



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.008.04.2017

P/17/070

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@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 Łodzi.
Kontrolerzy	Andrzej Cieniewski – doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/99/2017 z dnia 20 czerwca 2017 r. (akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Łodzi, zwany dalej „PUP” lub „Urzędem”, ul. Milionowa 91, 93-121 Łódź.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Iwona Olczak – pełniąca obowiązki Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Łodzi.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹, że Urząd w latach 2013-2016 prawidłowo, zgodnie z przyjętymi założeniami, realizował działania mające na celu promocję zatrudnienia i łagodzenie skutków bezrobocia występującego w Łodzi.

Opracowane przy udziale PUP programy służące przeciwdziałaniu bezrobociu obejmowały cele wynikające z rozpoznanych potrzeb, wpisujące się w priorytety dokumentów strategicznych miasta Łodzi. Cele te nie były jednak mierzalne i określone w czasie, co ograniczało możliwości skutecznego monitorowania realizacji przyjętych założeń. Pomimo powyższego, Urząd prowadził systematyczny monitoring rynku pracy, a comiesięczne raporty z realizacji zadań oraz coroczne sprawozdania z działalności PUP przekazywane były do jednostki nadzorującej, tj. Biura Promocji Zatrudnienia i Obsługi Działalności Gospodarczej Urzędu Miasta Łodzi.

Zmniejszenie stopy bezrobocia w Łodzi (z 12% w 2012 r. do 7,9% w roku 2016) odpowiadało spadkowej tendencji w tym zakresie w skali kraju (z 13,4% do 8,3%) i województwa łódzkiego (z 14% do 8,6%). W 2012 r. stopa bezrobocia w Łodzi stanowiła 89,6% tego wskaźnika dla kraju i 85,7% dla województwa, a w roku 2016 stosunek ten wynosił odpowiednio 95,2% i 91,9%.

W latach 2012-2016 liczba bezrobotnych mieszkańców Łodzi uległa zmniejszeniu z 40.987 do 26.921, tj. o 34,3%. Zwiększyła się liczba ofert pracy (z 14.102 w 2013 r. do 30.307 w roku 2016 r.), chociaż wskaźniki efektywności zatrudnieniowej dla aktywnych form wsparcia² były nieco niższe od wyliczonych dla kraju i województwa łódzkiego.

¹ 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.

² Liczony przez MPiPS wskaźnik efektywności zatrudnieniowej, rozumiany jest jako udział procentowy liczby osób, które w trakcie lub po zakończeniu udziału w podstawowych formach aktywizacji zawodowej zostały wykazane jako zatrudnione, w stosunku do liczby osób, które zakończyły udział w podstawowych formach aktywizacji zawodowej.

W ogólnej liczbie bezrobotnych mieszkańców Łodzi znaczący był udział osób długotrwale pozostających bez pracy. Na koniec 2012 r. ich liczba wynosiła 21.467 osób, co stanowiło 52,4% całkowitej liczby zarejestrowanych bezrobotnych, i po wzroście w 2013 r. (do 24.253 osób, tj. 57,5%) zmalała na koniec 2016 r. do 16.723 osób, a w ujęciu procentowym do ogółu bezrobotnych wzrosła do 62,1%. W ocenie NIK, może to wskazywać na ukształtowanie się grupy trwale bezrobotnych, która nie reaguje na działania aktywizacyjne i koniunkturę na rynku pracy. Brak skuteczności podejmowanych przez PUP działań w odniesieniu do tej grupy bezrobotnych spowodowany był przede wszystkim ich postawą świadczącą o braku zainteresowania podjęciem legalnej pracy.

Łączne wydatki poniesione przez Urząd na aktywizację zawodową bezrobotnych w 2016 r. wyniosły 146.372 tys. zł i stanowiły 90,9% poziomu z 2012 r. NIK pozytywnie ocenia działania PUP mające na celu pozyskiwanie dodatkowych środków finansowych, głównie z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz środków Funduszu Pracy (FP) z rezerwy Ministra Pracy i Polityki Społecznej (MPIPS). Pozyskane w latach 2013-2016 środki w łącznej kwocie 791.171 tys. zł przyczyniły się do zwiększenia osobom bezrobotnym dostępności do form aktywizacji zawodowej.

W ramach czterech zbadanych programów (finansowanych środkami z rezerwy FP w łącznej wysokości 4.432 tys. zł), PUP realizował w większości przypadków ich cele i założenia oraz rzetelnie sporządzał sprawozdania z efektywności wydatkowania środków z rezerw. Skuteczność działań aktywizujących osoby bezrobotne była jednak ograniczona, gdyż spośród 397 uczestników programów, 120 osób (tj. 30,2%) zarejestrowało się ponownie w PUP jako osoby bezrobotne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. Programowanie kierunków działań, uwzględniających wyniki rozpoznanych problemów.

1.1. Zgodnie ze statutem³ i regulaminem organizacyjnym⁴, PUP jest jednostką organizacyjną powiatu, wchodzącą w skład powiatowej administracji zespolonej, realizującą zadania miasta Łodzi w zakresie polityki rynku pracy i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Dyrektor PUP sprawuje bezpośredni nadzór nad Wydziałem Programów Rynku Pracy i Statystyki, do zadań którego przypisano m.in. prognozowanie potrzeb rynku pracy oraz opracowywanie projektów i programów na rzecz osób bezrobotnych i poszukujących pracy.

