



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.007.05.2017
P/17/070

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@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 Katowicach
Kontroler	Stefania Zalewska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/169/2017 z dnia 5 czerwca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Żorach, ul. Osińska 48, 44-240 Żory ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Irena Ficek, Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Żorach ² (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia³, że Urząd w latach 2013-2016 zgodnie z przyjętymi założeniami strategicznymi i rozpoznanymi potrzebami realizował działania mające na celu promocję zatrudnienia i łagodzenie skutków bezrobocia występującego w Żorach.

Urząd skutecznie pozyskiwał środki na swoje działania. Opracowane przez PUP programy obejmowały cele wynikające z rozpoznanych potrzeb i wpisywały się w priorytety dokumentów strategicznych Miasta Żory.

Efektywność zatrudnieniowa podstawowych form wsparcia realizowanych przez PUP wynosiła od 72% do 79,4% i od 2013 r. była wyższa od średniego poziomu uzyskiwanego zarówno w kraju, jak i w województwie śląskim.

Wydatki na realizację czterech wybranych projektów zostały poniesione do wysokości przeznaczonych środków i umożliwiły osiągnięcie wyższych od zakładanych wskaźników efektywności zatrudnieniowej. Przedsięwzięcia realizowane przez Urząd, obok innych czynników zewnętrznych, takich jak poprawa sytuacji gospodarczej w kraju oraz zmiany na rynku pracy, miały pozytywny wpływ na zmniejszenie się stopy bezrobocia rejestrowanego w Żorach z 11,1% na koniec 2012 r. do 6,8% na koniec 2016 r. Liczba osób bezrobotnych zmniejszyła się z 2002 osób w 2012 r. do 1244 osób w 2016 r., a długotrwale bezrobotnych odpowiednio: z 620 do 549 osób. NIK zauważa równocześnie, że w okresie tym istotnie zwiększył się odsetek osób długotrwale bezrobotnych (z 31% w 2012 r. do 44% w 2016 r.).

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na wykazaniu w sprawozdaniach MPiPS-01 o rynku pracy za miesiąc grudzień 2012 r. i 2016 r., jako bezrobotnych odpowiednio

¹ Zwany dalej „PUP” lub „Urzędem”.

² Zwany dalej „Dyrektorem PUP”.

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.

10 osób i jednej osoby, mimo że nie spełniały one kryteriów osoby bezrobotnej określonych w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Programowanie kierunków działań, uwzględniających wyniki rozpoznanych problemów

Opis stanu
faktycznego

1.1. W przyjętej przez Radę Miasta Żory „Strategii Rozwoju Miasta Żory na lata 2005-2013”⁵ uznano bezrobocie za jeden z głównych problemów społeczności lokalnej Żor. W ramach celu strategicznego „Rozwój gospodarczy Miasta” zdefiniowano cel operacyjny: „Zwiększenie aktywności mieszkańców Żor”, dla realizacji którego sformułowano pięć działań: przeciwdziałanie długotrwałemu bezrobociu i bezrobociu młodzieży, promocja rozwoju przedsiębiorczości, wsparcie instytucji rynku pracy, mobilność zawodowa i stałe doskonalenie zawodowe oraz podniesienie jakości edukacji w odniesieniu do potrzeb rynku pracy. Sformułowano wskaźniki (mierniki ilościowe i jakościowe) realizacji celu operacyjnego⁶, wskazano „układ instytucjonalny” Strategii (Rada Miasta, Prezydent Miasta, wszystkie komórki organizacyjne Urzędu Miasta, jednostki organizacyjne i budżetowe Miasta, instytucje kultury oraz jednostki pomocnicze) oraz narzędzia jej wdrażania (programy strategiczne, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, wieloletnią prognozę finansów miasta i budżet miasta)⁷.

W „Strategii Rozwoju Miasta Żory 2020+”⁸ przyjęto dwa uzupełniające się cele strategiczne: Miasto konkurencyjne gospodarczo (C1) oraz atrakcyjne miejsce do życia (C2). Wśród celów szczegółowych wymieniono m. in. aktywnie działające podmioty przedsiębiorczości społecznej dostarczające dobra i usługi dla grup wymagających wsparcia (C1.3), komplementarną ofertę podmiotów kształtujących kompetencje cywilizacyjne mieszkańców – w tym mobilność na rynku pracy, kompetencje cyfrowe, społeczne, językowe, itp. (C1.5) oraz wysoką aktywność przedsiębiorcza mieszkańców (C1.6). W dokumencie sformułowano wskaźniki realizacji celów szczegółowych⁹ oraz działania/projekty, dla których, według przypisanej im rangi, wskazano „horyzont realizacji”.

W „Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Żory na lata 2007-2013”¹⁰ wskazano bezrobocie jako jeden z istotniejszych problemów społecznych miasta (obok ubóstwa i niezaradności życiowej oraz alkoholizmu). W obszarze tego problemu, sformułowano cel strategiczny: „Kompleksowa pomoc ze strony instytucji wspierających na rzecz walki z ubóstwem i niezaradnością życiową”, dla realizacji którego przyjęto siedem celów operacyjnych: [1] wykorzystanie potencjału miasta i jego walorów do tworzenia atrakcyjnych miejsc pracy, [2] walka z wyuczoną bezradnością i biernością zawodową, [3] szybka i rzetelna informacja – źródłem wiedzy, [4] efektywne szkolenia, przekwalifikowania i programy dostosowane do potrzeb rynku,

⁴ Aktualnie: Dz. U. z 2017 r. poz. 1065, ze zm., zwanej dalej „ustawą o promocji zatrudnienia”.

⁵ Uchwałą Nr 494/XLIII/05 z dnia 29 grudnia 2005 r., zwanej dalej „Strategią Rozwoju Miasta 2005-2013”, zmienionej (zaktualizowanej) uchwałą RM nr 507/XLVII/10 z 29 kwietnia 2010 r.

⁶ W tym m. in. wskaźnik aktywności zawodowej, wskaźniki bezrobocia.

⁷ Strategia została uchylona uchwałą Rady Miasta Żory Nr 525/L/2014 z dnia 25 września 2014 r.

⁸ Przyjętej przez Radę Miasta Żory uchwałą Nr 525/L/2014 z dnia 25 września 2014 r., zwaną dalej „Strategią Rozwoju Miasta 2020+”.

⁹ M. in. liczba firm zakładanych dzięki wsparciu udzielonemu przez instytucje miejskie, liczba beneficjentów korzystających z oferty wybranych przedsiębiorstw społecznych (w formie korzystania z dostarczanych usług).

¹⁰ Przyjętej przez Radę Miasta Żory uchwałą nr 155/XV/07 z dnia 29 listopada 2007 r., zwanej dalej „Strategią Rozwiązywania Problemów z 2007 r.” lub „Strategią z 2007 r.”.

[5] stworzenie zaplecza socjalnego dla kobiet, [6] dalsza specjalizacja publicznych służb zatrudnienia, nastawiona na indywidualnego klienta, [7] promocja uczciwej pracy, etos pracy. Każdemu z tych celów wyznaczono od pięciu do ośmiu kierunków działań, wskazano partnerów na rzecz ich realizacji oraz źródła finansowania.

W „Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Żory na lata 2014-2020”¹¹ również uznano bezrobocie za jedną z najważniejszych kwestii społecznych. W obszarze polityki społecznej „Rynek pracy i ekonomia społeczna”, sformułowano cel strategiczny: „Stworzenie warunków sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości, innowacyjności, ekonomii społecznej oraz tworzeniu miejsc pracy”, dla realizacji którego przyjęto m. in. cele operacyjne: stworzenie warunków sprzyjających zatrudnieniu osób 50+ oraz aktywizacja społeczna i zawodowa osób bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo. Dla ich osiągnięcia wskazano następujące działania: realizacja programów i projektów aktywizacji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, a w szczególności osób powyżej 50+, wsparcie zatrudnienia osób w wieku 50+; realizacja programów i projektów aktywizacji osób bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo oraz wsparcie zatrudnienia osób bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo. Wśród wskaźników oceny stopnia realizacji celów strategicznych (jakościowych i ilościowych) wymieniono m.in.: liczbę osób pracujących do ludności w wieku produkcyjnym, wskaźnik procentowy bezrobocia w mieście, liczbę osób bezrobotnych, które skorzystały z instrumentów rynku pracy oraz liczbę osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w rozumieniu przepisów o zatrudnieniu socjalnym, które zakończyły udział w projektach aktywizacyjnych.

Cele określone w ww. dokumentach strategicznych Miasta odnosiły się do zadań realizowanych przez PUP na rynku pracy i aktywizacji osób bezrobotnych.

(dowód: akta kontroli str. 10-251, 412-414)

1.2. Urząd zrealizował w latach 2013-2016 łącznie 20 programów/projektów w obszarze zadań dotyczących pomocy na rynku pracy i działań w celu jego rozwoju. Realizację 10 projektów (siedem systemowych, trzy konkursowe) sfinansowano ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego¹² w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013¹³, Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020¹⁴ oraz Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój.¹⁵ Realizację siedmiu programów sfinansowano ze środków rezerwy Funduszu Pracy, natomiast trzech - ze środków Funduszu Pracy (Program Aktywizacja i Integracja oraz dwa programy specjalne).

Analiza czterech programów, na które zaplanowano i pozyskano środki EFS¹⁶ oraz rezerwy Funduszu Pracy¹⁷ o łącznej wartości 1 689,2 tys. zł wykazała, że działania podjęte w ramach ich realizacji wpisywały się w działania i zadania PUP przewidziane w dokumentach strategicznych Miasta. Cele wyznaczone w analizowanych projektach zostały sformułowane z poszanowaniem zasady

¹¹ Przyjętej przez Radę Miasta Żory uchwałą nr 478/XLV/14 z dnia 27 marca 2014 r., zwanej dalej „Strategią Rozwiązywania Problemów z 2014 r.” lub „Strategią z 2014 r.”.

¹² Zwanego dalej „EFS”.

¹³ Zwanego dalej „PO KL”.

¹⁴ Zwanego dalej „RPO WSL”.

¹⁵ Zwanego dalej „PO WER”.

¹⁶ Projekt konkursowy „Stumilowy krok”, realizowany w ramach PO KL - Działanie 6.1.1. Dofinansowanie zaplanowano w łącznej wysokości 832,2 tys. zł (707,4 tys. zł - EFS i 124,8 tys. zł z budżetu krajowego). Projekt systemowy „Aktywizacja zawodowa osób bezrobotnych w wieku 30+ zarejestrowanych w PUP w Żorach” realizowany w ramach RPO WSL 2014-2020 - Działanie 7.2. Dofinansowanie zaplanowano w łącznej wysokości 611,8 tys. zł (520,0 tys. zł EFS i 91,8 tys. zł wkład krajowy).

