



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.010.02.2017
P/17/070

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/070 – Rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast istotnie dotkniętych skutkami zmian gospodarczych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Marcin Kiersnowski – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/78/2017 z 24 maja 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Łomży, ul. Nowogrodzka 1, 18-400 Łomża ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mieczysław Bieniek – Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Łomży ² (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W latach 2013-2016 Urząd zgodnie z przyjętymi założeniami strategicznymi i rozpoznanymi potrzebami realizował działania na rynku pracy miasta Łomża⁴, które przyczyniały się do zmniejszenia stopy bezrobocia rejestrowanego w tym mieście. Jednak jego spadek był niższy w porównaniu do całego kraju i województwa podlaskiego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Urząd skutecznie pozyskiwał środki finansowe na swoje działania. Wpisywały się one w przewidziane w dokumentach strategicznych Łomży cele, które sformułowano na podstawie prawidłowo zidentyfikowanych problemów rynku pracy miasta. Działania PUP – oprócz innych czynników zewnętrznych takich jak np. wzrost gospodarczy oraz poprawa na rynku pracy w kraju – miały wpływ na zmniejszenie stopy bezrobocia rejestrowanego w Łomży z 17% na koniec 2012 r. do 12,2% na koniec 2016 r., tj. o 28,2%. Liczba osób bezrobotnych zarejestrowanych w PUP zmniejszyła się z 3.976 na koniec 2012 r. do 2.878 na koniec 2016 r., a długotrwale bezrobotnych z 2.089 do 1.609. W porównaniu do całego kraju i województwa podlaskiego spadek bezrobocia w mieście był jednak mniejszy⁵ i wypracowany przy niższej efektywności kosztowej podstawowych form aktywizacji zawodowej. NIK zauważa też, że przez cztery lata działania PUP nie zapewniły stałego zatrudnienia 26,8% bezrobotnym mieszkańcom Łomży zarejestrowanym w Urzędzie na koniec 2012 r., przy czym jedynie w ośmiu (z 70 analizowanych) przypadkach mogło to wynikać z braku systematycznych działań Urzędu wobec bezrobotnych. Zwiększył się też udział osób długotrwale bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych (z 52,5% do 55,9%).

Urząd wywiązywał się ze swoich obowiązków w zakresie monitorowania realizacji dokumentów strategicznych miasta w zakresie wymaganym przez miasto Łomżę. Wymierna ocena stopnia osiągnięcia celów strategicznych była utrudniona z powodu braku ogólnych docelowych wartości wskaźników służących do oceny prowadzonych działań.

Wydatki na realizację czterech badanych projektów prawidłowo poniesiono do wysokości przeznaczonych środków, osiągając przy tym wyższe od założonych wskaźniki efektywności zatrudnieniowej.

¹ Dalej: „PUP” lub „Urząd”, który jest jednostką organizacyjną Powiatu Łomżyńskiego, a terenem jego działania jest obszar Łomży i powiatu łomżyńskiego.

² Od 1 czerwca 2004 r.

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

⁴ Dalej: „Łomża” lub „miasto”.

⁵ W latach 2013-2016 w województwie podlaskim bezrobocie zmniejszyło się z 14,7% na koniec 2012 r. do 10,4% na koniec 2016 r., tj. o 29,3%, a w kraju z 13,4% do 8,3%, tj. o 38,1%.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Programowanie kierunków działań, uwzględniających wyniki rozpoznanych problemów Łomży

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zgodnie ze Statutem⁶ PUP jest jednostką organizacyjną Powiatu Łomżyńskiego, a terenem jego działania jest obszar Łomży i powiatu łomżyńskiego. Przedmiotem działania PUP jest promocja zatrudnienia, łagodzenie skutków bezrobocia oraz aktywizacja zawodowa, realizowana na podstawie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁷. Zwierzchnictwo nad PUP sprawuje Starosta Łomżyński. Stosownie do postanowień Statutu, działalność merytoryczną Urząd prowadzi w oparciu o przydzielone środki z Funduszu Pracy, a także z innych źródeł, w tym Unii Europejskiej przeznaczone na współfinansowanie programów i projektów realizowanych z tych środków. Koszty utrzymania Urzędu pokrywano bezpośrednio z budżetu Powiatu, a także z budżetu Łomży – z otrzymywanej przez Powiat Łomżyński dotacji celowej na współfinansowanie kosztów funkcjonowania PUP. Na podstawie porozumienia z 8 listopada 2005 r. zawartego pomiędzy Powiatem Łomżyńskim i miastem ustalono, że wysokość przekazywanej przez miasto dotacji będzie uzależniona od udziału liczby mieszkańców Łomży w ogólnej liczbie mieszkańców z obszaru działania PUP.

(dowód: akta kontroli str. 359-372)

1.2. Rada Miejska Łomży 25 stycznia 2016 r. przyjęła *Program Rozwoju Miasta Łomża do roku 2020 plus*⁸ i *Strategię rozwiązywania problemów społecznych na terenie miasta Łomży na lata 2016-2021*⁹. Do tego dnia obowiązywały *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Miasta Łomża do 2020 roku*¹⁰ i *Strategia rozwiązywania problemów społecznych miasta Łomży na lata 2007-2015*¹¹. We wszystkich dokumentach odniesiono się do działań na rynku pracy i aktywizacji osób bezrobotnych. W Urzędzie nie tworzone odrębnych programów promocji zatrudnienia i aktywizacji lokalnego rynku, ponieważ jak wyjaśnił Dyrektor PUP „Prezydent Łomży opracowując strategię rozwiązywania problemów społecznych na lata 2007-2015 oraz na lata 2016-2021 powoływał zespół roboczy składający się z przedstawicieli podmiotów realizujących w Łomży zadania z zakresu spraw społecznych. Zespół opracowywał dokument i monitorował jego realizację. Przedstawiciele Urzędu Pracy w Łomży każdorazowo uczestniczyli w opracowaniu strategii, która zakładała m.in. aktywizację lokalnego rynku pracy w oparciu o ustawę o promocji zatrudnienia. Przewidziane w Strategii cele strategiczne, cele szczegółowe i kierunki działań uwzględniały zadania realizowane przez Urząd Pracy. W związku z powyższym nie opracowywano osobnego programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy uznając, że zadania wpisane do Strategii są takim programem.”

(dowód: akta kontroli str. 4, 608-621)

W powyższych czterech dokumentach strategicznych Łomży słusznie zwrócono uwagę na problem bezrobocia i jego strukturę. W trakcie kontroli NIK przeprowadzonej równolegle w Urzędzie Miejskim w Łomży ustalono, że dokonywano rzetelnych analiz sytuacji społecznej i ekonomicznej mieszkańców Miasta, identyfikując najistotniejsze problemy w obszarze pomocy na rynku pracy, a wyniki tych analiz zamieszczono w dokumentach strategicznych Miasta. W *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Łomża do 2020 roku* wskazano m.in., że słabą stroną miasta jest wysoki poziom bezrobocia, które charakteryzuje

⁶ Statut PUP nadano uchwałą nr XXXVI/208 /06 Rady Powiatu Łomżyńskiego z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie nadania Statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Łomży (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 193, poz. 1853) i zmieniony uchwałą nr XV/81/08 Rady Powiatu Łomżyńskiego z dnia 11 marca 2008 r. zmieniająca uchwałę w sprawie nadania Statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Łomży (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 86, poz. 792).

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1065, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o promocji zatrudnienia”.

⁸ Uchwała Rady Miejskiej Łomży nr 163/XXI/16 z dnia 25 stycznia 2016 r. w sprawie przyjęcia Programu Rozwoju Miasta Łomża do roku 2020 Plus.

⁹ Uchwała Rady Miejskiej Łomży nr 167/XXI/16 w sprawie przyjęcia Strategii rozwiązywania problemów społecznych na terenie miasta Łomży na lata 2016-2021.

¹⁰ Przyjęta uchwałą Rady Miejskiej Łomży nr 62/XIII/07 z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie przyjęcia Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Łomża do 2020 roku.

¹¹ Przyjęta uchwałą Rady Miejskiej Łomży nr 74/XIV/07 z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie przyjęcia Strategii rozwiązywania problemów społecznych na terenie miasta Łomży na lata 2007-2015 i zmieniona uchwałą Rady Miejskiej Łomży Nr 450/LXI/10 z dnia 28 kwietnia 2010 r.

się dużym udziałem młodzieży i kobiet, wysokim udziałem bezrobotnych w starszych grupach wiekowych, relatywnie niskim poziomem wykształcenia i wysokim udziałem bezrobocia długotrwałego. Natomiast w *Programie Rozwoju Miasta Łomża do roku 2020 plus* podkreślono, że Łomża ma najniższy odsetek mieszkańców posiadających wykształcenie zawodowe (o 6,3 pkt proc mniej niż średnia dla całego kraju). Sytuacja ta wywołuje problem bezrobocia strukturalnego wynikający z niedostosowania kwalifikacyjno-kompetencyjnego podaży pracy do potrzeb lokalnego rynku pracy. Zauważono, że systematycznie rośnie liczba bezrobotnych kobiet, które po urodzeniu dziecka nie podjęły zatrudnienia i trafiły do rejestrów osób bezrobotnych. W końcu 2014 r. największa liczba bezrobotnych kobiet była w wieku do 30 roku życia. W *Strategii rozwiązywania problemów społecznych miasta Łomży na lata 2007-2015* zwrócono uwagę, że znaczna liczba bezrobotnych jest w szczególnie trudnej sytuacji i jednocześnie trudna do zaktywizowania (osoby w wieku powyżej 50 lat, długotrwale bezrobotni, bez kwalifikacji zawodowych, samotnie wychowujące co najmniej jedno dziecko w wieku do 7 roku życia i niepełnosprawni). Wg *Strategii rozwiązywania problemów społecznych na terenie miasta Łomży na lata 2016-2021* bezrobocie dotyka szczególnie ludzi młodych do 30 roku życia, osób w wieku powyżej 50 lat, opiekunów osób zależnych (kobiet), osób niepełnosprawnych, a poważnym problemem jest też znaczna skala bezrobocia długotrwałego.