(akta kontroli str. 3-17)

W kontrolowanym okresie PUP realizował zadania wynikające m.in. z następujących dokumentów strategicznych miasta Łodzi:

– **Strategii rozwiązywania problemów społecznych w mieście Łodzi na lata 2011–2015**⁵

W przedmiotowym dokumencie, w ramach Obszaru interwencji 3. *Bezrobocie*, wytyczono następujący kierunek działania: *Zapobieganie bezrobociu i łagodzenie jego skutków. Aktywizacja rynku pracy*, dla którego zdefiniowano następujące cele operacyjne:

- Poprawa kompetencji zawodowych i społecznych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym;
- Łagodzenie skutków bezrobocia i aktywizacja lokalnego rynku pracy.

³ Nadanym uchwałą Rady Miejskiej w Łodzi : nr XXII/377/11 z dnia 28 września 2011 r.

⁴ Nadanym Zarządzeniem Nr 1340/VII/15 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 25 czerwca 2015 r.

⁵ Przyjęta uchwałą Nr XXIX/524/11 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 grudnia 2011 r.

W dokumencie tym dla każdego celu określono: opis działań, podmiot odpowiedzialny, podmioty współpracujące, źródła finansowania (bez określonych wielkości), wskaźniki realizacji działań (nazwy wskaźników bez przypisanych wartości).

(akta kontroli str. 44-48)

– **Polityki Społecznej 2020+ dla Miasta Łodzi - Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych**⁶

W dokumencie tym zawarto m.in. strategiczny plan działania w zakresie misji polityki społecznej i wizji łódzkiej sfery społecznej 2020, obszarów strategicznych, celów i programów służących ich osiągnięciu.

W ramach obszaru strategicznego C. *Praca bliżej ludzi* zdefiniowano następujące cele:

C.1 Umożliwić łódzianom zarabianie i życie w poczuciu godności;

C.2 Pobudzać lokalne miejsca pracy w obszarach koncentracji problemów;

C.3 Niepełnosprawność nie wyklucza z rynku pracy;

C.4 Stymulować wzrost liczby inicjatyw gospodarczych.

W powyższej strategii określono również obszar działania sprowadzający się do realizacji aktywnych programów rynku pracy na rzecz osób długotrwale bezrobotnych oraz osób do 30 roku życia.

Dokument był spójny ze Strategią Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+ oraz innymi miejskimi i powiatowymi dokumentami strategicznymi, a także z dokumentami strategicznymi poziomu regionalnego, m.in. Strategią Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020 i Planem działania depopulacji w województwie łódzkim. Był również zgodny z regulacjami europejskimi i krajowymi dokumentami strategicznymi (np. Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020, Krajowy program przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu 2020).

(akta kontroli str. 72-109)

W analizowanym okresie obowiązywały n.w. programy opracowane przy udziale PUP na podstawie art. 9 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁷:

– Powiatowy program promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy na lata 2007-2013 dla Miasta Łodzi, którego celem strategicznym było zwiększenie zatrudnienia i dostosowanie jego struktury i jakości do potrzeb rynku pracy oraz ograniczenie barier uniemożliwiających integrację z rynkiem pracy.

W ramach przedmiotowego programu określono 8 obszarów priorytetowych:

- Przyciąganie kapitału krajowego i zagranicznego;
- Promocja i rozwój przedsiębiorczości;
- Podniesienie jakości oraz zwiększenie dostępności kształcenia zawodowego oraz specjalistycznych szkoleń dostosowanych do wymagań rynku pracy;
- Podniesienie poziomu kwalifikacji osób zatrudnionych w przedsiębiorstwach;
- Profesjonalizacja usług oferowanych przez publiczne służby zatrudnienia;
- Wspieranie aktywności zawodowej i poprawa dostępu do zatrudnienia;
- Integracja społeczna i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu;
- Wzmocnienie roli partnerów lokalnych na rynku pracy.

(akta kontroli str. 18-43)

– Programy promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, stanowiące część Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych (w strategii na lata 2011-2015 w obszarze 3, zaś w strategii na lata 2016-2020 – w obszarze pod nazwą „PRACA BLIŻEJ LUDZI. Nowoczesne instrumenty rynku pracy”, w którym określono następujące cele operacyjne: umożliwić łódzianom zarabianie i życie w poczuciu godności; pobudzać

⁶ Przyjęta uchwałą Nr XXIV/570/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 3 lutego 2016 r.

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

lokalne miejsca pracy w obszarach koncentracji problemów; niepełnosprawność nie wyklucza z rynku pracy; stymulować wzrost liczby inicjatyw gospodarczych).