¹⁷ Dwa programy finansowane ze środków rezerwy Funduszu Pracy: program dla osób do 30 roku życia (2014 r.) oraz program dla osób powyżej 50 roku życia (2016 r.), na realizację których zaplanowano środki w wysokości odpowiednio: 100,0 tys. zł oraz 145,2 tys. zł.

SMART¹⁸, tj. były proste, mierzalne i osiągalne (np. podniesienie i utrzymanie poziomu aktywności zawodowej 100 osób bezrobotnych, w tym 60% kobiet, podniesienie poziomu aktywności zawodowej oraz zdolności do zatrudnienia 10 młodych osób, biernych zawodowo i rozpoczynających karierę zawodową, zwiększenie możliwości zatrudnienia 58 osób bezrobotnych powyżej 30 roku życia, dla których został ustalony I i II profil pomocy oraz aktywizacja zawodowa 10 osób 50+) oraz istotne dla zidentyfikowanych problemów rynku pracy Żor. Termin ich osiągnięcia wyznaczono na czas trwania poszczególnych projektów. Przyjęte wskaźniki/mierniki (m. in. liczba uczestników, którzy zakończyli udział w projekcie, liczba uczestników, którzy podjęli zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, liczba utworzonych miejsc pracy w ramach środków przyznanych na podjęcie działalności gospodarczej albo wyposażenie/doposażenie stanowisk pracy, liczba osób, które ukończyły staż oraz efektywność zatrudnieniowa) umożliwiły Urzędowi zobiektywizowaną ocenę realizacji przyjętych celów, co opisano w punkcie 2.15. wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 252-256, 257-388)

1.3. PUP skutecznie ubiegał się o dodatkowe środki finansowe na realizację przedsięwzięć na rzecz rozwiązywania problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców Żor. W okresie objętym kontrolą Urząd wystąpił:

1) do Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Katowicach¹⁹ o środki finansowe EFS na realizację

a) trzech projektów systemowych:

- „Człowiek-Czyn-Sukces” – w wysokości 1 505,4 tys. zł (w 2013 r.), 2 269,1 tys. zł (w 2014 r.),
- „Aktywizacja zawodowa osób bezrobotnych w wieku 30+ zarejestrowanych w PUP w Żorach” – w wysokości 611,8 tys. zł (w 2015 r.), 666,4 tys. zł (w 2016 r.),
- „Aktywizacja osób młodych pozostających bez pracy w Mieście Żory” – w wysokości 1 068,2 tys. zł (w 2015 r.), 1 012,1 tys. zł (w 2016 r.).

b) dwóch projektów konkursowych:

- „Adres: Europejski Urząd Pracy IV” – w wysokości 157,3 tys. zł (w 2013 r.);
- „Stumilowy krok” – w wysokości 832,2 tys. zł (w 2013 r.).

Kwoty otrzymane na realizację ww. pięciu projektów były zgodne z kwotami, o które wnioskowano.

2) do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej²⁰ (za pośrednictwem WUP) o środki rezerwy Funduszu Pracy na realizację:

a) czterech programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej osób:

- bezrobotnych poniżej 30 roku życia – w wysokości 191 tys. zł (w 2013 r.) i 105,0 tys. zł (w 2014 r.);
- bezrobotnych poniżej 30 roku życia (nowe instrumenty rynku pracy) – w wysokości 97,0 tys. zł (w 2014 r.);
- bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, określonej w art. 49 ustawy – w łącznej wysokości 395,5 tys. zł (w 2015 r.);

¹⁸ Koncepcja formułowania celów w dziedzinie planowania, będąca zbiorem pięciu postulatów dotyczących cech, którymi powinien się charakteryzować poprawnie sformułowany cel. Cel powinien być: skonkretyzowany (specific), mierzalny (measurable), osiągalny (achievable), istotny (relevant), określony w czasie (time-bound).

¹⁹ Zwanego dalej „WUP”.

²⁰ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, uprzednio - Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, zwane dalej „MPiPS” lub „MRPiPS”.

- bezrobotnych powyżej 50 roku życia – w wysokości 54, 0 tys. zł (w 2014 r.), 127,4 tys. zł (w 2015 r.) i 145,2 tys. zł (w 2016 r.).

Na realizację tych programów PUP otrzymał środki w wysokości odpowiednio: 95,5 tys. zł, 90,3 tys. zł, 100,0 tys. zł, 375,8 tys. zł, 54,0 tys. zł, 127,4 tys. zł, 145,2 tys. zł.

3) do Urzędu Marszałkowskiego w Katowicach o środki na realizację projektu systemowego „Kierunek przedsiębiorczość” (realizowanego w partnerstwie z WUP - liderem projektu) w wysokości 431,1 tys. zł (w 2013 r.). Wysokość dofinansowania była równa kwocie, o którą Urząd wnioskował.

4) do Ministerstwa Rozwoju o środki w wysokości 22,5 tys. zł (w 2016 r.) na realizację projektu konkursowego „Mobilność ponadnarodowa inwestycja w moją przyszłość” (realizowany w partnerstwie z Żorską Izbą Gospodarczą - lider projektu). Wysokość dofinansowania wyniosła 22, 5 tys. zł.

W latach 2013-2016 Urząd wystąpił o środki finansowe (zewnętrzne) na 17²¹ przedsięwzięć w łącznej wysokości 9 691,1 tys. zł. Na ich realizację pozyskał łącznie 9 564,3 tys. zł. Nie zaistniał przypadek występowania z wnioskiem, na który PUP nie otrzymał żadnych środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 389-391)

1.4. Powiatowa Rada Rynku Pracy w Żorach²² nie inspirowała samodzielnie przedsięwzięć na rzecz aktywizacji lokalnego rynku pracy. Opiniowała m.in. okresowe sprawozdania z działalności PUP, podział środków z Funduszu Pracy, plany szkoleń, celowość realizacji Programu Aktywizacja i Integracja oraz programów specjalnych. Dyrektor Urzędu wyjaśniła, że PRRP w 2014 r., mając na uwadze dążenie do pełnego i produktywnego zatrudnienia, sformułowała wniosek do Wydziału Edukacji Urzędu Miasta o wdrożenie w żorskich szkołach ponadgimnazjalnych monitoringu „ścieżki zawodowej” swoich absolwentów. Według wyjaśnień Dyrektor Urzędu, dane w tym zakresie są uwzględniane przez Radę przy opiniowaniu nowych kierunków kształcenia.

(dowód: akta kontroli str. 389-411)

1.5. Informacje, analizy oraz dane dotyczące rynku pracy opracowywane przez PUP (w tym m. in. dane o liczbie bezrobotnych, strukturze bezrobotnych, realizowanych formach wsparcia oraz pomocy dla osób bezrobotnych i pracodawców) były brane pod uwagę, według wyjaśnień Dyrektor Urzędu, w procesie tworzenia nowych dokumentów strategicznych i określania celów w nich zawartych.

(dowód: akta kontroli str. 10-251, 412-413)

1.6. W okresie objętym kontrolą PUP przedkładał Prezydentowi Miasta roczne sprawozdania z działalności merytorycznej. Sprawozdania te były przedkładane przez Prezydenta Miasta Radzie Miasta Żory i omawiane na posiedzeniach komisji. Dyrektor Urzędu poinformowała, że w latach 2012-2016 nie przedstawiała Prezydentowi Miasta ani Radzie Miasta „szczególnych i znaczących potrzeb w zakresie wsparcia rynku pracy”. Roczne sprawozdania z działalności PUP były również przedkładane PRRZ. W związku ze złożonymi sprawozdaniami, Dyrektor Urzędu nie otrzymała wytycznych lub wniosków do dalszej działalności.

(dowód: akta kontroli str. 415-568, 573-574)

1.7. W zakresie wpływu Programu Rodzina 500+ na strukturę bezrobocia w Żorach Dyrektor Urzędu wyjaśniła m.in.: „Struktura bezrobotnych Powiatowego Urzędu Pracy w Żorach ulega ciągłym zmianom, jednak trudno stwierdzić, jaki wpływ na te

²¹ W ww. liczbie nie ujęto trzech programów specjalnych, finansowanych ze środków Funduszu Pracy.

²² Zwana dalej „PRRP” lub „Radą”, wcześniej Powiatowa Rada Zatrudnienia.

zmiany ma realizacja Programu rządowego 500+, a jaki zmieniająca się sytuacja na rynku pracy. Na przełomie ostatnich 4 lat (zarówno przed realizacją programu jak i po wprowadzeniu programu 500+) stopa bezrobocia malała. (...) Ilość osób bezrobotnych w 2016 r. (w roku wejścia w życie programu) kształtowała się w granicach od 1674 osób zarejestrowanych w styczniu do 1273 zarejestrowanych w sierpniu (...). Podobne tendencje były obserwowane na lokalnym rynku pracy od lat.”. Dyrektor PUP zwróciła uwagę na rosnący udział liczby bezrobotnych kobiet w ogólnej liczbie zarejestrowanych w 2016 r. W okresie marzec – wrzesień udział ten wzrósł o 7,3 punktu procentowego²³. Według wyjaśnień, w roku 2015 r. największe wahanie wynosiło 1,5 punktu procentowego, a w roku 2014 – 2,6 punktu. Dyrektor PUP wskazała również na wzrastający udział w ogólnej liczbie sprofilowanych osób bezrobotnych osób z ustalonym III profilem pomocy. W 2015 r. odsetek osób najbardziej oddalonych od rynku pracy wynosił 27,7%, natomiast w grudniu 2016 r. - 38,5%. Ponadto Dyrektor PUP wyjaśniła: „Ww. program nie ma bezpośredniego przełożenia na działalność Powiatowego Urzędu Pracy, nie generuje stopy bezrobocia jak również nie wpływa na jej obniżenie. Urząd, jako element lokalnego rynku pracy, może jedynie zaobserwować pewne zmiany towarzyszące wprowadzonemu programowi. Widać jednak, że program nie mobilizuje do aktywności zawodowej, być może kobiety, które mogą wybierać pomiędzy wychowaniem dzieci a pracą zawodową decydują się na wychowanie. Potwierdzają to odpowiedzi bezrobotnych kobiet na pytania zawarte w kwestionariuszu do profilowania (system komputerowy SYRIUSZ), gdzie gros odpowiedzi na pytanie: „Proszę podać przyczyny utrudniające Pani podjęcie pracy?” – jest: „brak dyspozycyjności – opieka nad dzieckiem” i w zasadzie wiek dziecka nie ma tu większego znaczenia. Z kolei na pytanie: „Co jest głównym powodem rejestracji Pani w urzędzie” – pada odpowiedź „ubezpieczenie zdrowotne”. Kobiety stanowią ponad 70 % bezrobotnych zakwalifikowanych do III profilu, co świadczy o ich bierności zawodowej oraz oddaleniu od rynku pracy.

