniosła 59,5% (a nie 59,9%), prac interwencyjnych 96,0% (a nie 90,3%), refundacja kosztów wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy 84,1% (nie 84,6%).

*Z poważaniem*

*MINISTER*

*z up.*

*Marcin Szemraj*

*Dyrektor Biura Kontroli i Audytu*

*/-/ podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym*

## 6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MARIAN BANAŚ

KPS.430.013.2021

Warszawa, dnia 1 stycznia 2022 r.

### OPINIA

#### Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

do stanowiska Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 3 stycznia 2022 r.  
do Informacji o wynikach kontroli *Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych przez powiatowe urzędy pracy*,  
przedstawionego, z upoważnienia Ministra, przez Dyrektora Biura Kontroli i Audytu w Ministerstwie Rodziny  
i Polityki Społecznej, Pana Marcina Szemraja.

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup> przedstawiam opinię do ww. stanowiska do *Informacji*.

Odnosząc się do stwierdzeń zawartych w stanowisku Ministra, dotyczących kierowania bezrobotnych osób niepełnosprawnych na badania lekarskie czy psychologiczne oraz na szkolenia z zakresu umiejętności poszukiwania pracy, NIK podkreśla, że w *Informacji* nie sformułowano twierdzeń, że „powiatowe urzędy pracy mają obowiązek kierowania wszystkich klientów na takie badania czy szkolenia”. Kontrola wykazała natomiast, że te formy działań, przewidziane w art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>2</sup>, stosowano wobec bezrobotnych osób niepełnosprawnych wyjątkowo rzadko, a część urzędów nie robiła tego wcale. W ocenie NIK stanowiło to jedną z przyczyn niskiej skuteczności aktywizacji zawodowej tej grupy osób. Brak właściwego rozpoznania predyspozycji osób niepełnosprawnych do podjęcia danego zatrudnienia skutkowało tym, że osoby te, mimo zastosowanych wobec nich instrumentów rynku pracy, nie znajdowały zatrudnienia, a jeżeli już, to było to zatrudnienie krótkotrwałe, po czym osoby te ponownie rejestrowały się w urzędach pracy.

Izba nie twierdzi także, że starosta nie ma obowiązku gromadzenia danych na temat prowadzenia bądź nieprowadzenia działalności gospodarczej, przez osobę niepełnosprawną po zakończeniu okresu umownego, czy też trwałości stanowiska pracy utworzonego w spółdzielni socjalnej. Podano jedynie, że większość objętych kontrolą jednostek nie gromadziła takich danych, co tłumaczyły tym, że przepisy nie zobowiązują ich do tego.

W związku z powyższym, NIK podtrzymuje oceny i uwagi zawarte w treści *Informacji*, a także z zadowoleniem przyjmuje deklarację realizacji wniosków wynikających z tej kontroli.

Omyłki pisarskie przywołane w stanowisku zostały skorygowane w formie erraty.

PREZES  
Najwyższej Izby Kontroli  
Marian Banaś

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1100, ze zm.

## ZAŁĄCZNIKI

Errata do Informacji o wynikach kontroli: *Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych przez powiatowe urzędy pracy.*

Lp.	Strona, wers	Jest	Powinno być
1.	Str. 8, wykres nr 3, kolumna – rok 2020 – stopa bezrobocia osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym.	5,2	5,3
2.	Str. 11, 3 i 4 wiersz od góry.	30,3% 30,3%	30,0% 28,5%
3.	Str. 11, wykres nr 5, tytuł i legenda.	Wskaźnik zatrudnienia ogółem oraz... Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym ogółem (w %) Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym (w %)	Wskaźnik zatrudnienia osób sprawnych oraz... Wskaźnik zatrudnienia osób sprawnych (w %).  Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych (w %).
4.	Str. 14, infografika 1, tytuł i legenda	Udział osób biernych zawodowo w wieku produkcyjnym oraz biernych zawodowo osób niepełnosprawnych ogółem w latach 2010-2020.  Udział biernych zawodowo w ogólnej liczbie osób w wieku produkcyjnym	Odsetek osób sprawnych i niepełnosprawnych biernych zawodowo w liczbie osób sprawnych i niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym w latach 2010-2020.  Udział biernych zawodowo w liczbie osób sprawnych w wieku produkcyjnym.
5.	Str. 29, 3 wiersz od dołu.	21,8%	20,8%
6.	Str. 30, tabela 7, str. 30 oraz tabela 11 str. 49, kol. czwarta i siódma (%).	6,2; 6,5; 5,8; 42,8; 41,8; 37,7	6,3; 6,6; 5,3; 41,2; 40,9; 34,8.
7.	Str. 49, 13 wiersz od dołu.	335 664	200 981
8.	Str. 50, 6 wiersz od dołu.	7114	7514
9.	Str. 55, 6-7 wiersz od dołu.	Wskaźnik zatrudnienia ogółem wyniósł w latach 2018-2020 odpowiednio 83%, 83,7% oraz 79,9%...	Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej ogółem wyniósł w latach 2018-2020 odpowiednio 85,1%, 84,4%, 81,8%...