(akta kontroli str. 99-109)

Ponadto w latach 2013-2016 PUP realizował nw. programy/plany:

- Powiatowe programy działań na rzecz osób niepełnosprawnych w Mieście Łodzi w latach 2007-2013 i 2014-2020;
- Regionalne Plany Działań na Rzecz Zatrudnienia na kolejne lata;
- dwa Plany działania na lata 2015 i 2016 (województwo łódzkie) – w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER);
- Plan działania na lata 2014 - 2015 oraz Plan działania na rok 2013 (województwo łódzkie) – w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL);
- Działania w ramach Osi priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020 (RPO WŁ);

a także nw. przedsięwzięcia:

- program na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej realizowany w latach 2013-2016 ze środków FP (przyznanych algorytmem)⁸;
- program Aktywizacja i Integracja w Mieście Łodzi realizowany w 2014 r. ze środków FP (z rezerwy MPiPS);
- "Równe szanse na rynku pracy" realizowany w ramach Programu wyrównywania różnic między regionami III (ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – „PFRON”);
- "JUNIOR - program aktywizacji zawodowej absolwentów niepełnosprawnych" (finansowany ze środków PFRON);
- Projekty: Łódzki rynek pracy to Twoja przyszłość, Wspieramy Twoją Aktywność, Doradca zawodowy dla Ciebie, Wykwalifikowana kadra - sprawny Urząd, Publiczne służby zatrudnienia dla Ciebie⁹;
- programy aktywizacyjne różnych grup bezrobotnych.

Ww. projekty i programy wpisywały się w realizację celów zawartych w przyjętych strategiach.

(akta kontroli str. 110-212, 633-639)

1.2. W programie promocji zatrudnienia zawartym w Polityce Społecznej 2020+ uwzględniono nakłady finansowe zaplanowane na każdy rok obowiązywania programu. W programach promocji zatrudnienia obowiązujących w latach 2013-2015 określono źródła finansowania zadań.

(akta kontroli str. 18-48, 72-109)

1.3. W latach 2013-2016 PUP występował o środki FP, EFS i PFRON na realizację projektów i programów aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych i poszukujących pracy niepozostających w zatrudnieniu. I tak:

- w 2013 r. wnioskowana kwota środków na realizację 8 projektów (programów) wyniosła 32.103,9 tys. zł, zaś otrzymana - 27.937, 6 tys. zł;
- w 2014 r. kwota wnioskowana na realizację 10 projektów wyniosła 51.825,1 tys. zł, zaś otrzymana - 48.899,1 tys. zł;

⁸ Środki finansowe przyznawane na podstawie art. 109 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia.

⁹ Projekty "Łódzki rynek pracy to Twoja przyszłość" oraz "Wspieramy Twoją Aktywność" to projekty systemowe realizowane w perspektywie finansowej Unii Europejskiej 2007-2013, współfinansowane ze środków EFS w ramach Poddziałania 6.1.3 PO KL. Projekty: "Doradca zawodowy dla Ciebie", "Wykwalifikowana kadra - sprawny Urząd" oraz "Publiczne służby zatrudnienia dla Ciebie" to projekty konkursowe realizowane w perspektywie finansowej Unii Europejskiej 2007-2013, współfinansowane ze środków EFS w ramach Poddziałania 6.1.2 PO KL.

- w 2015 r. PUP wnioskował o środki w kwocie 32.944,3 tys. zł na realizację 10 projektów i taką kwotę otrzymał;
- z wnioskowanej w 2016 r. na realizację 5 projektów kwoty 30.785,9 tys. zł, PUP otrzymał 29.720,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 579-583)

Zgodnie z wyjaśnieniami p.o. Dyrektora PUP, Urząd nie był informowany przez dysponentów środków o przyczynach przyznania niższych od wnioskowanych kwot.

(akta kontroli str. 610)

1.4. Posiedzenia Powiatowej Rady Rynku Pracy¹⁰ odbywały się z częstotliwością określoną w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie rad rynku pracy¹¹, tj. co najmniej raz na kwartał (za wyjątkiem III kw. 2016 r., z uwagi na nieobecność przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Rady). W latach 2013-2016 Rada obradowała łącznie 19 razy, a z każdego posiedzenia sporządzony został odrębny protokół.

Analiza protokołów z posiedzeń Rady wskazywała, że Rada nie inspirowała przedsięwzięć zmierzających do pełnego i produktywnego zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich. Uchwały podejmowane przez Radę Rynku Pracy obejmowały w szczególności powtarzające się zagadnienia dotyczące:

- zmiany podziału procentowego limitu środków FP przyznanych algorytmem na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej;
- umorzenia zobowiązań wobec PUP z tytułu pożyczek, jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, nienależnie pobranych świadczeń, pomocy państwa w spłacie kredytów mieszkaniowych oraz refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego;
- charakterystyki Łódzkiego Rynku Pracy;
- zamiaru uruchomienia nowych kierunków kształcenia;
- zasad refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego przez PUP;
- zasad organizacji staży przez Urząd;
- obowiązujących w PUP zasad finansowania kosztów szkoleń wskazanych przez osoby bezrobotne/poszukujące pracy;
- realizacji Programu Aktywizacja i Integracja w mieście Łodzi w 2015 roku.

(akta kontroli str. 455-499)

Zgodnie z wyjaśnieniami Przewodniczącego Rady, organ ten czynnie wspierał rynek pracy oraz podejmował działania wynikające z przepisów ustawy o promocji zatrudnienia, polegające m.in. na opiniowaniu: kryteriów podziału środków FP na finansowanie programów promocji zatrudnienia i innych fakultatywnych zadań, zamiaru uruchomienia nowych kierunków kształcenia, celowości realizacji Programu Aktywizacja i Integracja oraz umorzeń zobowiązań wobec PUP.