Do urzędu docierają niepokojące sygnały od pracodawców dot. problemów z utrzymaniem zatrudnienia przez skierowanych do pracy bezrobotnych (zwłaszcza młodych). Zwykle dotyczy to prac o niskim wynagrodzeniu lub staży, gdzie stypendium stanowi około 54% brutto najniższego wynagrodzenia. Brak motywacji finansowej, niskie kwalifikacje oraz możliwość zachowania postawy biernej w urzędzie (III profil) powodują brak możliwości zaspokojenia potrzeb potencjalnych pracodawców.

Program „Rodzina 500+” ma inne zadanie niż aktywizację zawodową, lub ożywienie rynku pracy, jego głównym celem jest zaspokajanie potrzeb dziecka i należy przyjąć, że to zadanie spełnia.” Według wyjaśnień, Urząd nie prowadził badań w zakresie wpływu rządowego Programu Rodzina 500+ na rynek pracy i nie podejmował współpracy w obszarze tego programu z innymi jednostkami.

(dowód: akta kontroli str. 569-572)

1.8. W ramach działań na rzecz aktywizacji lokalnego rynku pracy PUP współpracował z innymi jednostkami odpowiedzialnymi za problematykę społeczną na terenie Żor, w tym m.in. z organizacjami zrzeszającymi pracodawców, z agencjami zatrudnienia, z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się statutowo problematyką rynku pracy, z Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej²⁴, Żorskim Centrum Organizacji Pozarządowych, Zakładem Aktywności Zawodowej²⁵,

²³ W marcu 2016 r. liczba bezrobotnych ogółem wyniosła 1551 osób, z czego 58,4% bezrobotnych stanowiły kobiety (tj. 906 osób). We wrześniu 2016 r. liczba bezrobotnych ogółem wyniosła 1308 osób, z czego kobiety stanowiły 65,7% (tj. 859 osób).

²⁴ Zwany dalej „MOPS”.

²⁵ Zwany dalej „ZAZ”.

Źorską Izbą Gospodarczą oraz szkołami. W latach 2013-2016 Urząd zawarł łącznie 11 umów/porozumień partnerskich, w tym m.in.:

a) w 2013 r.:

- porozumienie z Miejskim Domem Pomocy Społecznej, MOPS, Stowarzyszeniem Wspólna Pasja, Warsztatami Terapii Zajęciowej, ZAZ, Zakładami Techniki Komunalnej Sp. z o.o., Zespołem Szkół Specjalnych, Źorskim Centrum Organizacji Pozarządowych, Powiatowym Zespołem ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Rybniku, Cechem Rzemiosł Różnych, Nowym Miastem Sp. z o.o., Źorską Izbą Gospodarczą oraz Gminą Źory w zakresie realizacji projektu systemowego „Śląskie sprawniej - wsparcie osób niepełnosprawnych w aktywizacji zawodowej”. Celem porozumienia było prowadzenie kampanii promocyjno-informacyjnej, pomoc w rekrutacji uczestników projektu, poradnictwo zawodowe i analiza predyspozycji zawodowych 25 osób niepełnosprawnych uczestników projektu;

b) w 2014 r.:

- porozumienie o współpracy z Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego w Źorach w zakresie realizacji konkursu „Celuj w sukces”, mającego na celu pogłębienie wiedzy o rynku pracy, instytucjach i sposobach poruszania się po rynku pracy, motywowanie do planowania ścieżki kariery edukacyjno-zawodowej i osobistego rozwoju oraz promocję Źorskich szkół ponadgimnazjalnych.

- umowę z MOPS w sprawie wzajemnej wymiany informacji poprzez Samorządową Elektroniczną Platformę Informacyjną, której efektem było umożliwienie upoważnionym pracownikom obu instytucji podglądu określonych danych niezbędnych do realizacji zadań danej jednostki przy użyciu platformy elektronicznej oraz ograniczenie papierowej korespondencji;

c) w 2015 r.:

- porozumienie z MOPS w sprawie zawiązania partnerstwa zadaniowego na rzecz rozwoju i upowszechniania form aktywnej integracji oraz pracy socjalnej na terenie Miasta Źory - określenie procedur postępowania z klientami obu jednostek, w szczególności wymiany informacji o realizowanych działaniach/projektach. Celem porozumienia było wypracowanie takiej ścieżki pracy z klientami, aby wsparcie udzielane przez PUP i MOPS w projektach, w stosunku do tych samych osób nie powielало się, lecz uzupełniało;

- porozumienie z MOPS w zakresie realizacji Programu Aktywizacja i Integracja, którego celem była poprawa sytuacji na rynku pracy osób bezrobotnych korzystających ze świadczeń pomocy społecznej z ustalonym III profilem pomocy oraz kształtowanie aktywnej postawy tych osób w życiu społecznym i zawodowym;

- porozumienie o wspólnej realizacji zadań przez podmiot publiczny i partnera prywatnego (tj. PUP i podmiot prowadzący Agencję Zatrudnienia). Celem porozumienia była współpraca w zakresie działań na rzecz zatrudnienia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w szczególności osób niepełnosprawnych;

d) w 2016 r.:

- umowę z MOPS dotyczącą prowadzenia i utrzymywania Samorządowej Elektronicznej Platformy Informacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 577-682)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że działalność podejmowana przez PUP w latach 2013-2016 odnosiła się do celów i priorytetów określonych w dokumentach strategicznych Miasta Źory. Opracowane przez PUP programy i projekty uwzględniały wyniki rozpoznanych potrzeb w zakresie przeciwdziałania bezrobociu

i wsparciu rynku pracy. Urząd skutecznie zabiegał o dodatkowe środki na realizację programów/projektów dotyczących aktywizacji zawodowej oraz ograniczających zjawiska bezrobocia i wykluczenia społecznego mieszkańców miasta.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. PUP finansował swoją działalność ze środków otrzymanych z budżetu gminy, budżetu państwa, Funduszu Pracy oraz Europejskiego Funduszu Społecznego. Łączna kwota wydatków poniesionych przez PUP w kontrolowanym okresie kształtowała się następująco: 9 074,6 tys. zł w 2012 r., 10 340,4 tys. zł w 2013 r., 10 680,7 tys. zł w 2014 r., 10 169,1 tys. zł w 2015 r. i 10 268,7 tys. zł w 2016 r.

Najwięcej środków PUP wydatkował z Funduszu Pracy. W 2012 r. wydatki te wyniosły 5 601,7 tys. zł i stanowiły 62% wydatków ogółem. W 2013 r. wydatkowano 5 819,1 tys. zł (56%), natomiast w 2014 r.: 4 374,8 tys. zł (41%). W 2015 r. wydatki z Funduszu Pracy wyniosły 5 688,3 tys. zł (56%), natomiast w 2016 r.: 5 869,7 tys. zł (57%).

Wydatki ze środków budżetu państwa zmniejszyły się z poziomu 1 114,0 tys. zł w 2012 r. do 919,1 tys. zł w 2016 r. (spadek o 17,5%). W kolejnych latach 2012-2016 stanowiły odpowiednio: 12%, 12%, 11%, 11%, 9% wydatków ogółem. Środki te były przeznaczane na realizację zadań zleconych, tj. pokrycie składki zdrowotnej za osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku.

Wydatki finansowane ze środków budżetu gminy wyniosły w poszczególnych latach okresu 2012 r. – 2016 r. odpowiednio: 1 503,0 tys. zł, 1 540,3 tys. zł, 1 623,9 tys. zł, 1 691,3 tys. zł, 1 791,0 tys. zł i stanowiły odpowiednio: 17%, 15%, 15%, 16% i 17% wydatków ogółem. Ze środków gminy finansowano utrzymanie urzędu i stanowisk pracy w PUP.

Wydatki finansowane z EFS wzrosły z 855,9 tys. zł w 2012 r. do 1 738,0 tys. zł w 2013 r. i 3 467,3 tys. zł w 2014 r. W latach 2015-2016 wydatki z EFS utrzymywały się na porównywalnym poziomie i wniosły odpowiednio 1 693,1 tys. zł i 1 688,9 tys. zł. W poszczególnych latach okresu 2012 r. – 2016 r. wydatki z EFS stanowiły odpowiednio 9%, 17%, 33%, 17% i 17% wydatków ogółem.

(dowód: akta kontroli str. 614-635)

Wydatki budżetowe PUP²⁶ wyniosły w poszczególnych latach 2012-2016 odpowiednio 2 689,7 tys. zł, 3 015,9 tys. zł, 4 036,8 tys. zł, 2 800,8 tys. zł i 2 720,5 tys. zł. Wzrost wydatków w 2013 r. i 2014 r. odpowiednio o 326,2 tys. zł (12%) i 1 020,9 tys. zł (34%) wynikał z realizacji dwóch projektów współfinansowanych z EFS²⁷. W poszczególnych latach 2012-2016 wydatki budżetowe stanowiły odpowiednio 30%, 29%, 38%, 28% i 26% wydatków ogółem Urzędu.

²⁶ Nakłady z budżetu gminy, budżetu państwa i EFS, obejmowały wydatki na wynagrodzenia z pochodnymi pracowników PUP, wydatki na utrzymanie Urzędu, na świadczenia społeczne realizowane w ramach programów EFS oraz wydatki na zadania zlecone (tj. pokrycie składki zdrowotnej za osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku).

²⁷ „Kierunek przedsiębiorczość” (zrealizowano wydatki w wysokości 38,6 tys. zł w 2013 r. oraz 388,8 tys. zł w 2014 r.) i „Stumilowy krok” (wydatki zrealizowane w wysokości odpowiednio: 102,0 tys. zł i 720,0 tys. zł).

Wydatki pozabudżetowe²⁸ wyniosły 6 384,9 tys. zł w 2012 r., następnie wzrosły do 7 324,5 tys. zł (o 14,7%) w 2013 r. W 2014 r. zmniejszyły się do 6 643,9 tys. zł (o 9,3%), natomiast w 2015 i 2016 r. wzrosły kolejno do 7 368,3 tys. zł i 7 548,2 tys. zł (odpowiednio o 10,9% i 2,4%). W poszczególnych latach 2012-2016 wydatki pozabudżetowe stanowiły odpowiednio: 70%, 71%, 62%, 72% i 74% wydatków ogółem Urzędu.