Stosownie do rozpoznanego problemu bezrobocia i jego struktury we wszystkich strategiach urzędowi przypisano cele do realizacji lub współrealizacji z innymi podmiotami. W trakcie kontroli NIK przeprowadzonej równolegle w Urzędzie Miejskim w Łomży ustalono, że wyznaczone w dokumentach strategicznych cele określono na podstawie zidentyfikowanych problemów rynku pracy. W *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Łomża do 2020 roku* było to tworzenie nowych miejsc pracy poprzez wzbogacanie możliwości podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz wspieranie rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości, a w *Programie Rozwoju Miasta Łomża do roku 2020 plus* – rozwój kształcenia ustawicznego, wsparcie adaptacji zawodowej młodzieży wchodzącej na rynek pracy, aktywizacja zawodowa i społeczna opiekunów osób zależnych (w tym kobiet) i wsparcie adaptacji osób z grupy powyżej 50 roku życia. Natomiast we wcześniejszej *Strategii rozwiązywania problemów społecznych miasta Łomży na lata 2007-2015* zaplanowano rozwijanie aktywnych form pomocy skierowanych do osób i rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz długotrwale bezrobotnych, a w *Strategii rozwiązywania problemów społecznych na terenie miasta Łomży na lata 2016-2021* – pomoc osobom bezrobotnym, niepełnosprawnym i nieaktywnym zawodowo.

Wymienione w dokumentach strategicznych cele miały być osiągnięte m.in. poprzez przewidziane w nich działania PUP. W *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Łomża do 2020 roku* przewidziano m.in. udzielanie pożyczek bezrobotnym na rozpoczęcie działalności gospodarczej, opracowanie programów szkoleń przygotowujących do prowadzenia działalności gospodarczej, tworzenie możliwości nabywania i podnoszenia kwalifikacji w zawodach poszukiwanych przez rynek pracy, aktywizacja bezrobotnych w ramach aktywnych form, a w *Programie Rozwoju Miasta Łomża do roku 2020 plus* – podnoszenie kwalifikacji zawodowych bezrobotnych mieszkańców oraz wspieranie kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców. Natomiast w *Strategii rozwiązywania problemów społecznych miasta Łomży na lata 2007-2015* – organizację prac interwencyjnych, robót publicznych i prac społecznie użytecznych, propagowanie działań zmierzających do przekwalifikowania się osób długotrwale bezrobotnych, opracowanie i wdrażanie programów ograniczających bezrobocie i obejmujących szkolenia, staże, prace interwencyjne, roboty publiczne, a w *Strategii rozwiązywania problemów społecznych na terenie miasta Łomży na lata 2016-2021* – tworzenie i realizację programów kierowanych do osób bezrobotnych, niepełnosprawnych i nieaktywnych zawodowo, rozwój ekonomii społecznej oraz promowanie przedsiębiorczości i spółdzielczości, wspieranie merytoryczne i finansowe podmiotów ekonomii społecznej i innych, realizację projektów mających na celu tworzenie nowych przedsiębiorstw społecznych i tworzenie nowych miejsc pracy, tworzenie warunków do realizowania Programu Aktywizacji i Integracji osób bezrobotnych dla profilu III pomocy i wykonywania prac społecznie użytecznych, wspieranie działań zachęcających przedsiębiorców do wprowadzenia polityki zarządzania wiekiem.

(dowód: akta kontroli str. 4-121)

W celu oceny stopnia osiągnięcia celów dokumentów strategicznych Łomży wprowadzono w nich wskaźniki ich realizacji. W *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Łomża do 2020 roku* były to m.in. liczba pracujących, stopa bezrobocia, udział ludzi młodych i osób długotrwale bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych, a w *Programie Rozwoju Miasta Łomża do roku 2020 plus* – poziom bezrobocia. Natomiast w *Strategii rozwiązywania problemów społecznych miasta Łomży na lata 2007-2015* przyjęto, że będą to liczba programów aktywizacji zawodowej, wzrost liczby osób objętych programami, liczba osób wykonujących prace społecznie użyteczne, liczba osób zatrudnionych, liczba niepełnosprawnych uczestniczących w programach, liczba osób objętych stażem, a w *Strategii rozwiązywania problemów społecznych na terenie miasta Łomży na lata 2016-2021* – liczba osób przeszkolonych w zakresie zdobycia kwalifikacji zawodowych, liczba osób bezrobotnych objętych wsparciem zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia, liczba powstałych podmiotów ekonomii społecznej i osób, które uzyskały wsparcie z zakresu ekonomii społecznej, liczba osób, które wykonywały prace społecznie użyteczne i osób, które uczestniczyły w Programie Aktywizacja i Integracja.

W żadnym dokumencie strategicznym Łomży ani wewnętrznych dokumentach PUP nie określono ogólnych docelowych wartości wskaźników, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”.

(dowód: akta kontroli str. 4-21, 608-621)

Monitoring *Programu Rozwoju Miasta Łomża do roku 2020 plus* powierzono Wydziałowi Rozwoju i Funduszy Zewnętrznych Urzędu Miejskiego w Łomży, *Strategii rozwiązywania problemów społecznych na terenie miasta Łomży na lata 2016-2021* – Koordynatorowi wdrażania Strategii (Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łomży), *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Łomża do 2020 roku* – władzom Łomży, a *Strategii rozwiązywania problemów społecznych miasta Łomży na lata 2007-2015* – Zespołowi ds. monitorowania¹². Zadań w zakresie monitorowania nie przypisano PUP.

W latach 2013-2016 Urząd corocznie przekazywał na żądanie ww. podmiotów sprawozdania z realizacji strategii rozwiązywania problemów społecznych na terenie Łomży za lata 2013-2016 i sprawozdania z realizacji *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Łomża do 2020 roku* za lata 2013-2014. Sprawozdania zawierały informacje o działalności PUP wobec wszystkich bezrobotnych z terenu jego działania, z wyodrębnieniem mieszkańców Łomży. Ponadto corocznie przekazywano władzom Łomży informacje o aktualnej sytuacji na rynku pracy w mieście, zawierające m.in. dane o poziomie, stopie i dynamice bezrobocia w Łomży, ilości ofert pracy oraz aktywizacji mieszkańców Łomży¹³. Nie wnoszono przy tym o zmianę założeń przyjętych w dokumentach strategicznych, które w latach 2013-2016 nie były też modyfikowane. Dyrektor PUP odnosząc się do stopnia realizacji celów ustalonych w dokumentach strategicznych wyjaśnił, że „Urząd Pracy uczestniczył w określaniu zadań wpisanych do wymienionych dokumentów. Realizacja tych zadań sprowadzała się głównie do stosowania usług i instrumentów przewidzianych w ustawie o promocji zatrudnienia i oraz pozyskiwania na te cele środków z różnych źródeł. W latach 2013-2016 w ramach pozyskanych środków finansowych na przeciwdziałanie bezrobociu i jego negatywnym skutkom na lokalnym rynku pracy zanotowano poniższe pozytywne zmiany w strukturze bezrobotnych (w Łomży – przyp. NIK): zmniejszył się udział osób z wykształceniem gimnazjalnym i poniżej o 1,1 punktu procentowego do poziomu 24,3%; zmniejszył się udział osób bez stażu pracy o 3,1 punktu procentowego do poziomu 12,8%; zmniejszył się udział osób bez kwalifikacji zawodowych o 5,6 punktów procentowych do poziomu 24,6%, zmniejszył się udział osób bez doświadczenia zawodowego o 3,8 punktów procentowych do poziomu 19%; zmniejszył się udział osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy o 4,1 punktów procentowych do poziomu 86,6%; zmniejszył się udział osób do 25 roku życia o 4,9 punktów procentowych do poziomu 11,5%; zmniejszyła się udział osób niepełnosprawnych o 6,6 punktu procentowego do poziomu 8,4; zmniejszyła się stopa bezrobocia o 4,8 punktów procentowych do poziomu 12,2%, zrealizowano

¹² Zespół został powołany Zarządzeniem nr 38/11 Prezydenta Łomży z dnia 1 marca 2011 r. w sprawie powołania Zespołu ds. aktualizacji i monitorowania „Strategii rozwiązywania problemów społecznych na terenie miasta Łomża na lata 2007-2015.”

¹³ Sprawozdanie z działalności Urzędu składano Staroście Łomżyńskiemu, sprawującemu nadzór nad PUP.

44 projekty aktywizacji zawodowej. W omawianym przedziale czasu zaktywizowano 3.649 osób bezrobotnych z Łomży¹⁴ w ramach posiadanych środków finansowych. Oceniamy więc, że realizując zadania zawarte w poszczególnych strategiach w pełni wpisywaliśmy się w przyjęte przez miasto działania służące rozwojowi mieszkańców.”