(akta kontroli str. 614-615)

1.5. PUP uczestniczył w konsultacjach i zgłaszał uwagi do tworzonych planów i strategii o zasięgu lokalnym dotyczących Miasta Łodzi oraz regionalnym - dotyczących województwa łódzkiego. W wyjaśnieniu p.o. dyrektora PUP podała, że w przypadku „Polityki Społecznej 2020+ dla Miasta Łodzi – Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych”, powołany został - zarządzeniem Nr 152/VII/14 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 22 grudnia 2014 r. - Miejski Zespół ds. Konsultacji, którego celem było

¹⁰ Do dnia 12 marca 2015 r. działała Powiatowa Rada Zatrudnienia. Zgodnie ze zmianą wprowadzoną z dniem 27 maja 2014 r. w art. 22 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2017 r. poz. 1065, ze zm.), zwanej dalej „ustawą o promocji zatrudnienia”, od dnia 12 marca 2015 r. powołana została Powiatowa Rada Rynku Pracy w Łodzi.

¹¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 630.

przeprowadzenie konsultacji społecznych projektu Polityki Społecznej 2020+ dla Miasta Łodzi. Jednym z członków Zespołu był Dyrektor Urzędu. Główne uwagi zgłaszane przez PUP do projektu przedmiotowego dokumentu dotyczyły zakresu odpowiedzialności PUP za realizację zadań określonych w obszarze strategicznym C – PRACA BLIŻEJ LUDZI. Nowoczesne instrumenty rynku pracy. Z kolei uwagi PUP do regionalnego planu działania dotyczyły m.in. przewidywanych efektów realizacji zadań określonych w danym planie. Zgodnie z wyjaśnieniami p.o. Dyrektora PUP, cele, zadania oraz wskaźniki przyjęte w dokumentach strategicznych i programowych miasta Łodzi mają charakter opisowy, bez podania wartości liczbowych poszczególnych wskaźników. W związku z powyższym nie zachodzi konieczność dokonywania modyfikacji założeń przyjętych w tych dokumentach, w trakcie ich obowiązywania. W ramach monitoringu planów, programów i strategii, PUP przygotowuje i przekazuje cykliczne sprawozdania i informacje. Natomiast programy i projekty aktywizacji zawodowej realizowane w ramach pozyskanych środków FP, EFS, PFRON są na bieżąco monitorowane i dostosowywane do potrzeb rynku pracy. Zmiany wprowadzane w obrębie realizowanych projektów i programów polegały głównie na przesunięciu środków finansowych pomiędzy poszczególnymi zadaniami w ramach danego programu/projektu, dodaniu nowej formy aktywizacji lub rezygnacji z realizacji usługi lub instrumentu rynku pracy, co było podyktowane zainteresowaniem lub brakiem zainteresowania wśród osób bezrobotnych i pracodawców określonymi formami wsparcia. Powyższe zmiany dokonywane były zgodnie z obowiązującymi zasadami, wytycznymi i zapisami zawartych umów o dofinansowanie projektów i miały na celu efektywne wydatkowanie pozyskanych środków na aktywizację zawodową osób bezrobotnych i poszukujących pracy niepozostających w zatrudnieniu.

(akta kontroli str. 571-572)

1.6. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu Miasta Łodzi, nadzór nad działalnością PUP sprawowało Biuro Promocji Zatrudnienia i Obsługi Działalności Gospodarczej. Comiesięczne raporty z realizacji zadań oraz coroczne sprawozdania z działalności PUP przekazywane były zgodnie z właściwością do ww. komórki organizacyjnej UMŁ.

W okresie objętym kontrolą PUP zgłaszał potrzeby do UMŁ związane z bieżącym funkcjonowaniem, m.in. w zakresie: składki zdrowotnej za bezrobotnych bez prawa do zasiłku; wynagrodzeń, nagród i pochodnych dla pracowników PUP; remontu dachu; opłat za energię elektryczną i ciepłą oraz dostawę wody, a także wydatków związanych z postępowaniami sądowymi i egzekucyjnymi.

W zakresie dotyczącym wsparcia rynku pracy, PUP zgłaszał zapotrzebowanie na dodatkowe środki na realizację programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej do ministra właściwego do spraw pracy, za pośrednictwem Marszałka Województwa. W przypadku zadań związanych z rehabilitacją zawodową osób niepełnosprawnych, zapotrzebowanie na dodatkowe środki kierowane było do łódzkiego oddziału PFRON.

P.o. Dyrektora PUP wyjaśniła, że Biuro Promocji Zatrudnienia i Obsługi Działalności Gospodarczej przekazywało do Urzędu wytyczne w zakresie m.in. umożliwienia dokonywania rejestracji osób bezrobotnych w obu lokalizacjach PUP (przy ul. Kilińskiego 102/102a oraz ul. Milionowej 91), stworzenia jak najszerzej dostępności do oferowanych usług rynku pracy oraz efektywności wydatkowania środków finansowych.