Największe wydatki w okresie objętym kontrolą, wg poszczególnych form wsparcia bezrobotnych, poniesiono na staże: 1 227,0 tys. zł w 2012 r., 1 625,9 tys. zł w 2013 r., 1 783,6 tys. zł w 2014 r., 1 570,3 tys. zł w 2015 r., 1 670,8 tys. zł w 2016 r. Na dofinansowanie rozpoczęcia działalności gospodarczej wydatkowano: 797,0 tys. zł w 2012 r., 1 180,6 tys. zł w 2013 r., 1 197,3 tys. zł w 2014 r., 1 372,5 tys. zł w 2015 r., 1 296,6 tys. zł w 2016 r. Wydatki na doposażenie i wyposażenie stanowisk pracy wyniosły: 185,5 tys. zł w 2012 r., 211,6 tys. zł w 2013 r., 172,0 tys. zł w 2014 r., 578,0 tys. zł w 2015 r., 508,4 tys. zł w 2016 r.

Na szkolenia, w tym bony szkoleniowe (od 2014 r.) wydatkowano: 157,8 tys. zł w 2012 r., 192,9 tys. zł w 2013 r., 196,4 tys. zł w 2014 r., 115,4 tys. zł w 2015 r. i 71,5 tys. zł w 2016 r.

Wydatki na prace społeczno-użyteczne wyniosły: 17,2 tys. zł w 2012 r., 29,0 tys. zł w 2013 r., 32,4 tys. zł w 2014 r., 25,2 tys. zł w 2015 r. oraz 38,6 tys. zł w 2016 r. Wydatki na Program Aktywizacja i Integracja zostały poniesione w 2015 r. w wysokości 2,3 tys. zł.

Prace interwencyjne sfinansowano w wysokości 10,1 tys. zł w 2013 r., 35,2 tys. zł w 2015 r. oraz 135,2 tys. zł w 2016 r.

Na działania wspierające (dodatki aktywizacyjne) wydatkowano 134,2 tys. zł w 2012 r., 157,4 tys. zł w 2013 r., 135,3 tys. zł w 2014 r., 149,7 tys. zł w 2015 r. i 126,9 tys. zł w 2016 r.

Wydatki na pozostałe formy wsparcia (bony zatrudnieniowe, bony na zasiedlenia, wsparcie w ramach Krajowego Funduszu Szkoleniowego²⁹, refundacje wynagrodzeń dla osób powyżej 50 roku życia, refundacje składek na ubezpieczenia społeczne osób poniżej 30 roku życia, refundacje kosztów wynagrodzeń osób poniżej 30 roku życia) zostały poniesione w łącznej wysokości: 34,1 tys. zł w 2014 r., 147,0 tys. zł w 2015 r. i 1 182,8 tys. zł w 2016 r. (z czego 910,9 tys. zł stanowiły wydatki poniesione w 2016 r. na refundacje kosztów wynagrodzeń osób poniżej 30 roku życia).

(dowód: akta kontroli str. 614-635)

2.2 Zwrot niewykorzystanych środków dotyczył realizowanego w 2013 r. projektu konkursowego „Stumilowy krok”. Urząd nie wykorzystał w pełni środków przeznaczonych na jego realizację w kwocie 10,2 tys. zł (1,2% przyznanego dofinansowania). Przyczyną niewydatkowania środków, według wyjaśnień Dyrektor PUP, było przerwanie staży przez 23 osoby bezrobotne oraz oszczędności powstałe w wyniku przeprowadzonej procedury wyboru realizatora warsztatów psychologicznych (zapytanie ofertowe) oraz w kosztach pośrednich projektu.

(dowód: akta kontroli str. 636-641)

2.3 Liczba osób³⁰ korzystających z usług PUP wyniosła w poszczególnych latach 2012-2016 odpowiednio: 4 652, 4 681, 4 504, 4 124 i 3 687 osób. W analizowanym

²⁸ Nakłady z Funduszu Pracy i EFS (na realizację projektów systemowych), obejmowały wydatki na działalność merytoryczną PUP, z pominięciem wydatków: na utrzymanie Urzędu, na wynagrodzenia pracowników PUP z pochodnymi i na zadania zlecone.

²⁹ Zwany dalej „KFS”.

³⁰ Liczba osób jednokrotnie lub wielokrotnie wpisanych w danym roku na listę bezrobotnych.

okresie średnia wielkość nakładów ogółem w przeliczeniu na jednego klienta PUP³¹ wynosiła 1,95 tys. zł w 2012 r., 2,21 tys. zł w 2013 r., 2,37 tys. zł w 2014 r., 2,47 tys. zł w 2015 r. oraz 2,79 tys. zł w 2016 r. i wykazywała tendencję rosnącą.

(dowód: akta kontroli str. 573-576)

2.4. W okresie objętym kontrolą Urząd dokonywał oceny swoich działań oraz ich skuteczności w sporządzanych sprawozdaniach m.in.: w rocznym sprawozdaniu z działalności PUP, w sprawozdaniu MRPiPS z efektywności programów na rzecz promocji zatrudnienia³² oraz we wnioskach o płatność w projektach realizowanych w ramach PO KL 2007-2013³³, RPO WSL 2014-2020³⁴ i PO WER 2014-2020³⁵.

W latach 2013-2014 dla obliczania efektywności zatrudnieniowej przyjęto relację liczby osób bezrobotnych, które po zakończeniu udziału w danym roku w określonej formie aktywizacji uzyskały w okresie do 3 miesięcy zatrudnienie, tj. wyrejestrowały się z powiatowego urzędu pracy lub jeżeli w okresie do 3 miesięcy od czasu zakończenia udziału w programach nie zarejestrowały się w powiatowym urzędzie pracy, do liczby osób bezrobotnych, które w danym roku zakończyły udział w danej formie aktywizacji. Efektywność kosztową ustalano w wyniku podzielenia kwoty poniesionych wydatków w danym roku (kasowo) na daną formę aktywizacji, przez liczbę osób bezrobotnych, które po zakończeniu udziału w danym roku w danej formie aktywizacji uzyskały w okresie do 3 miesięcy zatrudnienie³⁶. W przypadku środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz na wyposażenie lub doposażenie stanowisk pracy obliczano przeciętny koszt danej formy wsparcia³⁷.

W latach 2015 i 2016 efektywność zatrudnieniową ustalano jako stosunek liczby osób bezrobotnych, które po zakończeniu lub przerwaniu udziału w określonej formie aktywizacji, w okresie 3 miesięcy były zatrudnione przez co najmniej 30 dni, do liczby osób, które w danym roku kalendarzowym zakończyły udział w danej formie aktywizacji. W przypadku form aktywizacji, dla których określono w ustawie obowiązkowy okres zatrudnienia, jako zakończenie udziału w tej formie traktuje się datę zakończenia obowiązkowego okresu zatrudnienia. Efektywność kosztową w latach 2015 i 2016 ustalano w wyniku podzielenia kwoty poniesionych wydatków na daną formę aktywizacji w danym roku kalendarzowym, przez liczbę osób bezrobotnych, które po zakończeniu udziału w danej formie aktywizacji uzyskały, w okresie do 3 miesięcy zatrudnienie³⁸.

(dowód: akta kontroli str. 647-704)

Efektywność zatrudnieniowa dla podstawowych form wsparcia³⁹ realizowanych przez PUP wynosiła 72% w 2013 r., 76,6% w 2014 r., 79,95% w 2015 r. i 79,4% w 2016 r.

Uzyskana przez PUP efektywność zatrudnieniowa, począwszy od 2013 r., była wyższa od średniego poziomu zarówno w kraju, jak i w województwie śląskim -

³¹ Wskaźnik wyliczono jako stosunek wydatków PUP ogółem do sumy liczby osób bezrobotnych korzystających z usług PUP w danym roku.

³² Załącznik nr 1 do Sprawozdania MRPiPS-02.

³³ Prezentowano w załącznikach do wniosku o płatność.

³⁴ Według kryteriów określonych w „Regulaminie naboru wniosków o dofinansowanie projektu RPO WSL na lata 2014-2020” Oś priorytetowa VII Działanie 7.2.

³⁵ Według kryteriów określonych w „Ogłoszeniu o naborze wniosków o dofinansowanie projektu” Oś priorytetowa I Działanie 1.1.1. Poddziałanie 1.1.1.

³⁶ Według raportów MPiPS „Efektywność działań aktywizujących realizowanych przez powiatowe urzędy pracy w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej” odpowiednio w latach 2013 i 2014 (definicje te nie są spójne z definicjami określonymi od maja 2014 r. w art. 4 ust.1 pkt 2 lit. b i lit. c ustawy o promocji zatrudnienia).

³⁷ Liczony jako stosunek środków przekazanych na rozpoczęcie działalności bądź na wyposażenie lub doposażenie stanowisk pracy do liczby osób, które podjęły działalność gospodarczą bądź liczbę osób za które zrefundowano koszty zatrudnienia bezrobotnego.

³⁸ Według raportu MRPiPS „Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej, realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2015 roku”.

³⁹ Liczona przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej przy uwzględnieniu szkoleń, staży, prac interwencyjnych, robót publicznych, dofinansowania podejmowania działalności gospodarczej oraz refundacji doposażenia stanowiska pracy.

wartość tego wskaźnika dla kraju wynosiła: 68,2% w 2013 r., 76,3% w 2014 r., 75,9% w 2015 r. i 78,7% w 2016 r., a dla województwa śląskiego odpowiednio: 66,3%, 71,5%, 73,2% i 75,8%⁴⁰.

Najbardziej efektywną formą wsparcia w PUP, wg przyjętej metodologii, w latach 2013-2016 było dofinansowanie rozpoczęcia działalności gospodarczej (100% prawie w każdym roku) oraz wyposażenie i wyposażenie stanowiska pracy (52,6 % w 2015 r. i 100% w pozostałych latach). Bardzo wysoka była również efektywność prac interwencyjnych (100% w latach 2013 i 2015, 86,4% w 2016 r., nierealizowane w 2014 r.). Efektywność zatrudnieniowa staży wyniosła 70,3% w 2013 r., 77,4% w 2014 r., 79,4% w 2015 r. i zmalała do 78,6% w 2016 r. Efektywność szkoleń mieściła się w przedziale od 43,1% do 47,8%, osiągając jedynie w 2015 r. poziom 70,5%. Najmniej efektywną formą wsparcia były prace społecznie użyteczne (26,7% - 37,0%).

(dowód: akta kontroli str. 647-704, 412)

Efektywność kosztowa⁴¹ podstawowych form wsparcia realizowanych przez PUP w poszczególnych latach wyniosła: 11,7 tys. zł w 2013 r., 9,1 tys. zł w 2014 r., 12,0 tys. zł w 2015 r., 13,1 tys. zł w 2016 r., a dla kraju i województwa śląskiego odpowiednio: 11,3 tys. zł i 11,7 tys. zł w 2013 r., 11,2 tys. zł i 11,3 tys. zł w 2014 r., 13,0 tys. zł i 13,5 tys. zł w 2015 r. oraz 11,3 tys. zł i 12,6 tys. zł w 2016 r.⁴².