(dowód: akta kontroli str. 4-157, 373, 608-621)

1.3. W latach 2013-2016 PUP w celu realizacji działań zmierzających do osiągnięcia celów dokumentów strategicznych Łomży skutecznie pozyskiwał środki finansowe na realizację projektów dotyczących pomocy na rynku pracy. W tych latach występował do Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku o środki finansowe z Funduszu Pracy i Europejskiego Funduszu Społecznego na realizację 45 projektów tworzonych z własnej inicjatywy¹⁵. Wszystkie wnioski rozpatrzone pozytywnie, a łączna kwota przyznanych środków wyniosła 34.830,6 tys. zł, tj. 94,7% kwoty o jaką wnosił PUP (36.783,60 tys. zł). Na realizację 44 (z 45) projektów, które wpisywały się w zadania dla realizacji celów określonych w czterech dokumentach strategicznych Łomży, PUP w latach 2013-2016 wydatkował 34.251 tys. zł finansując zadania w celu aktywizacji mieszkańców miasta i powiatu łomżyńskiego. Z powodu wycofania się przez bezrobotnych z ubiegania o środki finansowe na założenie spółdzielni socjalnej, nie zrealizowano w 2016 r. projektu „Razem łatwiej II”, a przyznane środki (167,2 tys. zł) przesunięto na realizację pozostałych projektów.

(dowód: akta kontroli str. 158-205, 608-621)

Analiza sfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Pracy czterech¹⁶ projektów o łącznej wartości 13.313,4 tys. zł wykazała, że podjęte w ich ramach działania wpisywały się w działania PUP przewidziane w dokumentach strategicznych Łomży. Wyznaczone w analizowanych projektach proste i osiągalne cele (m.in. zdobycie doświadczenia zawodowego przez osoby bezrobotne, podniesienie kwalifikacji zawodowych bezrobotnych, promocja przedsiębiorczości wśród bezrobotnych, zmniejszenie skali bezrobocia, wejście na rynek pracy osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, zwiększenie zdolności do zatrudnienia osób pozostających bez pracy) były istotne dla zidentyfikowanych problemów rynku pracy miasta, a ich osiągnięcie wyznaczono na czas trwania poszczególnych projektów. Za wskaźniki osiągnięcia wyznaczonych celów przyjmowano m.in. liczbę utworzonych miejsc pracy w ramach środków przyznanych na podjęcie działalności gospodarczej albo na wyposażenie i doposażenie stanowisk pracy, liczbę osób zatrudnionych w ramach prac interwencyjnych, liczbę osób kończących szkolenia lub staż oraz efektywność zatrudnieniową mierzoną w ciągu trzech miesięcy po zakończeniu przez uczestników udziału w projekcie. Pozwalały one ocenę stopnia osiągnięcia założonych celów analizowanych projektów, jednak część osób po realizacji projektu wracała na listy bezrobotnych, co opisano w punkcie 2.6.

(dowód: akta kontroli str. 162-271)

1.4. Starosta Łomżyński zarządzeniem z 7 lutego 2013 r.¹⁷ powołał Powiatową Radę Zatrudnienia w Łomży, a zarządzeniem z 16 marca 2015 r.¹⁸ Powiatową Radę Rynku Pracy w Łomży. Zgodnie z art. 22 ust. 5 pkt. 5 i 6¹⁹ oraz ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia i art. 39 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty²⁰ Rada m.in. bez uwag oceniała roczne sprawozdania z działalności Urzędu i opiniowała wnioski o nowych kierunkach nauczania w szkołach prowadzących kształcenie zawodowe. Rada opiniowała też: podział środków Funduszu Pracy na realizację programów zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej; zasady przyznawania środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego; kryteria wyboru instytucji szkoleniowych; kryteria doboru osób ubiegających się o skierowanie na szkolenia; celowość rozpoczęcia w 2015 r. przez PUP

¹⁴ Jedna osoba mogła uczestniczyć w kilku formach wsparcia.

¹⁵ W latach 2013-2016 Urząd nie realizował programów Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

¹⁶ Program „Nowe Perspektywy” realizowany w 2013 r. i w 2014 r. na podstawie osobnych wniosków o dofinansowanie, program „Zawodowo aktywni” realizowany w 2015 r. oraz program „Dziś bierni – jutro aktywni II” realizowany w 2016 r.

¹⁷ Zarządzenie nr 5/2013 Starosty Łomżyńskiego z dnia 7 lutego 2013 roku w sprawie powołania Powiatowej Rady Zatrudnienia w Łomży.

¹⁸ Zarządzenie Nr 8/2015 Starosty Łomżyńskiego z dnia 16 marca 2015 roku w sprawie powołania Powiatowej Rady Rynku Pracy w Łomży.

¹⁹ Do 27 maja 2014 r. pkt. 4 i 5.

²⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, ze zm.

Programu Aktywizacja i Integracja; celowość realizacji w 2013 r. dwóch programów specjalnych. Z protokołów posiedzeń Rady oraz z informacji uzyskanych od jej Przewodniczącego wynika, że Rada nie inspirowała przedsięwzięć zmierzających do pełnego i produktywnego zatrudnienia na terenie działania PUP.

(dowód: akta kontroli str. 272-358, 605-607)

1.5. W dniu 11 marca 2014 r. za pośrednictwem Starosty Łomżyńskiego zwrócono się do Prezydenta Łomży o zwiększenie środków na wynagrodzenia dla pracowników PUP łącznie o 200 tys. zł. Władze miasta przystały na propozycję Starosty i zwiększyły planowaną na 2014 r. dotację stosownie do swojego udziału w kosztach funkcjonowania PUP. W latach 2013-2016 PUP nie zgłaszał do miasta innych potrzeb. Nie otrzymywał też od władz Łomży propozycji lub wytycznych dotyczących kierunków działań na rzecz rozwoju rynku pracy.

(dowód: akta kontroli str. 359-372)

1.6. Od wejścia w życie 17 lutego 2016 r. ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci²¹ populacja bezrobotnych kobiet w Łomży na koniec 2016 r. (1.432) zmniejszyła się o 7,2%, przy zmniejszeniu poziomu bezrobocia ogółem o 8,8% w porównaniu do 2015 r. Ich udział w ogólnej liczbie osób bezrobotnych zwiększył się o 0,8 punktu procentowego, do poziomu 49,8%. Do Łomży przybyły 1.844 bezrobotne kobiety, tj. o 3,2% więcej niż w 2015 r. Zwiększył się też udział kobiet w napływie bezrobotnych (47,2%) ogółem o 1,1 punktu procentowego. Pracę podjęło 1056 kobiet, co stanowiło 45,7% wszystkich przypadków podjęcia pracy w tym okresie (rok wcześniej – 44,6%). W 2016 r. w łącznej liczbie osób bezrobotnych nastąpił wzrost z 11,9% do 12,5% udziału kobiet, które po urodzeniu dziecka nie podjęły zatrudnienia. Wśród zaktywizowanych bezrobotnych, kobiet było 536 (54,6%), czyli o 1,3% więcej niż w 2015 r. (kiedy 529 kobiet stanowiło 57,1% ogółu bezrobotnych). Dyrektor PUP odnosząc się do wpływu rządowego Programu 500 Plus na strukturę bezrobotnych w Łomży wyjaśnił, że „*obserwacje i opinie zebrane przez doradców klienta w trakcie bezpośrednich kontaktów z bezrobotnymi i pracodawcami wskazują, że nie można jednoznacznie stwierdzić istotnego (negatywnego) oddziaływania Programu 500 Plus na zmiany na rynku pracy z uwagi na krótki okres ich monitorowania. W kontaktach z doradcami klienta obserwuje się zmniejszone zainteresowanie bezrobotnych podejmowaniem zatrudnienia – dotyczy to w większości kobiet, ale zdarzają się również mężczyźni, którzy wolą podjąć pracę w szarej strefie i uzyskanie świadczenia już na pierwsze dziecko. Minimalne wynagrodzenie nie jest atrakcyjne dla kobiet posiadających więcej dzieci. Deklarują wprost wolę pozostania w domu i zajęcia się rodziną. Element kalkulacji obserwuje się najczęściej wśród rodzin o niskich dochodach – dodatek na pierwsze dziecko. Pracodawcy potwierdzają przypadki próśb pracowników o zaniżenie oficjalnego wynagrodzenia bądź zmniejszenia wymiaru zatrudnienia bądź negocjują podwyżkę o dodatkowe 500 PLN w celu rekompensaty utraconego w ich mniemaniu dodatku na pierwsze dziecko. Nasilają się problemy z rekrutacją bezrobotnych na zgłaszane oferty pracy, szczególnie w podmiotach gospodarczych nie cieszących się dobrą opinią na rynku pracy w aspekcie oferowanego wynagrodzenia. W ocenie doradców największą grupę „kalkulujących” stanowią bezrobotni, którzy przed wprowadzeniem Programu 500 Plus korzystali z różnych form wsparcia socjalnego i obecnie nie chcą utracić tej pomocy po podjęciu zatrudnienia. Wynagrodzenie za pracę – najczęściej na poziomie najniższej krajowej – nie zrekompensuje otrzymywanych zasiłków społeczno-socjalnych. Wliczanie świadczenia 500 Plus do dochodów pozwoliłoby uniknąć takich kalkulacji.*”

(dowód: akta kontroli str. 452-453, 608-621)

1.7. W latach 2013-2016 PUP w zakresie pomocy na rynku pracy Łomży współpracował z Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Łomży (dalej: „MOPS”). PUP zawarł z MOPS porozumienie w sprawie organizacji prac społecznie użytecznych dla osób korzystających ze świadczeń MOPS, a w latach 2015-2016 także porozumienie o współpracy w zakresie aktywizacji zawodowej i społecznej bezrobotnych osób korzystających ze świadczeń MOPS w ramach *Programu Aktywizacja i Integracja*. Dyrektor PUP wyjaśnił, że „*Urząd Pracy w latach 2013-2016 bez problemów współpracował z MOPS przy realizacji prac społecznie użytecznych. Zakres organizacji tych prac pozostawał co roku na podobnym poziomie i był*

²¹ Dz. U. poz. 195, ze zm.

zdecydowanie największy spośród wszystkich gmin z terenu działania PUP. W omawianym okresie, zaktywizowano 232 osoby bezrobotne, w tym 191 w ramach prac społecznie użytecznych i 41 w ramach Programu Aktywizacja i Integracja.” Dyrektor dodał, że „20 listopada 2014 r. PUP zorganizował spotkanie dla przedstawicieli samorządów realizujących zadania z zakresu pomocy społecznej w celu omówienia współpracy w zakresie objęcia realną pomocą osób długotrwale bezrobotnych klientów pomocy społecznej. Na spotkaniu omówiono rozwiązania wprowadzone w 2014 r. w wyniku nowelizacji ustawy, szczególną uwagę zwracając na wprowadzenie profili pomocy kierowanej do bezrobotnych i metod wspierania osób z III profilem pomocy. Z MOPS w Łomży uczestniczyły trzy osoby. Ponadto w ramach bieżącej współpracy zajmujemy się pomocą konkretnym osobom, uznanym przez obie instytucje za potrzebujących wsparcia.”