W latach 2015-2016 Rada Miejska w Łodzi, na wniosek PUP, podjęła uchwały zatwierdzające realizację przez Urząd m.in. projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w ramach EFS:

– Aktywizacja osób młodych pozostających bez pracy w mieście Łodzi (I i II) w ramach PO WER, którego celem było zwiększenie możliwości zatrudnienia osób młodych do 29 roku życia bez pracy, w tym w szczególności osób, które nie uczestniczą w kształceniu

i szkoleniu. W projektach uczestniczyło 1.210 osób w 2015 r. i 1.109 w roku 2016, a kwota dofinansowania wyniosła odpowiednio 16.472,3 tys. zł i 14.704,1 tys. zł;

– Aktywizacja osób po 29. roku życia pozostających bez pracy w mieście Łodzi (I i II) w ramach RPO WŁ, którego celem było zwiększenie możliwości zatrudnienia ww. grupy bezrobotnych. Liczba uczestników projektu wyniosła: 562 w 2015 r. i 575 w roku 2016, zaś kwoty dofinansowania odpowiednio: 9.829,6 tys. zł i 11.059,2 tys. zł.

Ponadto, w latach 2013-2016 Rada Miejska w Łodzi podejmowała uchwały w sprawie podziału środków PFRON przeznaczonych na realizację zadań w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych.

(akta kontroli str. 572-575)

1.7. P.o. Dyrektora Urzędu wyjaśniła, że od momentu obowiązywania Programu Rodzina 500+ nie odnotowano znaczącej zmiany w strukturze bezrobotnych. PUP nie prowadził badań wpływu Programu na rynek pracy. Wynikało to z możliwości pozyskiwania danych od osób bezrobotnych i poszukujących pracy w zakresie określonym w ustawie o promocji zatrudnienia oraz aktach wykonawczych do ustawy, bądź na podstawie dokumentów programowych regulujących zasady realizacji projektów współfinansowanych z EFS. W związku z powyższym, PUP nie dysponuje prawnym narzędziem do monitorowania wpływu przedmiotowego Programu na sytuację na rynku pracy.

(akta kontroli str. 575)

1.8. W ramach działań zmierzających do poprawy sytuacji na lokalnym rynku pracy i aktywizacji społeczno-zawodowej bezrobotnych, PUP współpracował z innymi jednostkami odpowiedzialnymi za problematykę społeczną na terenie m. Łodzi. I tak, w zakresie współpracy z Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Łodzi (MOPS):

– w roku 2012 zostało zawarte porozumienie (obowiązujące do końca 2013 roku), którego celem było zapewnienie sprawnej wymiany informacji dotyczącej osób bezrobotnych zarejestrowanych w PUP i korzystających jednocześnie z pomocy MOPS, wobec których podejmowane były działania współfinansowane z EFS w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki oraz zapewnienie tym osobom optymalnych możliwości aktywizacji. Przedmiotowe porozumienie określało zasady współpracy pomiędzy jednostkami w zakresie: procedur postępowania z klientami pomocy społecznej i powiatowego urzędu pracy, realizacji i finansowania prac społecznie użytecznych, a także upowszechniania ofert pracy, informacji o usługach poradnictwa zawodowego i szkoleniach, organizacji robót publicznych oraz zatrudnienia socjalnego;

– w latach 2014 i 2015 zostały zawarte porozumienia dotyczące zasad współpracy w zakresie realizacji zadań na rzecz aktywnej integracji, wynikającej z realizacji projektu systemowego MOPS w Łodzi, przewidzianego dla jednostek pomocy społecznej w ramach Poddziałania 7.1.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013. Przedmiotowe porozumienia określały zasady współpracy pomiędzy jednostkami w zakresie: procedur postępowania z klientami pomocy społecznej i powiatowego urzędu pracy, realizacji i finansowania prac społecznie użytecznych, organizacji i finansowania staży, a także upowszechniania ofert pracy, informacji o usługach poradnictwa zawodowego i szkoleniach, organizacji robót publicznych oraz zatrudnienia socjalnego;

– w latach: 2013, 2014, 2015 i 2016 zostały podpisane porozumienia o współpracy w zakresie organizacji prac społecznie użytecznych, których przedmiotem było ustalenie zasad i trybu organizacji tych prac wykonywanych na rzecz gminy przez bezrobotnych bez prawa do zasiłku, korzystających ze świadczeń pomocy społecznej oraz osób, o których mowa w art. 73a ust. 1a ustawy o promocji zatrudnienia;

– w latach: 2014, 2015 i 2016 zostały zawarte porozumienia o realizacji Programu Aktywizacja i Integracja w Mieście Łodzi, których celem była poprawa sytuacji na rynku pracy osób bezrobotnych – oddalonych od rynku pracy, korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, poprzez kształtowanie ich aktywnej postawy w życiu społecznym

i zawodowym. Cel ten był realizowany poprzez kierowanie uczestników programu do prac społecznie użytecznych (PUP) oraz ich udział w działaniach w zakresie integracji społecznej, tj. treningi umiejętności społecznych oraz poradnictwo specjalistyczne (MOPS);

– w celu usprawnienia obsługi klientów, pracownicy MOPS mają możliwość korzystania z systemu informatycznego SEPI, zawierającego dane osób bezrobotnych zarejestrowanych w PUP;

– MOPS przysyła do PUP zawiadomienia z prośbą o możliwość aktywizacji osób bezrobotnych korzystających z pomocy społecznej.