Efektywność kosztowa PUP w latach 2013 i 2016 była wyższa od średniej dla kraju i województwa śląskiego o odpowiednio 3,5% (wyniosła 11,3 tys. zł) i 1,7% (11,5 tys. zł) oraz 15,9% (11,3 tys. zł) i 4% (12,6 tys. zł). W latach 2014 i 2015 była natomiast niższa od tych średnich wartości o kolejno: 18,8% (wyniosła 11,2 tys. zł) i 19,5% (11,3 tys. zł) oraz 7,7% (13,0 tys. zł) i 11,1% (13,5 tys. zł).

W latach 2013-2016 najwyższym kosztem zatrudnienia w przeliczeniu na jedną zatrudnioną osobę charakteryzowały się staże, których koszt wynosił 9,8 tys. zł w 2013 r., 6,9 tys. zł w 2014 r., 9,1 tys. zł w 2015 r. i 9,9 tys. zł w 2016 r. Koszt prac interwencyjnych wzrósł z 5,1 tys. zł w 2013 r. do 17,6 tys. zł w 2015 r., a w 2016 r. wynosił 7,1 tys. zł. W 2014 r. ta forma aktywności nie była realizowana. Koszt zatrudnienia dla prac społecznie użytecznych wzrósł z 2,6 tys. zł w 2013 r. oraz 3,2 tys. zł w 2014 r. do 6,3 tys. zł w 2015 r., natomiast w 2016 r. zmniejszył się do 5,5 tys. zł. Efektywność zatrudnieniowa szkoleń mieściła się w przedziale od 6,6 tys. zł do 2,7 tys. zł. na osobę.

Przeciętny koszt rozpoczęcia działalności gospodarczej w latach 2013-2014 wynosił odpowiednio 17,6 tys. zł i 16,9 tys. zł, natomiast efektywność kosztowa tej formy, począwszy od 2015 wzrosła z 17,4 tys. zł do 20,6 tys. zł w 2016 r. Przeciętny koszt wyposażenia stanowiska pracy mieścił się w przedziale od 17,6 tys. zł (w 2013 r.) do 17,2 tys. zł (w 2014 r.). Natomiast efektywność kosztowa wyposażenia, obliczona według przyjętej w latach 2015 i 2016 metodologii, wyniosła kolejno 57,6 tys. zł i 56,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 647-704)

2.5. Oceniając stopień zaspokojenia zgłaszanych potrzeb Urzędu oraz mieszkańców w zakresie udzielanej pomocy, w ramach pozyskiwanych przez PUP środków,

⁴⁰ Na dzień zakończenia kontroli Minister nie opublikował efektywności podstawowych form wsparcia za 2016 r., dla województw, w tym dla województwa śląskiego. Wysokość tego wskaźnika wskazano na podstawie informacji przekazanej przez MRPiPS podczas Konferencji Publicznych Służb Zatrudnienia (panel *Ocena efektywności urzędów pracy*). Warszawa 27-28 czerwca 2017 r.

⁴¹ Liczona jako stosunek środków wykorzystanych w ramach rezerwy na daną formę aktywizacji do liczby osób, które po zakończeniu udziału w określonej formie aktywizacji uzyskały w okresie do 3 miesięcy zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub pojęły działalność gospodarczą na własny rachunek.

⁴² Wysokość tego wskaźnika podano na podstawie informacji przekazanej przez MRPiPS podczas Konferencji Publicznych Służb Zatrudnienia (panel *Ocena efektywności urzędów pracy*), Warszawa 27-28 czerwca 2017 r.

Dyrektor Urzędu w wyjaśnieniach podała m. in.: „Środki z budżetu jst, FP i pozyskane zewnętrzne (EFS, środki z rezerw ministerialnych) w mojej ocenie zaspokajały potrzeby naszej jednostki. Przypadki odmowy udzielenia wsparcia, odmowy zawarcia umowy dot. realizacji instrumentów rynku pracy ze względu na brak środków występowały bardzo sporadycznie. Mając na względzie racjonalność i efektywność wydatkowania środków przy rozpatrywaniu wniosków PUP kierował się przyjętymi zasadami, na podstawie których dokonywał obiektywnej punktowej oceny wniosków. Do dofinansowania kwalifikowano wnioski, które otrzymały określone minimum punktowe. Wnioskodawca, którego wniosek nie uzyskał wymaganej ilości punktów, mógł złożyć kolejny „lepszy” wniosek w kolejnych terminach naboru. Trudno jest zatem ocenić, jaka była skala niezaspokojonych potrzeb mieszkańców na koniec lat objętych kontrolą i w jakim kontekście należałoby ją oceniać. O skali niezaspokojonych potrzeb mogłaby świadczyć już sama ilość zarejestrowanych osób bezrobotnych, która teoretycznie powinna wskazywać na ilość brakujących miejsc pracy na lokalnym rynku pracy. Praktyka jednak wskazuje, że co najmniej 30 % osób bezrobotnych jest zarejestrowanych tylko ze względu na ubezpieczenie zdrowotne (głównie osoby z ustalonym III profilem pomocy). Ponadto pracodawcy rejestrują coraz więcej oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcom (w 2013 r. – 1691, w 2014 r. – 808, w 2015 r. – 1096, w 2016 r. – 2067 oświadczeń), co z kolei świadczy o tym, że na rynku brakuje kandydatów gotowych do podjęcia pracy.”.

Brak środków finansowych nie był przyczyną odmowy udzielenia pomocy klientom PUP w żadnym ze 104 przypadków odmownych decyzji, które wystąpiły w latach 2013-2016.

(dowód: akta kontroli str. 642-646)

2.6. Wśród form wsparcia realizowanych przez PUP w latach 2013-2016 dominowały staże, z których skorzystało łącznie 1195 bezrobotnych, z czego 306 osób w 2013 r., 395 w 2014 r., 243 w 2015 r. oraz 251 osób w 2016 r. (przy efektywności zatrudnieniowej 70-79%). Ze szkoleń skorzystało łącznie 260 osób (89 osób w 2013 r., 69 w 2014 r., 62 w 2015 r. i 40 w 2016 r., przy efektywności zatrudnieniowej mieszczącej się w analizowanym okresie w przedziale 43%-48% i 71% w 2015 r.). W pracach interwencyjnych organizowanych w latach 2013, 2015 i 2016, dla których również stwierdzono wysoką efektywność zatrudnieniową (86%, 100%), uczestniczyło łącznie 68 osób (odpowiednio o 3,13,52 osoby). W pracach społecznie użytecznych, dla których odnotowano najmniejszą skuteczność zatrudnieniową (od 27% do 37%), wzięło udział jedynie 129 osób.

Dofinansowanie do rozpoczęcia działalności gospodarczej otrzymało łącznie 299 osób (67 w 2013 r., 85 w 2014 r., 76 w 2015 r. i 71 w 2016 r., przy efektywności zatrudnieniowej 93%-100%). Zrefundowano koszt wyposażenia lub doposażenia 80 stanowisk pracy (12 w 2013 r., 10 w 2014 r., 31 w 2015 r. i 27 w 2016 r., przy efektywności zatrudnieniowej 52% w 2015 r. i 100% w pozostałych latach). W organizowanych w latach 2013, 2015 i 2016 pracach interwencyjnych, dla których również stwierdzono wysoką efektywność zatrudnieniową (86% i 100%) uczestniczyło łącznie 68 osób (odpowiednio o 3,13,52 osoby).

(dowód: akta kontroli str. 713-714)

Dyrektor Urzędu wyjaśniła, że mając na uwadze efektywność zatrudnieniową form aktywizacji oraz racjonalność wydatkowania środków publicznych, w pierwszej kolejności Urząd realizuje staże jako formę, która cieszy się wśród pracodawców wysokim zainteresowaniem, której koszt nie jest najwyższy, a która jednocześnie wykazuje się wysokim wskaźnikiem zatrudnienia. Wychodząc natomiast naprzeciw oczekiwaniom bezrobotnych, w planie działań Urzędu na dany rok przewidywano

środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej. W 2013 r. przewidziano 45% środków z Funduszu Pracy na staże, natomiast 34% - na rozpoczęcie działalności gospodarczej. W 2014 r. plan podziału tych środków uwzględniał 45% środków na staże i 33% na rozpoczęcie działalności gospodarczej. W 2015 r. zaplanowano 31% środków na staże, 43% na rozpoczęcie działalności gospodarczej. W 2016 r. 37% środków zaplanowano na staże, a 32% na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Na wyposażenie i doposażenie stanowiska pracy zaplanowano w latach 2013-2016 odpowiednio 14%, 15%, 5% oraz 11% środków Funduszu Pracy.

Pomimo wysokiego zainteresowania pracodawców stażami, liczba ich uczestników zmalała w 2016 r. o 18% w porównaniu do 2013 r. i aż o 36% w stosunku do 2014 r., natomiast liczba osób korzystających z działalności gospodarczej, po znacznym wzroście w 2014 r. (27%), utrzymywała się na porównywalnym poziomie (76-71 osób rocznie). Według wyjaśnień Dyrektora Urzędu, przyczyną zmniejszenia liczby osób objętych stażami było wprowadzenie do „Regulaminu organizacji przez PUP w Żorach staży dla bezrobotnych” dodatkowych kryteriów wyboru organizatorów staży⁴³ oraz zmieniające się możliwości rynku pracy, na którym, według obserwacji Urzędu, osoby poszukujące pracy stawiają coraz większe wymagania wobec przyszłych pracodawców (zjawisko tzw. „rynku pracownika”), a stojąc przed wyborem stażu lub potencjalną możliwością zatrudnienia w ramach umowy o pracę, kandydaci do pracy wybierają zatrudnienie.

(Dowód: akta kontroli str. 705-710)

2.7. W 2013 r. w Urzędzie zatrudniano pięciu pośredników pracy, trzech doradców zawodowych i jednego specjalistę ds. rozwoju zawodowego. W przeliczeniu na każdego z tych pracowników, liczba bezrobotnych wynosiła odpowiednio 391, 652 i 1956. W latach 2014 i 2015 zatrudniano po czterech pośredników pracy, po trzech doradców zawodowych i po 1 specjalistę ds. rozwoju zawodowego. Na jednego pośrednika pracy przypadało kolejno 440 i 386 bezrobotnych, na jednego doradcę zawodowego odpowiednio 599 i 515 bezrobotnych, a na jednego specjalistę ds. rozwoju zawodowego przypadało 1796 i 1545 bezrobotnych. W 2016 r. zatrudniano trzech pośredników pracy. Na jednego z nich przypadało po 415 bezrobotnych. Na jednego doradcę zawodowego, spośród czterech zatrudnionych, przypadało po 311 bezrobotnych. Na jednego zatrudnionego w 2016 r. specjalistę ds. rozwoju zawodowego przypadało 1244 bezrobotnych. Według oceny Dyrektora Urzędu, liczba pracowników zatrudnionych na stanowiskach realizujących usługi rynku pracy była wystarczająca.