W celu zabezpieczenia się przed powielaniem udzielanych form pomocy przez MOPS i PUP, obie instytucje zawarły 1 września 2009 r. porozumienie, w którym MOPS zobowiązał się do informowania PUP o wszelkich działaniach aktywizujących planowanych wobec bezrobotnych. Dyrektor PUP wyjaśnił, że „MOPS corocznie przedstawiał nam listę uczestników projektu (realizowanego przez MOPS – przyp. NIK), informacje o ich udziale otrzymywali doradcy klienta. Osoby uczestniczące w szkoleniach organizowanych przez MOPS w ramach projektu były rozliczane z dokumentów potwierdzających ukończone szkolenia, informacje te nanoszono w kartach dotyczących osób bezrobotnych.”

(dowód: akta kontroli str. 374-398, 608-621)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że ocena skuteczności wykonywania zadań przez Urząd była utrudniona, bowiem w wewnętrznych dokumentach PUP ani w dokumentach strategicznych Łomży, w opracowaniu których uczestniczył Urząd, nie określono ogólnych docelowych wartości wskaźników działań mających na celu osiągnięcie założonych celów strategicznych. Dla przyjętych wskaźników nie określono też sposobu oceny wymiennego i pożądanego postępu w osiąganiu celów. W rezultacie nie była możliwa wymierna, precyzyjna ocena przebiegu realizacji i stopnia osiągnięcia celów strategii. Nie określono w nich pośrednich terminów niezbędnych dla skutecznego monitorowania prawidłowości ich realizacji i ewentualnego korygowania zaplanowanych działań w dążeniu do osiągania celów (jedynym wskazaniem odnoszącym się do czasu był termin obowiązywania strategii). Dyrektor PUP wyjaśnił, że „realizowane Strategie zawierały bardzo ogólne informacje, bez określenia wielkości populacji bezrobotnych przewidzianych do aktywizacji. Planowanie działań następowało na początku każdego roku w momencie, gdy PUP posiadał wiedzę o wielkości środków otrzymywanych w ramach tzw. algorytmu i projektów systemowych współfinansowanych z EFS na aktywizację lokalnego rynku pracy. Natomiast szansa na pozyskanie dodatkowych środków z rezerwy FP lub innych źródeł pojawiała się dopiero w ciągu roku. Dlatego też informacja o poziomie realizacji (finansowym i ilościowym) zadań przewidzianych w strategiach w danym roku kalendarzowym była sporządzana na jego koniec. Ten sposób planowania realizacji zadań poszczególnych strategii dotyczył wszystkich grup bezrobotnych.”

(dowód: akta kontroli str. 4-21, 608-621)

Ocena częściowa

Urząd w latach 2013-2016 realizował zadania przypisane mu w dokumentach strategicznych Łomży wynikające z poprawnie rozpoznanego problemu bezrobocia i jego struktury oraz sprawnie pozyskiwał środki na ich wykonywanie. Podjęte w ramach czterech analizowanych projektów przedsięwzięcia były zgodne z założeniami dokumentów strategicznych miasta, a wyznaczone w nich cele – istotne, wobec zidentyfikowanych problemów tego rynku pracy. Urząd wywiązywał się też ze swoich obowiązków w zakresie monitorowania realizacji dokumentów strategicznych miasta. Ocena skuteczności realizacji zadań przez Urząd była jednak utrudniona z powodu nieokreślenia ogólnych docelowych wartości wskaźników służących do ewaluacji prowadzonych działań.

2. Działania dla realizacji przyjętych założeń, ich finansowanie i monitorowanie, a także ich skuteczność i efektywność dla ograniczenia negatywnych skutków zmian gospodarczych w Łomży

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2012-2016 wydatki Urzędu związane z jego działalnością na obszarze Łomży i powiatu łomżyńskiego wyniosły kolejno 27.012,2 tys. zł, 29.376 tys. zł, 29.766,2 tys. zł, 29.603,3 i 30.775,9 tys. zł, przy czym udział osób bezrobotnych z Łomży w łącznej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych w PUP był na zbliżonym poziomie i stanowił 60,9%, 60%, 59,8%, 57,9% i 58,4%²². W przeliczeniu na jednego petenta wydatki wynosiły 4 tys. zł, 4,2 tys. zł, 4,4 tys. zł, 4,6 tys. zł i 4,8 tys. zł.

W ocenie Dyrektora Urzędu *„środki te były niewystarczające. Urząd co roku ubiegał się o rezerwę z Funduszu Pracy w kwocie wyższej niż otrzymywał. Również pod koniec każdego roku, gdy urzędy pracy z województwa podlaskiego, które nie wykorzystywały swoich środków przekazywały je do dyspozycji Wojewódzkiego Urzędu Pracy, PUP zawsze o nie aplikował i całą otrzymaną kwotę wykorzystywał (...). Najczęściej były one przeznaczane na dofinansowanie działalności gospodarczej oraz refundację części kosztów doposażenia lub utworzenia stanowiska pracy, ponieważ te formy można było zrealizować w stosunkowo krótkim czasie. W latach 2013-2016 największe braki w zaspokojeniu potrzeb łomżyńskiego rynku pracy odnotowano w zakresie realizacji szkoleń ustawicznych w ramach Krajowego Funduszu Szkoleniowego oraz w zakresie refundacji pracodawcy części kosztów poniesionych na doposażenie lub utworzenie stanowiska pracy dla skierowanego przez urząd bezrobotnego. W latach 2014-2016 nie zrealizowano szkoleń, kursów lub studiów podyplomowych dla 1.307 osób (pracodawców, pracowników) zainteresowanych zmianą, podwyższeniem lub nabyciem nowych kwalifikacji z uwagi na niewystarczającą ilość środków na to działanie. W latach 2013-2016 z powodu braku środków nie zrealizowano 17,5% wniosków o refundację części kosztów doposażenia lub utworzenia ponad 100 miejsc pracy dla bezrobotnych u 102 pracodawców. W tym czasie do urzędu wpłynęły 573 wnioski od lokalnych pracodawców o dofinansowanie powyższej formy przeciwdziałania bezrobociu.”*

Źródłem finansowania wydatków PUP stanowiły głównie środki Funduszu Pracy, których udział wynosił od 71% w 2014 r. do 75,9% w 2013 r. Środki te przeznaczone były głównie na wsparcie osób bezrobotnych z terenu działania Urzędu. Udział środków budżetu państwa na pokrycie składki zdrowotnej za osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku stanowił zaś od 11% w 2016 r. do 13,8% w 2012 r. Wydatki finansowane ze środków budżetu miasta wyniosły kolejno 1.250 tys. zł, 1.287,1 tys. zł, 1.394,3 tys. zł, 1.422 tys. zł i 1.491,4 tys. zł, a ze środków budżetu Powiatu Łomżyńskiego – 1.105,6 tys. zł, 1.065,1 tys. zł, 1.200,7 tys. zł, 1.175,7 tys. zł i 1.226,1 tys. zł. Środki finansowe jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone były głównie na utrzymanie budynku i stanowisk pracy związanych z prowadzoną działalnością PUP, a ich udział w wydatkach PUP ogółem wynosił od 8% w 2013 r. do 8,8% w latach 2015-2016.

(dowód: akta kontroli str. 399-453, 608-621)

W latach 2013-2016 w ramach realizacji jedynie pięciu (z 44) projektów PUP zwrócił niewykorzystane środki pieniężne w łącznej kwocie 54,8 tys. zł, co stanowiło od 0,2% do 7,9% ogólnej wartości tych projektów. Przyczynami zwrotów środków były rezygnacje uczestników projektów i mniejsze od zakładanych koszty poszczególnych działań. Dyrektor PUP wyjaśnił, że *„na etapie sporządzania wniosku o przyznanie środków (...) przygotowywany jest budżet na podstawie szacunkowych danych. Nie można określić zdarzeń przyszłych niepewnych – zwolnienia lekarskie uczestnika, czy przerwania oraz np. wysokości tzw. składki wypadkowej, jaką opłaca pracodawca. W toku realizacji projektu/programu wydatkowanie środków jest dokumentowane i analizowane na bieżąco. Powstałe z zaistniałych przerw i okresów absencji chorobowych oszczędności, zgodnie z zasadą racjonalizacji i optymalizacji wydatków oraz przy uwzględnieniu maksymalnego wskaźnika efektywności zatrudnieniowej i kosztowej, przeznacza się na kierowanie*

²² PUP nie prowadził rejestrów wydatków w rozbiu na poszczególne obsługiwane powiaty.

do projektów kolejnych osób.” Dodał, że „Zwroty środków nie miały wpływu na realizację projektów, a wszystkie cele i wskaźniki projektów zostały osiągnięte.”