W kontrolowanym okresie PUP współpracował również z:

– Centrum Świadczeń Socjalnych w Łodzi, podejmując działania w zakresie aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych wskazanych przez Centrum, szczególnie osób będących dłużnikami alimentacyjnymi;

– organizacjami non profit w zakresie wsparcia rekrutacji uczestników projektów społecznych współfinansowanych ze środków EFS, a także w zakresie promocji projektów realizowanych przez te organizacje (upowszechnianie ulotek i plakatów dotyczących projektów).

W kwestii dotyczącej działań zaradczych przed powielaniem form pomocy udzielanych przez inne miejskie jednostki organizacyjne oraz inne instytucje rynku pracy, p.o. Dyrektora Urzędu wyjaśniła, że placówka działa w granicach kompetencji określonych w ustawie o promocji zatrudnienia oraz w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. W związku z powyższym PUP może stosować wyłącznie formy pomocy określone w ww. ustawach i aktach wykonawczych do ustaw. Z kolei inne podmioty realizujące projekty konkursowe w ramach EFS w obszarze rynku pracy mogą oferować osobom bezrobotnym te same co PUP formy wsparcia, przy wyższych stawkach jednostkowych. Powyższe wynika z regulaminów konkursów ogłaszanych przez Instytucję Pośredniczącą i jest niezależne od Urzędu.

(akta kontroli str. 575-577)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności Urzędu, w przedstawionym wyżej zakresie, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że cele przyjęte w powiatowych programach promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy¹² nie spełniały podstawowych wymogów dla prawidłowego zarządzania. Cele te nie zostały skonstruowane z poszanowaniem zasady SMART¹³, gdyż nie były mierzalne i określone w czasie¹⁴, a jedynym wskazaniem odnoszącym się do czasu był termin obowiązywania programu. W dokumentach tych nie określono pośrednich terminów, niezbędnych dla umożliwienia skutecznego monitorowania prawidłowości wdrożeń i postępów, a także zgodności działań z założeniami¹⁵. W programie na lata 2007-2013 nie określono wskaźników do oceny realizacji przyjętych założeń, zaś w programach stanowiących część Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych wskaźniki takie zostały określone, jednak bez podania ich wartości docelowych. Ponadto, programy obowiązujące przed 2016 r. nie uwzględniały wielkości nakładów niezbędnych do realizacji zadań, określały jedynie źródła ich finansowania. Zgodnie z wyjaśnieniami p.o. Dyrektora PUP, żadne przepisy i wytyczne w zakresie polityki rynku pracy nie określają zasad konstruowania przedmiotowego programu.

(akta kontroli str. 18-48, 72-109, 609-610)

¹² Powiatowy Program Promocji Zatrudnienia oraz Aktywizacji Lokalnego Rynku Pracy na lata 2007-2013 oraz programy zawarte w obowiązujących w latach 2013-2016 Strategiach Rozwiązywania Problemów Społecznych.

¹³ Koncepcja formułowania celów w dziedzinie planowania, zgodnie z którą cele powinny być proste, mierzalne, osiągalne, istotne i określone w czasie.

¹⁴ Cel powinien być określony w czasie konkretną datą i winien być podany konkretny termin, który wyznacza czas jego ostatecznej realizacji.

¹⁵ Wiedząc ile czasu zostało do realizacji celu, można ocenić jego osiągalność i podjąć ewentualne działania korygujące.

W ocenie NIK, precyzyjne sformułowanie celów oraz określenie wskaźników ich realizacji, wraz z pośrednimi i docelowymi wartościami do osiągnięcia w określonym czasie, zwiększa możliwości skutecznego monitorowania realizacji przyjętych założeń. Ułatwia także możliwość dokonywania pomiarów i ocen częściowych niezbędnych dla ewentualnego korygowania zaplanowanych działań w dążeniu do osiągania celów, a także aktualizowania programów. Z kolei określenie wysokości nakładów niezbędnych do realizacji zadań przewidzianych w programach umożliwia ocenę realności przyjętych założeń w kontekście możliwości finansowych PUP.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że działalność PUP wpisywała się w priorytety określone w dokumentach strategicznych i programowych miasta Łodzi. Opracowane przy udziale Urzędu programy służące przeciwdziałaniu bezrobociu uwzględniały wyniki rozpoznanych w tym zakresie potrzeb. Cele przyjęte w obowiązujących w latach 2013-2016 programach promocji zatrudnienia nie spełniały jednak wymogów dla prawidłowego zarządzania, bowiem nie były mierzalne i określone w czasie, co – w ocenie NIK – utrudniało skuteczne monitorowanie poziomu ich realizacji.