(Dowód: akta kontroli str. 573-575)

2.8. W okresie objętym kontrolą klienci PUP nie zgłaszali uwag do działalności i jakości świadczonych usług. W Rejestrze Skarg PUP w Żorach nie odnotowano żadnych skarg i wniosków. W latach 2014-2016 przeprowadzono badania ankietowe dotyczące działalności Urzędu⁴⁴, które wykazały, że systematycznie wzrastał poziom usług świadczonych przez Urząd, w szczególności w zakresie kompetencji jego pracowników.

(Dowód: akta kontroli str. 705-710, 715)

2.9. W latach 2012-2016 stopa bezrobocia w Żorach systematycznie malała i na koniec każdego kolejnego roku wynosiła: 11,1%, 10,8%, 10%, 8,5% i 6,8%.

⁴³ W obowiązującym od 1 stycznia 2015 r. Regulaminie organizacji przez PUP w Żorach staży dla osób bezrobotnych wprowadzono m.in. że staże będą organizowane w szczególności u organizatorów, którzy: gwarantują osobom bezrobotnym nabycie umiejętności praktycznych przydatnych na rynku pracy, współpracowali z Urzędem w zakresie pośrednictwa niesubsydiowanego, wywiązywali się ze zobowiązań w umowach zawartych z Urzędem w ramach aktywizacji bezrobotnych, w tym z deklaracji zatrudnienia.

⁴⁴ Badania ankietowe przeprowadziła powołana przez Dyrektora PUP Komisja ds. etyki.

Stopa bezrobocia była niższa od wskaźnika ustalonego dla kraju (odpowiednio: 13,4%, 13,4%, 11,5%, 9,8% i 8,3%)⁴⁵ oraz równa w 2012 r. i nieznacznie wyższa, począwszy od 2013 r., od wskaźnika ustalonego dla województwa śląskiego (11,1%, 11,2%, 9,6% i 8,2%)⁴⁶.

Liczba osób bezrobotnych również sukcesywnie malała i kształtowała się następująco: 2002 osoby na koniec 2012 r., 1956 osób w 2013 r. (spadek o 2,3%), 1796 osób w 2014 r. (spadek o 8,2%), 1545 osoby w 2015 r. (spadek o 14%) i 1244 osoby (spadek o 19,5%) w 2016 r. Kobiety stanowiły odpowiednio 63%, 63%, 61%, 60% i 63%.

W strukturze bezrobotnych dominowały osoby w wieku od 25 do 34 lat oraz od 35 do 44 lat życia, które w ogólnej liczbie bezrobotnych stanowiły 53% w 2012 r. i 54% w 2016 r. (odpowiednio 34% i 19% oraz 28% i 26%). Kolejną grupą były osoby w wieku 18-24 lata, których odsetek wynosił od 21% w 2012 r. do 13% w 2016 r. Odsetek osób bezrobotnych w wieku 45-54 lata utrzymywał się w latach 2012 i 2014 na tym samym poziomie 14%. Najmniej liczna była grupa bezrobotnych w wieku powyżej 55-59 lat, chociaż jej udział w ogólnej liczbie osób bezrobotnych zarejestrowanych w Urzędzie nieznacznie wzrósł z 10% w 2012 r. do 12% w 2016 r.

Ponad połowę bezrobotnych stanowiły osoby bez średniego wykształcenia⁴⁷ (od 53% do 55%). Znaczący udział w tej grupie bezrobotnych stanowiły osoby z wykształceniem gimnazjalnym i poniżej, który wzrósł z 26% w 2012 r. do 28% w 2016 r. Osoby z wykształceniem średnim i policealnym⁴⁸ stanowiły niezmiennie 33% ogólnej liczby bezrobotnych, natomiast osoby bezrobotne z wykształceniem wyższym 13%.

W okresie objętym kontrolą liczba osób długotrwale bezrobotnych⁴⁹ zarejestrowanych w Urzędzie zmalała o 11 % (z 620 osób w 2012 r. do 549 osób w 2016 r.). Jednak udział tej grupy w ogólnej liczbie bezrobotnych wzrósł o 13 punktów procentowych (z 31% w 2012 r. do 44% w 2016 r.). W grupie długotrwale bezrobotnych odsetek osób pozostających bez pracy ponad rok wzrósł o cztery punkty procentowe (z 28% do 32%), natomiast udział osób pozostających bez pracy ponad dwa lata wzrósł o 10 punktów procentowych (od 26% do 36%).

Dyrektor Urzędu wyjaśniła, że tendencje wzrostu udziału osób długotrwale bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych oraz wzrostu udziału osób pozostających bez pracy ponad 24 miesiące wynikały m.in. ze zmieniającej się sytuacji na rynku pracy, na którym osoby aktywnie poszukujące pracy nie mają problemu z jej znalezieniem. Osoby biernie, do których - według wyjaśnienia Dyrektora - należy zaliczyć tę grupę bezrobotnych, pozostają natomiast w rejestrach Urzędu i są najczęściej kwalifikowane do III profilu pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 716-719)

2.10. Liczba osób bezrobotnych na koniec poszczególnych lat okresu 2012 r. – 2016 r., według danych wygenerowanych z systemu informatycznego Syriusz⁵⁰, wynosiła odpowiednio: 2002, 1961, 1796, 1545, 1244. Liczba osób bezrobotnych wykazanych w sprawozdaniu MPiPS za grudzień 2013 r (1956) była mniejsza od liczby bezrobotnych odnotowanej w bazach systemu Syriusz o pięć osób (1961).

⁴⁵ Według danych MRiPS.

⁴⁶ Według danych Urzędu Statystycznego w Katowicach.

⁴⁷ Osoby z wykształceniem gimnazjalnym i poniżej oraz osoby z wykształceniem zawodowym.

⁴⁸ Osoby z wykształceniem średnim ogólnokształcącym, oraz osoby z wykształceniem policealnym i średnim zawodowym.

⁴⁹ Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o promocji zatrudnienia, bezrobotnym długotrwale jest osoba pozostająca w rejestrze powiatowego urzędu pracy łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w okresie ostatnich dwóch lat, z wyłączeniem okresów odbywania stażu i przygotowania zawodowego dorosłych.

⁵⁰ Dedykowany system teleinformatyczny wspomagający w sposób kompleksowy realizację statutowych zadań powiatowych urzędów pracy.

Dyrektor Urzędu wyjaśniła m. in., że w liczbie bezrobotnych wynikającej z systemu było pięć osób, które zostały wyłączone z ewidencji bezrobotnych z opóźnieniem, tj. po 31 grudnia 2013 r.⁵¹. Osoby te nie zostały ujęte w ww. sprawozdaniu, ponieważ na dzień jego sporządzania nie spełniały kryteriów uznania za bezrobotnego.

Analiza danych pozyskanych z systemu Syriusz wykazała, że spośród 2002 osób zarejestrowanych na koniec 2012 r. na liście bezrobotnych, na koniec 2016 r. pozostało 287 (14,3%) osób (niekoniecznie w całym okresie objętym kontrolą). Natomiast na listach bezrobotnych we wszystkich kolejnych latach, na koniec 2016 r. pozostało 119 osób z 2012 r. (5,9%), przy czym w okresie objętym kontrolą nie zawsze wystąpiła ciągłość okresu bezrobocia.

W przypadku 119 osób znajdujących się na wszystkich listach bezrobotnych w latach 2012-2016, średnia liczba lat, jakie minęły od daty pierwszej rejestracji do 31 grudnia 2016 r., wyniosła 16,3 (minimalna: 4,2, maksymalna: 26,8). Długość pozostawania tych osób na listach bezrobotnych wyniosła:

- od ponad czterech do pięciu lat w przypadku siedmiu osób (5,9%),
- powyżej pięciu lat do 10 w przypadku 16 osób (13,4%),
- powyżej dziesięciu lat w przypadku 96 osób (80,7%).

Analiza danych wygenerowanych z systemu Syriusz nie wykazała osób, które osiągnęły wiek emerytalny oraz osób poniżej 18 roku życia. Wykazała natomiast łącznie 11 osób na listach bezrobotnych na dzień 31 grudnia 2012 r. (10 osób) oraz 2016 r. (jedna osoba), które nie spełniały warunków określonych w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia i nie powinny być wykazywane jako osoby bezrobotne w statystykach systemu informatycznego PUP oraz w sprawozdaniu MPiPS-01 na koniec lat 2012 i 2016, co opisano w sekcji „Ustalono nieprawidłowości”.

(Dowód: akta kontroli str. 720-759, 760, 762, 763, 764-765, 1399-1412)

W oparciu o analizę działań PUP dla losowo wybranych 50 osób bezrobotnych pozostających na listach, spośród 287 bezrobotnych pozostających na listach powyżej czterech lat ustalono, że:

- dla 48 osób objętych badaniem opracowano w latach 2012-2016 łącznie 97 Indywidualnych Planów Działań⁵², a sformułowany w nich cel dotyczył uzyskania zatrudnienia lub przybliżenia do rynku pracy (w przypadku osób z ustalonym III profilem pomocy). W przypadku dwóch osób zarejestrowanych w listopadzie oraz w grudniu 2016 r. termin na opracowanie IPD upływał odpowiednio w styczniu oraz w lutym 2017 r.;
- w badanej grupie udzielono wsparcia 48 bezrobotnym (96%), z czego ośmiu osobom od 11 do 19 razy, 18 osobom od sześciu do 10 razy i 22 osobom - do pięciu razy. Dwie osoby ze znacznymi ograniczeniami zdrowotnymi i pozostające w trakcie leczenia nie były aktywizowane.

Bezrobotni otrzymali wsparcie w formie staży, szkoleń, ofert pracy (subsydiowane i niesubsydiowane) oraz doradztwa zawodowego. Inne działania aktywizacyjne polegały na udzielaniu informacji o programach specjalnych, targach pracy oraz ofertach pracy. Podejmowane przez PUP działania przyniosły w latach 2012-2016 efekt w postaci krótkotrwałego zatrudnienia w przypadku 17 bezrobotnych (34%)⁵³ oraz zmiany profilu pomocy (z III na II) w przypadku pięciu bezrobotnych. Na koniec 2016 r. w ewidencji PUP figurowały wszystkie osoby objęte badaniem. W I półroczu

⁵¹ Dotyczy pięciu osób, które zostały wyłączone z ewidencji w systemie informatycznym Syriusz po jego aktualizacji w 2014 r.