(dowód: akta kontroli str. 158-161, 608-621)

2.2. W latach 2012-2016 największe wydatki poniesione na zadania obydwu jednostek samorządu terytorialnego – wg poszczególnych aktywnych form wsparcia – wykorzystano kolejno na:

- staże: 2.932,1 tys. zł, 4.157 tys. zł, 5.234,1 tys. zł, 3.941,3 tys. zł, 3.977,5 tys. zł dla 614, 529, 899, 531 i 580 osób bezrobotnych, w tym 387, 337, 504, 325 i 305 z Łomży,
- dofinansowanie rozpoczęcia działalności gospodarczej: 2.042,9 tys. zł, 2.898,9 tys. zł, 3.016,4 tys. zł, 2.600,5 tys. zł i 2.100 tys. zł, dla 131, 145, 149, 132 i 106 bezrobotnych, w tym 87, 85, 91, 87 i 70 z Łomży,
- doposażenie i wyposażenie stanowiska pracy: 1.732,3 tys. zł, 1.924,7 tys. zł, 2.240 tys. zł, 2.680 tys. zł i 2.320 tys. zł dla 143, 136, 149, 157 i 140 bezrobotnych, w tym 100, 101, 100, 118 i 107 z Łomży,
- organizację robót publicznych: 1.372,1 tys. zł, 2.002,8 tys. zł, 1.990,9 tys. zł, 2.219,8 tys. zł i 2.942,1 tys. zł dla 224, 198, 195, 223 i 246 bezrobotnych, w tym 109, 100, 87, 106 i 120 z Łomży,
- organizację prac interwencyjnych: 793,6 tys. zł, 838,3 tys. zł, 563 tys. zł, 762,1 tys. zł i 1.051 tys. zł dla 206, 122, 86, 166 i 190 osób bezrobotnych, w tym 106, 70, 44, 105 i 121 z Łomży.

W latach 2012-2016 wydatki na inne formy wsparcia wyniosły ogółem 8.756,7 tys. zł, w tym dofinansowanie zatrudnienia osób poniżej 30 lat – 2.343,7 tys. zł, szkolenia w ramach Krajowego Funduszu Szkoleniowego – 1.421,5 tys. zł, szkolenia i bon szkoleniowy – 1.208,4 tys. zł, dodatki aktywizacyjne – 865,6 tys. zł, bon na zasiedlenie – 644,9 tys. zł, dofinansowanie zatrudnienia osób powyżej 50 lat – 612,7 tys. zł, bon zatrudnieniowy – 591,1 tys. zł, prace społecznie użyteczne – 351,2 tys. zł, wynagrodzenia i koszty osobowe członków spółdzielni socjalnych – 200,6 tys. zł, zatrudnienie wspierane – 78,8 tys. zł, Program Aktywizacja i Integracja – 37,5 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 466-467)

W latach 2013-2016 Urząd efektywność zatrudnieniową i kosztową podstawowych form aktywizacji zawodowej²³ ustalał na podstawie sprawozdań o rynku pracy MPiPS-01 oraz o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy MPiPS-02. Zgodnie z objaśnieniami do tych sprawozdań, w latach 2013-2014 efektywność zatrudnieniową ustalano jako stosunek liczby osób bezrobotnych, które po zakończeniu udziału w określonej formie aktywizacji wyrejestrowały się z PUP lub jeżeli w okresie do trzech miesięcy od czasu zakończenia udziału w programach nie zarejestrowały się w PUP do liczby osób bezrobotnych, które zakończyły udział w danej formie aktywizacji. W rezultacie do efektu aktywizacji mogły być uwzględniane osoby, które nie zostały zatrudnione. Od 2015 r. efektywność zatrudnieniowa ustalona była zaś jako stosunek liczby osób bezrobotnych, które po zakończeniu lub przerwaniu udziału w określonej formie aktywizacji, w okresie trzech miesięcy były zatrudnione przez co najmniej 30 dni (zgodnie z danymi ZUS), do liczby osób, które zakończyły udział w danej formie aktywizacji. W taki sposób obliczana efektywność zatrudnieniowa podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych przez PUP w latach 2013-2016 wzrastała i wyniosła kolejno 62,5%, 77,1%, 76,3% i 87,3%. Średnia dla całego kraju w latach 2013-2015 była na podobnym poziomie (63,4%, 76,3%, i 75,9%), a w 2016 r. była niższa (78,7%). Natomiast w województwie podlaskim efektywność zatrudnieniowa w latach 2013-2015²⁴ była wyższa (66,6%, 81,2% i 80,7%). Efektywność kosztowa podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych przez PUP²⁵ wyniosła

²³ W latach 2014-2016 były to szkolenia, prace interwencyjne, roboty publiczne, staże, dofinansowanie podejmowania działalności gospodarczej, refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, a w 2013 r. także prace społecznie użyteczne.

²⁴ Do zakończenia kontroli nie opublikowano informacji o efektywności aktywnych form wsparcia za 2016 r. dla województwa podlaskiego.

²⁵ Ustalona w wyniku podzielenia kwoty poniesionych wydatków w roku (kasowo) na daną formę aktywizacji przez liczbę osób bezrobotnych, które po zakończeniu udziału w roku w danej formie aktywizacji uzyskały zatrudnienie w okresie do trzech miesięcy.

zaś 12,5 tys. zł, 11,7 tys. zł, 15,4 tys. zł i 12,8 tys. zł. Średnia efektywność kosztowa dla kraju i województwa podlaskiego była korzystniejsza i wynosiła dla kraju – 11,1 tys. zł, 11,2 tys. zł, 13 tys. zł i 11,3 tys. zł, a dla województwa – 11 tys. zł, 10,7 tys. zł i 12,3 tys. zł²⁶.

Dyrektor Urzędu odnosząc się do wartości ww. wskaźników wyjaśnił, że „PUP podejmuje wszelkie starania by efektywnie aktywizować bezrobotnych. Niższe wskaźniki efektywności, zarówno zatrudnieniowej jak i kosztowej, w porównaniu do wartości krajowych i wojewódzkich wynikają z poniższych przyczyn: [1] PUP swoim działaniem obejmuje bardzo specyficzny rynek pracy: dość trudna sytuacja gospodarcza regionu, brak inwestora strategicznego, większość podmiotów należy do sektora małych i średnich przedsiębiorstw, często to są małe firmy rodzinne lub jednoosobowe działalności, brak wiodącej branży przemysłu, większość podmiotów gospodarczych ma niezbyt dobrą sytuację finansową; [2] część pracodawców nie wywiązuje się ze składanych deklaracji zatrudnienia po okresie subsydiowania, a z uwagi na brak odpowiednich przepisów prawnych urząd nie ma możliwości wyegzekwowania tego zobowiązania; [3] dość dużym zainteresowaniem, w porównaniu do innych powiatów województwa podlaskiego, cieszą się takie formy wsparcia jak wyposażenie lub doposażenie stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej. Są to formy wysokokosztowe. Od 2016 r. PUP negocjuje z pracodawcami warunki zatrudnienia skierowanego na miejsce pracy bezrobotnego w ramach doposażenia stanowiska pracy na okres 25 miesięcy, a minimalny okres prowadzenia działalności na własny rachunek 13 miesięcy, co na pewno podniesie wskaźnik zatrudnieniowy, niestety nie obniży wskaźnika kosztowego. Urząd Pracy musi realizować formy wsparcia wysokokosztowe z uwagi na to, iż bez nich ok. 3/4 osób bezrobotnych objętych tym wsparciem nadal pozostawałaby w rejestrach osób bezrobotnych lub szukała zatrudnienia poza granicami kraju lub w innym województwie; [4] duży udział robót publicznych w realizowanych przez Urząd Pracy aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu (drugie miejsce po PUP w Białymstoku). Dotyczy to zwłaszcza organów samorządu terytorialnego (gmin), gdzie aktywizowane są osoby bezrobotne, które nie mają szans z różnych przyczyn na znalezienie zatrudnienia na otwartym rynku pracy. Zatrudnienie w ramach robót publicznych pozostaje często jedynym źródłem dochodu nie tylko dla samego skierowanego, ale i całej rodziny oraz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.”

(dowód: akta kontroli str.454-463, 608-621)

W latach 2013-2016 najwięcej osób bezrobotnych z Łomży i powiatu łomżyńskiego skorzystało ze staży (2.539), szkoleń w ramach Krajowego Funduszu Szkoleniowego (921), robót publicznych (862), prac społecznie użytecznych (604), refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy (582), prac interwencyjnych (564), dofinansowania działalności gospodarczej (532) i szkoleń (334), podczas gdy najefektywniejszą formą wsparcia w PUP były – wg sprawozdań o rynku pracy MPIPS–01 oraz o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy MPIPS–02 – prace interwencyjne (średnio 85,9%), roboty publiczne (76,4%), staże (73,1%) i szkolenia (64,6%). Natomiast wskaźnik efektywności kosztowej najkorzystniejszy był w przypadku szkoleń (średnio 4,3 tys. zł), prac interwencyjnych (6,3 tys. zł), staży (10,4 tys. zł), robót publicznych (16,2 tys. zł), dofinansowania podejmowania działalności gospodarczej (19 tys. zł) i refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy (36,3 tys. zł). W latach 2013-2016 w wyniku udzielenia dotacji na podjęcie działalności gospodarczej oraz refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy powstało kolejno 186, 191, 205 i 177 nowych miejsc pracy.