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

Opis stanu faktycznego

2.1 W latach 2012-2016 wydatki PUP poniesione na działalność związaną z aktywizacją bezrobotnych¹⁶ wyniosły odpowiednio: 161.086 tys. zł; 167.266 tys. zł; 166.938 tys. zł; 149.506 tys. zł i 146.372 tys. zł. Największy udział w tych wydatkach stanowiły środki FP – odpowiednio: 75,5%; 66,4%; 61,2%; 66,4% i 67,4%. Udział budżetu państwa (finansowanie składek na ubezpieczenie bezrobotnych nie posiadających prawa do zasiłku) wynosił odpowiednio: 13,8%; 15,7%; 16,7%; 15,3% i 13,5%. Udział środków EFS mieścił się w przedziale od 7,35% (w 2012 r.) do 19,4% (w 2013 r.) łącznych wydatków PUP, natomiast udział środków PFRON był najniższy w 2013 r. (1,77%), a najwyższy w 2012 r. (3,27%). Znikomy udział w wydatkach Urzędu miały środki budżetu miasta Łodzi, gdyż ich łączna wielkość w latach 2012-2016 wyniosła 214 tys. zł.

(akta kontroli str. 640-664)

2.2 W latach 2013-2016 PUP dokonał zwrotów niewykorzystanych środków:

- z tytułu zwrotu składek na ubezpieczenie społeczne bezrobotnych – 1.867,9 tys. zł, co stanowiło 1,9% otrzymanej kwoty;
- z PFRON – 276,6 tys. zł, co stanowiło 1,7% otrzymanej kwoty;
- otrzymanych na realizację programu JUNIOR – 6,2 tys. zł (13,9%);
- otrzymanych na realizację programu RPO WŁ - 98,9 tys. zł (0,9%);
- otrzymanych na realizację programu POWER I – 29,8 tys. zł (0,2%);
- otrzymanych na realizację programu POWER II – 35,1 tys. zł (0,2%).

Zwroty z tytułu programów szkoleniowych dla pracowników PUP wynosiły w kolejnych latach: 21,6 tys. zł; 25,1 tys. zł; 25,7 tys. zł i 11,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 619-620)

Zgodnie z wyjaśnieniami p.o. Dyrektora PUP, na kwotę zwrotu środków składają się zarówno środki niewydatkowane w danym roku budżetowym, jak i korekty wynikające głównie ze zwrotów równowartości odliczonego lub zwróconego podatku VAT od towarów i usług zakupionych w ramach przyznanych refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego, a także niedotrzymania warunków umów o przyznanie jednorazowo środków na podjęcie działalności

¹⁶ Wydatki poniesione na obsługę i funkcjonowanie Urzędu wyniosły: 12.986 tys. zł w 2012 r., 13.022 tys. zł w 2013 r., 13.795 tys. zł w 2014 r., 14.387 tys. zł w 2015 r. i 14.386 tys. zł w 2016 r.

gospodarczej przez osoby bezrobotne, wobec których wszczęte zostało postępowanie windykacyjne. Z kolei kwota niewydatkowanych środków przyznanych na realizację projektów i programów aktywizacji zawodowej wynikała z oszczędności powstałych w trakcie realizacji zadań (m.in. przerwanie staży i szkoleń, wypłata niższych niż zakładano stypendiów, a w przypadku środków PFRON - wydanie negatywnej opinii przez Państwową Inspekcję Pracy w zakresie przystosowania do potrzeb wynikających z niepełnosprawności osoby zatrudnionej na wyposażonym stanowisku pracy). Zwroty w ramach projektów dedykowanych pracownikom PUP spowodowane były m.in. absencją chorobową pracowników.

(akta kontroli str. 610-611)

2.3 W latach 2012–2016 średnia wielkość nakładów ogółem na działania PUP w przeliczeniu na jednego petenta¹⁷ wzrosła z 3.778 zł do 5.162 zł, tj. o 36,6%.

(akta kontroli str. 616)

2.4 Efektywność i skuteczność działań PUP odzwierciedlały m.in.:

- sprawozdania i zestawienia statystyczne, w tym załącznik nr 1 do sprawozdania MPiPS-02 (Efektywność programów na rzecz promocji zatrudnienia) oraz załącznik nr 6 do sprawozdania MPiPS-01 (Formy wsparcia klientów urzędów pracy);
- wnioski o płatność dla poszczególnych projektów współfinansowanych ze środków EFS.

Efektywność zatrudnieniowa dla aktywnych form wsparcia realizowanych przez PUP w latach 2013-2016 wynosiła odpowiednio: 57,4%; 75,4%; 71,8% oraz 73,4% i była niższa od wskaźników dla kraju (63,4%; 76,3%; 75,9% i 78,7%) i województwa (65,8%, 79,7%, 79,04%¹⁸).

Z kolei wskaźniki efektywności kosztowej dla PUP latach 2013-2016 wynosiły odpowiednio: 15.838 zł, 14.848 zł, 18.640 zł i 21.296 zł i kształtowały się powyżej wielkości krajowych (11.110 zł, 11.175 zł, 12.996 zł i 11.291 zł) i województwa łódzkiego (12.042 zł, 11.627 zł, 12.858 zł¹⁹).