⁵² Zwany dalej „IPD”.

⁵³ Pięciu spośród nich podejmowało pracę dwukrotnie w badanym okresie.

2017 r. dziewięć osób podjęło pracę, jednej - przyznano prawo do emerytury, trzem - zasiłek stały, a jedna - odbywała staż. Spośród objętych badaniem, na dzień 30 czerwca 2017 r. w ewidencji PUP figurowało 31 (62%) osób.

W ocenie doradców zawodowych brak skuteczności podejmowanych działań aktywizacyjnych był spowodowany najczęściej: ograniczeniami zdrowotnymi, brakiem dyspozycyjności (m.in. matki samotnie wychowujące dzieci), wiekiem przedemerytalnym, brakiem kwalifikacji lub/i brakiem doświadczenia zawodowego, bierną postawą i negatywnym nastawieniem bezrobotnych do przedstawianych im ofert oraz rejestracją w Urzędzie jedynie w celu uzyskania ubezpieczenia zdrowotnego.

(Dowód: akta kontroli str. 766-1233, 1416-1419)

W wyniku analizy dokumentacji 20 bezrobotnych najdłużej (ponad 25 lat) pozostających na listach, ustalono m. in, że:

- pierwsza rejestracja tych osób nastąpiła w okresie od lutego 1990 r. do lutego 1991 r.;
- przerwy w rejestracji łącznie⁵⁴ wynosiły od trzech do 24 lat, w przypadku czterech osób przerwy trwały do dziesięciu lat, w przypadku szesnastu osób okres wyrejestrowania wyniósł ponad 10 lat. Najdłuższa przerwa w rejestracji w latach 2012-2016 wyniosła trzy lata i 10 miesięcy (jedna osoba), natomiast najkrótsza – miesiąc (dwie osoby);
- wszystkim bezrobotnym opracowano w okresie objętym kontrolą 39 IPD, a określony w nich cel dotyczył uzyskania zatrudnienia lub przybliżenia do rynku pracy (w przypadku osób z ustalonym III profilem pomocy);
- w badanej grupie w latach 2013-2016 udzielono wsparcia 17 bezrobotnym⁵⁵, z czego trzem osobom od 11 do 14 razy, sześciu osobom od sześciu do 10 razy oraz ośmiu osobom do pięciu razy;
- udzielane przez PUP wsparcie polegało m.in. na: kierowaniu na staże, kierowaniu do pracy i do prac społeczno-użytecznych, przedstawianiu propozycji niesubsydiowanych ofert pracy, doradztwie zawodowym (poradnictwo grupowe, indywidualne rozmowy doradcze), innym wsparciu (informowanie o organizowanych Targach Pracy, programach specjalnych, usługach EURES⁵⁶).
- podejmowane przez PUP działania przyniosły efekt w postaci podjęcia w latach 2013-2016 krótkookresowego zatrudnienia przez trzech bezrobotnych oraz przybliżenia do rynku pracy (tj. zmiany profilu pomocy z III na II) w przypadku dwóch osób. Z grupy objętej badaniem na koniec 2016 r. w rejestrze PUP figurowało 19 (95%) osób. W I półroczu 2017 r. cztery osoby podjęły pracę, jedna osoba nabyła prawa do emerytury, trzy osoby wyrejestrowały się na wniosek bezrobotnego, jedna podjęła staż. Na dzień 30 czerwca 2017 r. w ewidencji PUP figurowało 13 (65%) osób z objętych badaniem.

W ocenie doradców zawodowych, brak skuteczności podejmowanych działań był spowodowany m.in. znacznymi ograniczeniami zdrowotnymi bezrobotnych, długotrwałym leczeniem, brakiem wykształcenia, kwalifikacji, wiekiem, brakiem dyspozycyjności (opieka nad dziećmi, nad dzieckiem niepełnosprawnym), brakiem wykształcenia, kwalifikacji, bierną postawą, brakiem motywacji do pracy i chęcią

⁵⁴ Od daty pierwszej rejestracji.

⁵⁵ W badanej grupie 20 osób, do końca 2016 r. nie udzielono wsparcia trzem osobom, które zostały zarejestrowane w PUP odpowiednio: 28 października, 9 listopada oraz 21 listopada 2016 r.

⁵⁶ Europejski Portal Mobilności Zawodowej.

utrzymania statusu bezrobotnego w celu korzystania z systemu ubezpieczeń społecznych.

Odnosząc się do braku skuteczności prowadzonych przez PUP działań, Dyrektor Urzędu wyjaśniła m.in., że wobec 11 osób z badanej próby Urząd może stosować jedynie ograniczone formy pomocy, ponieważ bezrobotni ci należą do III profilu pomocy. Według wyjaśnień, *są to głównie osoby, które w trakcie wypełniania kwestionariusza do profilowania wskazały, że nie są w stanie nic zrobić w celu zwiększenia swoich szans na rynku pracy, a głównym celem rejestracji jest uzyskanie ubezpieczenia zdrowotnego.*

(Dowód: akta kontroli str. 1234-1398, 1413-1419)

2.11. W okresie objętym kontrolą liczba osób bezrobotnych przypadających na jedno wolne miejsce pracy ulegała zmniejszeniu z 2,9 w 2012 r. do 1,7 w latach 2015 i 2016 (2,6 w 2013 r. i 2,2 w 2014 r.), przy zwiększającej się równocześnie liczbie wolnych miejsc pracy (z 1304 do 1346) i zmniejszającej się liczbie zarejestrowanych bezrobotnych.

(Dowód: akta kontroli str. 1420-1433)

2.12. Liczba ofert pracy zarejestrowanych w PUP w Żorach w 2012 r. wyniosła 498, w tym 307 (62%) stanowiły oferty pracy subsydiowanej⁵⁷. W kolejnych latach liczba ofert pracy systematycznie wzrastała i wynosiła: 557 w 2013 r., 644 w 2014 r., 672 w 2015 r. i 852 w 2016 r. Liczba ofert pracy subsydiowanej wyniosła odpowiednio: 318 (57%), 345 (54%), 316 (47%) i 486 (57%).

(Dowód: akta kontroli str. 1420-1433)

2.13. W latach 2012-2016 PUP otrzymywał informacje od pracodawców o zamiarze dokonania zwolnień grupowych z przyczyn nie dotyczących pracowników. Zamiar zwolnienia pracowników zgłosiło w 2012 r. dwóch pracodawców z terenu objętego działaniem Urzędu. Ostatecznie pracodawcy ci zwolnili odpowiednio: 16 pracowników (z 59 zatrudnionych) i 18 (z 93). Zwolnianym pracownikom zaproponowano możliwość skorzystania z usług PUP. Jedna ze zwolnionych osób zarejestrowała się w Urzędzie i podjęła zatrudnienie w ciągu miesiąca.

(Dowód: akta kontroli str. 1420-1423)

2.14. W PUP monitorowano realizację celów operacyjnych przyjętych w dokumentach strategicznych Miasta. W 2014 r. przekazano do Zespołu Strategii i Rozwoju Miasta⁵⁸ raport z realizacji celów operacyjnych strategii rozwoju Miasta w 2013 r. W roku 2016 przekazano do tej komórki wymagane informacje dotyczące liczby instrumentów rynku pracy, które wpływały na rozwój przedsiębiorczości w Mieście, szczególnie w obszarze utrzymania lub podnoszenia poziomu zatrudnienia za lata 2014 i 2015. W roku 2017 przekazano natomiast dane o osiągniętych wskaźnikach dotyczących liczby udzielonych w poszczególnych latach 2012-2016 dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej, dotacji na doposażenie stanowiska pracy, liczby osób kierowanych do prac społeczno-użytecznych, liczby organizowanych szkoleń i porad indywidualnych. Przekazano również wykaz projektów zrealizowanych przez PUP ze środków zewnętrznych wraz z informacją o wysokości dofinansowania każdego z nich. W 2017 r., w zakresie monitorowania poziomu wdrażania Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych 2014-2020, do MOPS przekazano wymagane dane o realizacji wskaźników w obszarze rynek pracy i ekonomia społeczna w latach 2010-2016.

Według wyjaśnień Dyrektor Urzędu, największy wpływ na osiągnięcie przyjmowanych założeń miały projekty realizowane w ramach dodatkowo

⁵⁷ Nie wliczono dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej i bonów na zasiedlenie.

⁵⁸ Komórka Urzędu Miasta.

pozyskanych środków UE, ponieważ pozwalały objąć efektywnymi działaniami wspierającymi większą liczbę beneficjentów.

(Dowód: akta kontroli str. 577-613)

2.15. Szczegółowym badaniem objęto cztery programy/projekty realizowane przez PUP w latach 2013-2016⁵⁹, sfinansowane ze środków EFS i rezerwy Funduszu Pracy, na które wydatkowano łącznie 1 673,1 tys. zł (z założonych 1 689,2 tys. zł). W wyniku ich realizacji uzyskano następujące rezultaty:

- 1) W programie „Stumilowy krok”, realizowanym od 1 lipca 2013 r. do 1 grudnia 2014 r., udział wzięły 123 osoby długotrwale bezrobotne. Dla uczestników przewidziano sporządzenie IPD, którego uzupełnieniem było uczestnictwo w warsztatach z psychologiem i doradcą zawodowym. Wszyscy beneficjenci, przy udziale pośredników pracy, byli kierowani do odbycia stażu na danym stanowisku. Ostatecznie projekt ukończyło 100 osób⁶⁰, w tym 82 kobiety.

Efektywność zatrudnieniowa programu uzyskana w okresie trzech miesięcy od zakończenia udziału w projekcie wyniosła 71 osób (tj. 71%), z tego dla osób w wieku 15-24 lat - 61% (do założonej na poziomie 40% we wniosku o dofinansowanie projektu), dla osób w wieku 60-64 lat - 78% (do założonej 35%), dla osób długotrwale bezrobotnych - 74% (do założonej 30%), dla pozostałych osób - 83% (do założonej 35%).

Liczba uczestników projektu, którzy nie figurowali w rejestrze osób bezrobotnych Urzędu po upływie sześciu miesięcy od zakończenia udziału w projekcie wyniosła 88 osób (88% łącznej liczby uczestników, którzy zakończyli udział w projekcie), a na dzień 31 grudnia 2016 r. - 91 osób (91%).

Na realizację programu wydatkowano łącznie 822,0 tys. zł z EFS (z tego 102,0 tys. zł w 2013 r. i 730,0 tys. zł w 2014 r.).