(dowód: akta kontroli str.454-463, 466-467)

2.3. W latach 2013-2016 w PUP zatrudniano kolejno 67, 64, 63 i 63 pracowników. Na jednego doradcę zawodowego przypadało odpowiednio 1.705, 1.046, 908 i 822 osób bezrobotnych, na jednego pośrednika pracy – 758, 392, 227 i 214, a na specjalistę do spraw rozwoju zawodowego – 2.274, 1.569, 1.090 i 1.232 osób bezrobotnych. Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że „liczba zatrudnionych w PUP pracowników kluczowych jest wystarczająca, choć są oni bardzo obciążeni pracą. Ilość osób przypadających na jednego doradcę klienta spada z racji spadku bezrobocia, ale aktywizacja bezrobotnych jest coraz

²⁶ W latach 2013-2015.

trudniejsza. Pozostają w bazie osoby najmniej zainteresowane aktywizacją. Dotyczy to głównie osób długotrwale bezrobotnych, w wieku powyżej 50 lat i tych, dla których urząd ustalił III profil pomocy. Bezrobotni z tych subpopulacji bardzo często narzekają na zły stan zdrowia, wiemy, że borykają się z uzależnieniami, nie posiadają lub obawiają się że ich kwalifikacje i umiejętności nie sprostają wymogom rynku. Większość z nich to osoby zmagające się z chorobą alkoholową, uzależnieniem od leków, narkotyków, często dotknięte problemem bezdomności. Z badań ankietowych wynika, że średnio 26% bezrobotnych rejestruje się w PUP w celu posiadania ubezpieczenia zdrowotnego. Pracodawcy również zgłaszają problemy ze znalezieniem odpowiednich pracowników."

(dowód: akta kontroli str. 452-453, 468, 608-621)

W latach 2013-2016 na działalność PUP złożono trzy skargi. Dwie z nich po przeprowadzeniu postępowań wyjaśniających uznano za bezzasadne. Natomiast skargę złożoną 2 września 2015 r. uznano w części za zasadną. Dotyczyła ona m.in. braku reakcji Urzędu na korespondencję przesłaną do PUP za pośrednictwem oprogramowania „Syriusz” i błędnej daty modyfikacji dokumentu zamieszczonej na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu. W odpowiedzi na skargę przyznano, że w PUP nie kontrolowano w wystarczającym zakresie możliwości korespondowania za pomocą tego oprogramowania, a skarżący był jedyną osobą która z tej możliwości skorzystała. Wskazano, że Urząd na bieżąco będzie kontrolował moduł oprogramowania „Syriusz” do wymiany korespondencji. Podjęto też działania w celu poprawnego działania BIP Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 490-511)

W celu poprawy jakości usług świadczonych przez PUP w 2013 r. (czerwiec – wrzesień) i w 2017 r. (marzec – kwiecień) wśród 112 i 267 petentów Urzędu przeprowadzono badania ankietowe dotyczące zapotrzebowania osób bezrobotnych na formy działalności PUP. Ze złożonych w 2017 r. odpowiedzi wynika, m.in., że:

- przeszkodą w podejmowaniu pracy był brak ofert pracy w wyuczonym zawodzie (34% odpowiedzi przy 31% w 2013 r.), brak doświadczenia zawodowego (34% przy 35% w 2013 r.) i zbyt niskie zarobki oferowane przez pracodawców (33% przy 25% w 2013 r.),
- niewiele ponad połowa ankietowanych (51% przy 55,6% w 2013 r.) dopuszczała możliwość pracy w innej formie niż umowa o pracę (np. umowa zlecenie, umowa o dzieło), a osoby przeciwnie takim formom zatrudnienia stanowiły 38% przy 30,6% w 2013 r.,
- prawie połowa ankietowanych (49% przy 35,2% w 2013 r.) była zainteresowana podjęciem działalności gospodarczej,
- większość osób bezrobotnych (51% przy 68,5% w 2013 r.) dopuszczała zmianę zawodu, aby zwiększyć swoje szanse na znalezienie pracy,
- bezrobotni oczekiwali od Urzędu przede wszystkim ofert pracy (58% przy 61,1% w 2013 r.), następnie ofert pracy w wyuczonym zawodzie (31%)
- prawie co trzeci ankietowany (29% przy 20,4% w 2013 r.) wskazał, że oczekuje od Urzędu ubezpieczenia zdrowotnego.

(dowód: akta kontroli str. 469-489)

2.4. W latach 2013-2016 stopa bezrobocia rejestrowanego na terenie Łomży zmniejszyła się z 17% na koniec 2012 r. do 12,2% na koniec 2016 r., tj. o 4,8 punktów procentowych²⁷. Stopa bezrobocia zmniejszała się jednak wolniej niż średnio w kraju. Wg danych GUS stosunek stopy bezrobocia w Łomży do tego wskaźnika w Polsce zwiększył się z 126,9% na koniec 2012 r. do 147% na koniec 2016 r., a w stosunku do województwa podlaskiego z 115,6% do 117,3%²⁸. Stopa bezrobocia w Łomży w całym okresie była o 3,6 - 4,2 punktów procentowych wyższa niż w kraju i o 1,6 – 2,7 wyższa niż w województwie. Dyrektor PUP odnosząc się do wyższego poziomu bezrobocia w Łomży i wolniejszej dynamiki jego zmniejszania wskazał, że wpływ na to miały: „[1] Niekorzystne zmiany demograficzne (starzenie się społeczeństwa, zmniejszanie się liczby urodzeń, emigracja młodzieży

²⁷ O 28%.

²⁸ W latach 2013-2016 w województwie podlaskim bezrobocie zmniejszyło się z 14,7% do 10,4%, a w kraju z 13,4% do 8,3%.

do większych ośrodków w Polsce i zagranicę). [2] Trudna sytuacja gospodarcza w mieście. Większość podmiotów gospodarczych działających w Łomży to firmy sektora małego i średniego, a największym zakładem pracy w mieście jest Szpital Wojewódzki. Na terenie miasta brak jest inwestora strategicznego oraz branży wiodącej. [3] Populacja bezrobotnych zarejestrowanych w ewidencji Urzędu Pracy to w ponad 85% osoby znajdujące się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, tj.: bez kwalifikacji zawodowych lub posiadające kwalifikacje nieadekwatne do wymogów współczesnego rynku pracy; długotrwale bezrobotne (często z przyczyny dziedziczenia bezrobocia, wykluczenia społecznego); o niskiej mobilności w poszukiwaniu zatrudnienia; w wieku powyżej 50 lat."

(dowód: akta kontroli str. 452-453, 608-621)

Na koniec lat 2012-2016 liczba bezrobotnych w Łomży zmniejszała się i wynosiła 3.976, 4.095, 3.751, 3.156 oraz 2.878, w tym kobiet 1.959, 1.978, 1.806, 1.546 oraz 1.432. Zmniejszenie nastąpiło w zdecydowanej większości grup bezrobotnych (biorąc pod uwagę czas pozostawania bez pracy, wykształcenie, wiek i doświadczenie zawodowe), w tym m.in. liczba długotrwale bezrobotnych zmniejszyła się z 2.089 na koniec 2012 r. do 1.609 na koniec 2016 r., osób w wieku 18-24 lata z 701 do 332, osób w wieku 45-54 lata z 866 do 504, osób ze stażem pracy 10-20 lat z 620 do 424, a bez stażu pracy z 632 do 369. Wzrost liczby bezrobotnych nastąpił jedynie w grupie bezrobotnych powyżej 60 roku życia, co nie miało jednak wpływu na grupę bezrobotnych w wieku powyżej 45 lat, których liczba w latach 2013-2016 zmniejszyła się o 339 osób. Dyrektor PUP wyjaśnił, że „ustawą z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 637) wydłużono wiek przejścia na emeryturę, a tym samym wydłużono wiek, po osiągnięciu którego osoba bezrobotna traci status bezrobotnego. I tak na koniec 2014 r. zanotowano 18 kobiet w wieku powyżej 60 lat, na koniec 2015 – 32, a na koniec 2016 – 34. Wcześniej w ewidencji osób bezrobotnych nie notowano bezrobotnych kobiet w wieku powyżej 60 lat. Ponadto osoby w wieku powyżej 60 roku życia są osobami trudnymi do aktywizacji, brak jest ofert prac dla takich osób i pracodawcy nie preferują ich przy zatrudnianiu."

(dowód: akta kontroli str. 452-453, 608-621)

W latach 2013-2016 nastąpiła nieznaczna zmiana w strukturze osób bezrobotnych. W szczególności nastąpił wzrost udziału osób bezrobotnych w wieku powyżej 60 lat z 3,3% na koniec 2012 r. do 8% na koniec 2016 r., osób długotrwale bezrobotnych z 52,5% do 55,9%, ze stażem pracy do jednego roku z 15,2% do 18,5%, z wykształceniem wyższym z 15,3% do 18,5%, bez pracy ponad 24 miesiące z 20,8% do 23,1%, w wieku 35-44 lat z 17,5% do 19,7%. Dyrektor PUP odnosząc się do przyczyn wzrostu udziału ww. grup bezrobotnych wyjaśnił, że: „część osób bezrobotnych rejestruje się wyłącznie w celu uzyskania ubezpieczenia zdrowotnego lub rejestracja w ewidencji Urzędu Pracy warunkuje przyznanie lub dalsze otrzymywanie świadczeń z pomocy społecznej. Część osób pozostających w ewidencji bezrobotnych pracuje w szarej strefie i nie jest zainteresowana podjęciem legalnego zatrudnienia (m.in. dłużnicy alimentacyjni). Bezrobotni w części posiadają kwalifikacje nieadekwatne do potrzeb lokalnych pracodawców i wykazują niską mobilność w poszukiwaniu zatrudnienia. Trzeci profil pomocy ogranicza możliwości służb zatrudnienia do reaktywacji zawodowej tej grupy bezrobotnych. Jest to grupa bezrobotnych oddalonych od rynku pracy, wymagających szczególnego wsparcia ze strony urzędu i innych instytucji rynku pracy. Można ją aktywizować tylko w ramach Programu Aktywacja i Integracja oraz programów specjalnych, skierowania do zatrudnienia wspieranego (opracowanych i realizowanych przez PUP – przyp. NIK). Często bezrobotni z tej grupy zmagają się z problemem alkoholowym, lekomanią, narkomanią, bezdomnością czy wreszcie wykluczeniem społecznym z powodu konfliktów z prawem. Ich kwalifikacje, a właściwie ich brak i poziom wykształcenia stanowią dodatkowe bariery w reaktywacji zawodowej. Osób z profilem III było odpowiednio 954 na koniec 2014 r., co stanowiło 25% bezrobotnych z Łomży, 783 na koniec 2015 r. i odpowiednio 24,8% i 676 na koniec 2016 r., co stanowiło 23,5%. Występuje problem „dziedziczenia bezrobocia” i „starzenia się społeczeństwa”, a pracodawcy niechętnie zatrudniają osoby powyżej 50 roku życia.” Dodał, że „udział osób bezrobotnych z wykształceniem wyższym zwiększył się ponieważ zwiększyła się liczba osób kończących szkoły wyższe. W Łomży funkcjonują: Wyższa Szkoła Agrobiznesu, Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości im. B. Jańskiego,