Efektywność kosztowa⁶¹ po trzech miesiącach od zakończenia projektu wyniosła 11,6 tys. zł.

- 2) W programie dla osób do 30 roku życia⁶², realizowanym w 2014 r., uczestniczyło 26 osób bezrobotnych do 30 roku życia. W ramach programu zrealizowano dwie umowy (dla dwóch osób) na refundację kosztów składek, jedna osoba skorzystała z bonu szkoleniowego, 22 osoby otrzymały bony stażowe, jednej osobie udzielono dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Ostatecznie udział w programie zakończyło 25 osób (jedna przerwała staż). Zatrudnienie w terminie do trzech miesięcy po zakończeniu udziału w określonej formie aktywizacji podjęło 24 bezrobotnych (96%), z czego 20 osób (21) osób, które ukończyły staż w ramach bonu stażowego, jedna - po zrealizowanym szkoleniu w ramach bonu szkoleniowego, jedna - skorzystała z dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej, dwie - podjęły zatrudnienie w ramach refundacji części kosztów poniesionych na wynagrodzenia.

Efektywność zatrudnieniowa programu⁶³ wyniosła 96% (z zaplanowanej na poziomie 61%), z tego dla osób, którym zrefundowano część kosztów wynagrodzenia osiągnięto efektywność na poziomie 100% (do planowanej

⁵⁹ Po jednym z każdego z lat 2013-2016.

⁶⁰ 23 osoby przerwały staż.

⁶¹ Uwzględniono ogół wydatków na program w latach 2013-2014 w przeliczeniu na jedną osobę, która zakończyła udział w projekcie i podjęła zatrudnienie lub inną pracę zarobkową w okresie do 3 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie.

⁶² Program finansowany ze środków rezerwy Funduszu Pracy.

⁶³ Wyliczona zgodnie z wytycznymi MPiPS w sprawie obliczania efektywności, tj. ustalona jako stosunek liczby osób, które po zakończeniu udziału w określonej formie aktywizacji uzyskały w terminie do 3 miesięcy zatrudnienie, do liczby osób, które w 2014 r. ukończyły udział w danej formie aktywizacji.

80%), dla osób, które ukończyły szkolenia również na poziomie 100% (do planowanej 33%), a dla osób, które ukończyły staż - na poziomie 95% (do planowanej 50%).

Po sześciu miesiącach od zakończenia udziału w programie w rejestrze bezrobotnych PUP nie figurowały 23 osoby (92%), a po dwóch latach 24 osoby (96%).

Na realizację programu wydatkowano 100,0 tys. zł z rezerwy Funduszu Pracy będącej w dyspozycji Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

Efektywność kosztowa⁶⁴ po trzech miesiącach od zakończenia programu wyniosła 4, 6 tys. zł.

- 3) W projekcie „Aktywizacja zawodowa osób bezrobotnych w wieku 30+ zarejestrowanych w PUP w Żorach”, realizowanym w 2015 r., wzięło udział 58 osób bezrobotnych powyżej 30 roku życia, dla których został ustalony I i II profil pomocy. W ramach projektu skierowano do odbycia stażu 31 osób, udzielono osiem dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz zrefundowano 19 stanowisk pracy, na których zostali zatrudnieni uczestnicy projektu. Określone w umowie o dofinansowanie projektu⁶⁵ wartości docelowe wskaźników produktu zostały przez PUP osiągnięte, tj. wsparciem w ramach programu objęto 58 osób, z czego, zgodnie z założeniami, osoby długotrwale bezrobotne stanowiły 20 uczestników, niepełnosprawne - sześć (do zakładanych czterech osób), powyżej 50 roku życia - siedem osób (do zakładanych czterech), o niskich kwalifikacjach - 40 (do zakładanych 29), bezzwrotne dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej otrzymało osiem osób (do ośmiu zakładanych).

Wszystkie wartości docelowe wskaźników rezultatu (efektywność zatrudnieniowa) określone w umowie o dofinansowanie projektu zostały osiągnięte. Po trzech miesiącach od zakończenia udziału w projekcie zatrudnienie uzyskało 36 osób (72%). Pracę w tym terminie podjęły dwie osoby niepełnosprawne (tj. 33% do zakładanej wartości docelowej 17%), 14 osób długotrwale bezrobotnych (70% do zakładanej 35%), 23 osoby o niskich kwalifikacjach (66% do zakładanych 36%) oraz dziewięć osób niekwalifikujących się do żadnej z ww. grup (90% do 43 % zakładanych).

Po sześciu miesiącach od zakończenia udziału w projekcie, w rejestrze PUP nie figurowało 48 osób (83%), a po roku (na dzień 31 grudnia 2016 r.) 55 osób (95%).

Na realizację programu wydatkowano łącznie 611,8 tys. zł ze środków EFS. Efektywność kosztowa⁶⁶ po trzech miesiącach od zakończenia projektu wyniosła 10 5 tys. zł.

- 4) W programie dla osób powyżej 50 roku życia, realizowanym w 2016 r., wzięło udział 13 bezrobotnych powyżej 50 roku życia. Wszystkie osoby zakończyły udział w projekcie, z czego osiem osób ukończyło staż, cztery - skorzystały z dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej, jedna - podjęła zatrudnienie na zrefundowanym stanowisku pracy.

⁶⁴ Ustalona w wyniku podzielenia kwoty poniesionych wydatków w 2014 r. (kasowo) na daną formę aktywizacji przez liczbę osób bezrobotnych, które po zakończeniu udziału w 2014 r. w danej formie aktywizacji uzyskały w okresie do 3 miesięcy zatrudnienie.

⁶⁵ Nr UDA-RPSL.07.02.00-24-0021/15-00 z dnia 18 września 2015 r.

⁶⁶ Ustalona w wyniku podzielenia kwoty wydatków poniesionych w ramach projektu przez liczbę osób, które zakończyły udział w projekcie i podjęły zatrudnienie lub inną pracę zarobkową w okresie do trzech miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie.

Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej⁶⁷ po trzech i po sześciu miesiącach od zakończenia udziału w określonej formie aktywizacji wyniósł 75% dla osób, które ukończyły staże⁶⁸. W przypadku czterech osób kontynuujących prowadzenie działalności gospodarczej, i jednej osoby zatrudnionej na doposażonym stanowisku pracy obliczenie efektywności zatrudnieniowej, według przyjętej metodologii, będzie możliwe, gdy osoby te, w terminie trzech miesięcy po zakończeniu udziału w określonej formie aktywizacji, pozostaną w zatrudnieniu lub będą wykonywać inną pracę zarobkową przez okres co najmniej 30 dni.

(Dowód: akta kontroli str. 257-388)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Zawarte w systemie informatycznym Syriusz dane o liczbie osób bezrobotnych zarejestrowanych w PUP na koniec lat 2012 i 2016 oraz dane prezentowane w sprawozdaniach MPiPS-01 za grudzień 2012 r. i grudzień 2016 r. nie były w pełni rzetelne.

W ewidencji osób bezrobotnych PUP wykazano łącznie 11 osób, które ze względu na utratę statusu bezrobotnego przed końcem 2012 r. (10 osób⁶⁹) i 2016 r. (jedna osoba⁷⁰) powinny zostać z niej wyłączone. Z tego też powodu nie powinny one zostać wykazane w ww. sprawozdaniach MPiPS jako osoby bezrobotne.

Dyrektor Urzędu wyjaśniła, że przyczyną wykazania tych osób w sprawozdaniach za grudzień 2012 r. były nieprawidłowości migracji danych z poprzednio używanego systemu (w przypadku czterech osób) oraz niezidentyfikowane nieprawidłowości oprogramowania (w przypadku sześciu osób). Przyczyną wykazania w ewidencji osób bezrobotnych PUP i w sprawozdaniu za grudzień 2016 r. jednej osoby nieposiadającej statusu osoby bezrobotnej był, według wyjaśnień, błąd pracownika.

(Dowód: akta kontroli str. 720, 751, 1394-1412, 1416-1419)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że działania dotyczące wspierania mieszkańców Żor w zakresie zatrudnienia, realizowane przez PUP w latach 2013-2016, były prawidłowe i zgodne z założeniami przyjętych dokumentów strategicznych. Podejmowane przez PUP działania przyczyniały się do zmniejszenia wskaźnika stopy bezrobocia odpowiednio z 11,1 % do 6,8%, który był niższy od ustalonego dla kraju oraz nieznacznie wyższy (od 2013 r.) od ustalonego dla województwa. Liczba osób bezrobotnych zarejestrowanych w PUP oraz liczba osób długotrwale bezrobotnych uległa zmniejszeniu z 620 do 549, jednak udział w tej grupie osób długotrwale pozostających bez pracy zwiększył się o 13 punktów procentowych. Efektywność zatrudnieniowa podstawowych form wsparcia realizowanych przez PUP, od 2013 r., była wyższa od średniego poziomu uzyskiwanego zarówno w kraju, jak i w województwie śląskim. Wydatki na realizację czterech wybranych projektów zostały poniesione do wysokości przeznaczonych środków i umożliwiły osiągnięcie wskaźników efektywności zatrudnieniowej wyższych od zakładanych. Stwierdzona nieprawidłowość polegała na wykazaniu w sprawozdaniach MPiPS-01 o rynku pracy za miesiąc grudzień 2012 r. i 2016 r. jako bezrobotnych odpowiednio

⁶⁷ wskaźnik efektywności zatrudnieniowej – liczony, jako iloraz liczby uczestników programu, którzy po zakończeniu udziału w programach uzyskają w okresie do 3 miesięcy zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub podejmą działalność gospodarczą oraz liczby uczestników programu, którzy zakończą udział w programie finansowanym ze środków Funduszu Pracy z udziałem rezerwy.

⁶⁸ W październiku i w listopadzie 2016 r.

⁶⁹ Cztery nabyły uprawnienia do świadczenia przedemerytalnego w 2004 r., jedna podjęła działalność gospodarczą w 2005 r., trzem osobom uchylono rejestrację w latach 2009 -2010, dwie podjęły pracę odpowiednio w latach 2011 i 2012.

⁷⁰ Osoba pozbawiona statusu bezrobotnego w listopadzie 2016 r.

10 osób i jednej osoby, mimo że nie spełniały one kryteriów uznania za bezrobotnego określonych w art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷¹, wnosi o bieżące weryfikowanie danych w Syriuszu, celem zapewnienia przez Urząd rzetelności danych sprawozdań MPiPS-01 w zakresie liczby zarejestrowanych osób bezrobotnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Katowice, dnia 20 października 2017 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Stefania Zalewska
Gł. specjalista kontroli państwowej**

.....

⁷¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524, zwana dalej „ustawą o NIK”.