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości, Wyższa Szkoła Zawodowa Ochrony Zdrowia TWP. Nie wszyscy absolwenci tych szkół po ich ukończeniu znajdują pracę i dlatego rejestrują się w PUP w Łomży. Część kierunków studiów kształci w zawodach, które nie są deficytowe na rynku pracy (m. in. kierunki humanistyczne) i oferty pracy pojawiają się dla tych osób sporadycznie. Pracodawcy od kilku lat poszukują przede wszystkim osób o wysokich kwalifikacjach na poziomie wykształcenia zasadniczego i średniego technicznego. Udział bezrobotnych ze stażem pracy do 5 lat zwiększył się, ponieważ część osób bezrobotnych podejmuje zatrudnienie na „czarno” i po jego zakończeniu nie posiada żadnego dokumentu potwierdzającego wykonywanie pracy.”

(dowód: akta kontroli str. 452-453, 608-621)

2.5. Z 3.938 bezrobotnych mieszkańców Łomży zarejestrowanych na koniec 2012 r., 2.195 (55,7%) pozostawało w ewidencji PUP na koniec 2013 r., 1.646 (41,8%) na koniec 2014 r., 1.284 (32,6%) na koniec 2015 r. i 1.055 (26,8%) na koniec 2016 r., z tego 519 osób (13,2%) pozostawało na listach osób bezrobotnych na dzień 31 grudnia lat 2012-2016²⁹. Zatem działania PUP przez cztery lata wobec 1.055 osób nie były skuteczne i nie przyczyniły się do uzyskania przez te osoby stałego zatrudnienia. Dyrektor PUP wyjaśnił, że „ustalenie bezrobotnemu III profilu pomocy, ogranicza działania aktywizacyjne Urzędu Pracy (...). Część osób jest uzależnionych, schorowanych, niezaradnych życiowo, którzy pozostają w ewidencji ze względu na ubezpieczenie zdrowotne. Niektórzy bezrobotni pozostając w bazie w sposób rygorystyczny przestrzegają wyznaczonych terminów wizyt w Urzędzie Pracy, zgłaszają się na wyznaczone spotkania, uczestniczą w giełdach. Jednakże ich postawa w kontakcie z pracodawcą powoduje, że pracodawca rezygnuje z ich zatrudnienia nie dając podstaw urzędowi pracy do ich wykreślenia z ewidencji. Bezrobotni ci mogą pracować w „szarej strefie”, opiekować się członkami rodzin itp.”

Spośród bezrobotnych zarejestrowanych na koniec 2016 r. – 525 osób (18,3%) było zarejestrowanych od 5 do 10 lat licząc od pierwszej rejestracji na liście osób bezrobotnych i 1.572 (54,9%) powyżej 10 lat, z tego 369 osób powyżej 25 lat. Średnia długość pozostawania na listach bezrobotnych od daty pierwszej rejestracji (bez uwzględnienia ewentualnych przerw) wynosiła 13 lat. Biorąc natomiast pod uwagę datę ostatniej rejestracji, średnia długość pozostawania na listach bezrobotnych wynosiła jeden rok, w tym 212 bezrobotnych (7,4%) pozostawało w ewidencji PUP od pięciu do dziesięciu lat od daty ostatniej rejestracji w Urzędzie, a 26 (0,9%) od 11 do 23 lat.

Analiza działań PUP wobec losowo wybranych 50 osób pozostających na liście osób bezrobotnych jednocześnie na koniec 2016 r. i na koniec 2012 r. wykazała, że wszystkim bezrobotnym przygotowano indywidualne plany działania spełniające wymagania art. 34a ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia, a określony w nich cel dotyczył uzyskania zatrudnienia. W latach 2013-2016 10 (z 50) osobom wsparcia udzielano od 20 do 26 razy, 15 bezrobotnym od 11 do 19 razy, a 21 osobom od sześciu do dziewięciu razy. Dla czterech osób wsparcie nie było systematyczne i zaproponowano je jedynie od trzech do pięciu razy, w tym jednej osobie w latach 2013-2016 jedynie udzielono informacji na temat sieci EURES, wydano skierowanie do doradcy zawodowego oraz udzielono informacji na temat ofert pracy. Udzielane przez PUP wsparcie wobec 50 analizowanych osób skupiało się przede wszystkim na pośrednictwie pracy polegającym na upowszechnianiu dostępnych ofert pracy oraz indywidualnym lub grupowym doradztwie zawodowym. Takie wsparcie otrzymali wszyscy analizowani bezrobotni, a liczba przedstawianych ofert pracy wynosiła od jednej do 15. Jedynie 11 (z 50) osobom zaproponowano staż, a dwóm szkolenie podnoszące kwalifikacje zawodowe. Żadna analizowana osoba w latach 2013-2016 nie utraciła statusu osoby bezrobotnej z powodu zatrudnienia. W ocenie pracowników PUP przeszkodą w skutecznej aktywizacji 19 (z 50) analizowanych osób był wiek i ograniczenia zdrowotne bezrobotnych. Brak dyspozycyjności był przeszkodą do aktywizacji zawodowej dla 15 osób, a brak doświadczenia zawodowego i znajomości języka polskiego przeszkodą w przypadku dwóch osób. W ośmiu sprawach w ocenie pracowników PUP osoby były zarejestrowane w Urzędzie jedynie w celu uzyskania ubezpieczenia zdrowotnego. Jedynie w sześciu

²⁹ Średnia długość pozostawania tych 519 osób na listach bezrobotnych od daty pierwszej rejestracji (bez uwzględnienia ewentualnych przerw) wynosiła 13 lat, w tym 29 bezrobotnych (5,6%) pozostawało w ewidencji PUP od czterech do pięciu lat od daty pierwszej rejestracji w Urzędzie, 97 (18,7%) od pięciu do dziesięciu lat, a 393 (75,7%) powyżej 10 lat.

przypadkach bezrobotni poszukiwali zatrudnienia i oczekiwali na satysfakcjonujące oferty pracy, a PUP w latach 2013-2016 udzielał tym osobom wsparcia od siedmiu do 15 razy.

Podobnie wyglądały działania PUP wobec 20 analizowanych osób najdłużej pozostających na listach osób bezrobotnych, tj. od 26 lat od daty pierwszej rejestracji. Wszystkim przygotowano indywidualne plany działania spełniające wymagania art. 34a ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia, a określony w nich cel dotyczył uzyskania zatrudnienia. W latach 2013-2016 siedmiu (z 20) osobom wsparcia udzielano od 10 do 17 razy, a dziewięciu bezrobotnym od sześciu do dziewięciu razy. Dla czterech osób wsparcie nie było systematyczne i zaproponowano je jedynie od dwóch do pięciu razy, w tym jednej osobie w latach 2013-2016 przedstawiono jedną ofertę pracy i udzielono indywidualnej informacji zawodowej. Także w przypadku tej grupy 20 bezrobotnych udzielane przez PUP wsparcie skupiało się przede wszystkim na pośrednictwie pracy polegającym na upowszechnianiu dostępnych ofert pracy oraz indywidualnym lub grupowym doradztwie zawodowym. Takie wsparcie otrzymali wszyscy analizowani bezrobotni, a liczba przedstawianych ofert pracy wynosiła od jednej do 13. Jedynie dwóm (z 20) osobom zaproponowano staż, a trzy osoby w latach 2013-2016 utraciły status osoby bezrobotnej z powodu zatrudnienia powyżej trzech miesięcy. W ocenie pracowników PUP przeszkodą w skutecznej aktywizacji 16 (z 20) analizowanych osób był wiek i ograniczenia zdrowotne bezrobotnych. Brak dyspozycyjności lub chęć uzyskania jedynie ubezpieczenia zdrowotnego i był przeszkodą do aktywizacji zawodowej dla trzech osób. Jedynie w jednym przypadku bezrobotny poszukiwał zatrudnienia, a PUP w latach 2013-2016 przedstawił mu siedem ofert pracy.

Dyrektor Urzędu odnosząc się do braku systematycznych działań wobec czterech (z 50) i czterech (z 20) analizowanych bezrobotnych wskazał, że „dla pięciu osób ustalono III profil pomocy. Okoliczność ta ogranicza możliwości aktywizacji bezrobotnych do udziału w PAI, aktywizacji poprzez agencję zatrudnienia, uczestnictwo w programie specjalnym, zatrudnienie wspierane lub zatrudnienie w spółdzielni socjalnej. Osób tych nie można skierować na żadną subsydiowaną formę. Doradcy klienta mogą jedynie informować o dostępnych ofertach, bez możliwości rozliczania bezrobotnego z aktywności w tym zakresie. Wszystkie wymienione formy wsparcia, poza zatrudnieniem w spółdzielni socjalnej założonej przez osoby prawne, adresowane do bezrobotnych z ustalonym III profilem były realizowane przez PUP w Łomży. Jednakże nie wszyscy bezrobotni mogli skorzystać z takiego wsparcia, ze względu na ograniczony zakres tych form. W odniesieniu do sześciu bezrobotnych zgromadzona w urzędzie dokumentacja potwierdza brak dbałości o zapewnienie sobie źródła utrzymania z własnej pracy. Osoby te posiadają krótki staż pracy, nieadekwatny do ich wieku, a doradcy potwierdzają, że głównym powodem rejestracji jest uzyskanie ubezpieczenia zdrowotnego. Bezrobotni: wiek: 62 lata - staż pracy niecałe pięć lat, wiek: 61 lat - staż pracy niecałe 6 lat, wiek: 44 lata - staż pracy niecałe 5 lat, wiek: 59 lat – bez stażu pracy, wiek: 58 lat - staż pracy 6 lat, wiek: 61 lat - staż pracy 16 lat. Bezrobotni ci wywiązują się z obowiązków nakładanych przez urząd tj. zgłaszają na zaplanowane wizyty, uczestniczą w giełdach, spotkaniach, przyjmują oferty pracy, ale ich ostateczna postawa utrudnia aktywizację, nie daje jednak podstaw do pozbawienia statusu. Z analizowanych osób część zgłasza problemy zdrowotne, które utrudniają ich aktywizację. (...) Praca z tymi osobami jest również trudna, bezrobotni odwołują się sumienia i emocji pracowników urzędu pracy, posądzając ich o złe intencje. Doradcy klienta często więc pracują z tymi bezrobotnymi w kierunku pozyskania orzeczenia o niepełnosprawności. Mając na uwadze przytoczone wyżej okoliczności, zapewniam ze PUP, podejmuje wszelkie możliwe działania zmierzające w kierunku aktywizacji bezrobotnych”.

(dowód: akta kontroli str. 512-603, 608-624)

2.6. Spośród bezrobotnych zarejestrowanych na koniec 2016 r., 150 stanowiły osoby, które brały udział w czterech analizowanych projektach opisanych w punkcie 1.3. W ramach tych projektów udzielono wsparcia w postaci prac interwencyjnych, staży, szkoleń zawodowych, jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, prac społecznie użytecznych, robót publicznych i bonów zasiedleniowych. W przypadku tych programów wydatki na ich realizację wyniosły 13.313,4 tys. zł, co stanowiło 99,5% przeznaczonych na ten cel środków finansowych (13.375,4 tys. zł) i pozwoliło osiągnąć wyższe od założonych wskaźniki efektywności zatrudnieniowej. W latach 2013-2016 w analizowanych programach uczestniczyło ogółem

1.413 osób, w tym 894 stanowili mieszkańcy Łomży, 107 – osoby niepełnosprawne oraz 533 – osoby długotrwale bezrobotne. W okresie do trzech miesięcy po zakończeniu udziału w programach nie zarejestrowało się ponownie w PUP 937 osób (66,3% uczestników), w tym 648 mieszkańców Łomży, co stanowiło 72,5% uczestników projektów z tego miasta. Jednak na koniec 2016 r. 86 z 648 (13,3%) mieszkańców Łomży ponownie znalazło się w ewidencji bezrobotnych PUP. I tak:

1. W programie „*Nowe Perspektywy*” realizowanym w 2013 r. wzięło udział 489 osób, w tym 315 mieszkańców Łomży. W ramach programu skierowano na prace interwencyjne 65 osób (30 z Łomży), na staże 254 (189), na szkolenia zawodowe 39 (27), a 112 (69) przyznano jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej. W okresie do 3 miesięcy po zakończeniu udziału w programie 242 osoby (z zakładanych 190) znalazły zatrudnienie, w tym 201 stanowili mieszkańcy Łomży. Na koniec 2013 r. 13 mieszkańców Łomży ponownie zarejestrowało się w ewidencji PUP, na koniec 2014 r. – 34, na koniec 2015 r. – 29, a na koniec 2016 r. – 18. Na realizację programu PUP wydatkował łącznie 4.451,2 tys. zł z planowanych 4.480,1 tys. zł.
2. W programie „*Nowe Perspektywy*” realizowanym w 2014 r. wzięło udział 749 osób, w tym 476 mieszkańców Łomży. W ramach programu skierowano na prace interwencyjne 42 osoby (w tym 24 z Łomży), na staże 475 (304), na szkolenia zawodowe 37 (21), a 96 (58) przyznano jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej oraz 67 (49) wyposażono lub doposażono stanowiska pracy. W okresie do trzech miesięcy po zakończeniu udziału w programie 553 osoby (z zakładanych 531) znalazło zatrudnienie, w tym 357 stanowili mieszkańcy Łomży. Na koniec 2014 r. – 31 mieszkańców Łomży ponownie zarejestrowało się w ewidencji PUP, na koniec 2015 r. – 54, a na koniec 2016 r. – 62. Na realizację programu PUP wydatkował łącznie 6.794,5 tys. zł z planowanych 6.805,2 tys. zł.
3. W programie „*Zawodowo aktywni*” realizowanym w 2015 r. wzięły udział 83 osoby, w tym 42 mieszkańców Łomży. W ramach programu skierowano na prace społecznie użyteczne 12 osób, na roboty publiczne osiem (trzy z Łomży), na szkolenia zawodowe sześć (trzy), na staż pięć (cztery). Stanowiska pracy wyposażono lub doposażono 22 osobom (11), boni zasiedleniowy przyznano sześciu mieszkańcom Łomży, a jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej przyznano 24 osobom (15). W okresie do trzech miesięcy po zakończeniu udziału w programie 67 osób (z zakładanych 32) znalazło zatrudnienie, w tym 40 stanowili mieszkańcy Łomży. Na koniec 2015 r. i 2016 r. – dwóch mieszkańców Łomży ponownie było zarejestrowanych w ewidencji PUP. Na realizację programu PUP wydatkował łącznie 1.044,1 tys. zł z planowanych 1.055,2 tys. zł.
4. W programie „*Dziś bierni – jutro aktywni II*” realizowanym w 2016 r. wzięły udział 92 osoby, w tym 63 mieszkańców Łomży. W ramach programu wszystkim uczestnikom udzielono pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego. Na staż skierowano 50 osób (4 z Łomży), na prace interwencyjne 10 (osiem). Stanowiska pracy wyposażono lub doposażono 20 osobom (12), a jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej przyznano 12 osobom (dziewięciu z Łomży). W okresie do trzech miesięcy po zakończeniu udziału w programie 75 osób (z zakładanych 38) znalazło zatrudnienie, w tym 50 stanowili mieszkańcy Łomży. Na koniec 2016 r. – czterech mieszkańców Łomży ponownie zarejestrowało się w ewidencji PUP. Na realizację programu PUP wydatkował łącznie 1.023,5 tys. zł z planowanych 1.034,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 162-271)

2.7. Liczba zgłoszonych w latach 2013-2016 z terenu Łomży wolnych miejsc pracy i aktywizacji zawodowej wzrastała i wynosiła kolejno 1.607, 2.125, 2.227 i 2.221, w tym 626, 954, 1.327 i 1.191 dotyczyło pracy subsydiowanej. Wg danych GUS liczba bezrobotnych zarejestrowanych na jedną ofertę pracy zmniejszała się i wynosiła kolejno 184, 180, 71 i 51. W tych samych latach liczba zwolnień grupowych była niewielka i dotyczyła kolejno sześciu, dwóch, jednej i dwóch osób w odpowiednio trzech, dwóch, jednym i dwóch zakładach pracy.

(dowód: akta kontroli str. 604)

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

W latach 2013-2016 Urząd prawidłowo realizował zadania dotyczące wspierania mieszkańców Łomży w zakresie zatrudnienia. Działania PUP miały wpływ na zmniejszenie z 17% do 12,2%, tj. o 28,2% stopy bezrobocia rejestrowanego w Łomży, co było jednym ze wskaźników realizacji dokumentów strategicznych miasta. Liczba osób bezrobotnych zarejestrowanych w PUP zmniejszyła się z 3.976 na koniec 2012 r. do 2.878 na koniec 2016 r., a długotrwale bezrobotnych z 2.089 do 1.609. Wydatki na realizację czterech badanych projektów prawidłowo poniesiono do wysokości przeznaczonych środków, osiągając przy tym wyższe od założonych wskaźniki efektywności zatrudnieniowej. W porównaniu jednak do całego kraju i województwa podlaskiego spadek bezrobocia był jednak mniejszy i wypracowany przy niższej efektywności kosztowej podstawowych form aktywizacji zawodowej. Stopa bezrobocia w Łomży w badanym okresie była o 3,6 – 4,2 punktów procentowych wyższa niż w kraju i o 1,6 - 2,7 wyższa niż w województwie, a po czterech latach 26,8% osób zarejestrowanych w PUP na koniec 2012 r. nadal było ujętych w ewidencji bezrobotnych. Zwiększył się też udział osób długotrwale bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych (z 52,5% do 55,9%).

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁰ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

Białystok, dnia 21 sierpnia 2017 r.

Kontroler
Marcin Kiersnowski
specjalista kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa

³⁰ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.