W wyjaśnieniu dotyczącym kształtowania się ww. wskaźników, p.o. Dyrektora PUP podała m.in., że Urząd podejmuje szereg działań ukierunkowanych na wzrost efektywności zatrudnieniowej oraz wsparcie osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym. Już na etapie planowania podziału środków finansowych na poszczególne formy aktywizacji osób bezrobotnych, brane są pod uwagę liczne uwarunkowania, które w trakcie ich realizacji wpłyną na osiągnięcie możliwie najwyższych wskaźników efektywności. Dokonywana jest analiza sytuacji na lokalnym rynku pracy, z której wynika potrzeba zastosowania określonych form aktywizacji oraz wsparcia poszczególnych grup osób bezrobotnych. Jednocześnie formy aktywizacji planowane są w oparciu o zapotrzebowanie osób bezrobotnych, zarejestrowanych w Urzędzie oraz pracodawców z lokalnego rynku pracy. Dla osiągnięcia możliwie wysokich wskaźników efektywności zatrudnieniowej duże znaczenie ma zaangażowanie pracowników Urzędu – doradców klienta w rozpoznanie indywidualnych potrzeb oraz możliwości zawodowych osób bezrobotnych, a w konsekwencji zastosowanie adekwatnych usług i instrumentów, które doprowadzą daną osobę bezrobotną do zatrudnienia.

Zgodnie z wyjaśnieniami p.o. Dyrektora PUP, Urząd podejmuje również działania mające na celu przygotowanie bezrobotnych, którzy decydują się na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej. Zlecane szkolenia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej uwzględniają aspekty prawne, księgowe i podatkowe związane

¹⁷ Do wyliczenia średniej uwzględniono wyłącznie wydatki na bezrobotnych: składka zdrowotna, zasiłki, dodatki aktywacyjne, świadczenia integracyjne oraz aktywne wydatki: dotacje, doposażenia, prace interwencyjne, roboty publiczne, staże itp. (bez wydatków na obsługę PUP finansowanych z budżetu i bez wydatków fakultatywnych z FP oraz bez wydatków na KFS); jako liczbę petentów przyjęto liczbę bezrobotnych mieszkańców m. Łodzi zarejestrowanych w PUP.

¹⁸ Brak danych za 2016 r.

¹⁹ J.w.

z uruchomieniem firmy. Jednocześnie wszystkie wnioski o przyznanie jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz refundację kosztów wyposażenia/wyposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego opiniowane są przez Komisje powołane spośród pracowników Urzędu, co przyczynia się do efektywnego i racjonalnego wykorzystywania środków publicznych. Dodatkowo, zawarte umowy podlegają kontrolom zewnętrznym przeprowadzanym przez pracowników Urzędu. Zdecydowana większość zarejestrowanych osób bezrobotnych znajduje się w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Jedną z najtrudniejszych i najliczniejszych grup są osoby długotrwale bezrobotne. Aktywizacja zawodowa tej grupy osób jest dużym wyzwaniem i wymaga większego zaangażowania i nakładu pracy ze strony pracowników Urzędu. Działania aktywizacyjne kierowane do grupy osób defaworyzowanych na rynku pracy (długotrwale bezrobotni, osoby powyżej 50 roku życia, osoby z niepełnosprawnościami) są często długoterminowe i nie od razu wpływają na zmianę ich sytuacji zawodowej. Sukcesem w przypadku tej grupy osób bezrobotnych jest zmiana w obrębie ich świadomości, motywacji i samooceny. W związku z powyższym, efektywność Urzędu jest zależna w dużej mierze od struktury zarejestrowanych osób bezrobotnych i sytuacji na lokalnym rynku pracy. Poziom wskaźników efektywności zatrudnieniowej uzależniony jest także od współpracy z pracodawcami z lokalnego rynku pracy. PUP stara się ją umacniać poprzez organizację dla nich giełd pracy, spotkań informacyjnych dotyczących form aktywizacji oraz możliwości wsparcia rozwoju przedsiębiorczości."

W ocenie p.o. Dyrektora PUP, do najsukcesowniejszych form aktywizacji zawodowej, umożliwiających uzyskanie zatrudnienia, na które ukierunkowane są działania Urzędu, należą: jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej, refundacja pracodawcy kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, prace interwencyjne, roboty publiczne oraz staże.

(akta kontroli str. 352-381, 599-601, 611)

2.5 Środki finansowe, o które wnioskował PUP w latach 2013-2016 na realizację projektów i programów w obszarze rynku pracy, zostały w zdecydowanej większości przyznane. W kilku przypadkach PUP otrzymał mniejszą pulę środków niż była wnioskowana (w 2016 roku ze środków PFRON – jednokrotnie, w 2014 roku ze środków rezerwy FP – jednokrotnie, w 2013 roku ze środków rezerwy FP – trzykrotnie). Natomiast w 2014 roku dwa wnioski na realizację programu aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych do 30 roku życia nie otrzymały dofinansowania.

Ogółem w latach 2013-2016 mieszkańcy m. Łodzi złożyli do PUP 20.671 wniosków obejmujących łącznie 20 form pomocy bezpośredniej lub aktywizacji zawodowej, spośród których zrealizowano 14.434, tj. 69,8%.

Niezrealizowane wnioski dotyczyły m.in.: staży (złożono 6918 wniosków, nie zrealizowano 2817, tj. 40,7%), prac interwencyjnych (spośród 486 wniosków nie zrealizowano 118, tj. 24,2%), robót publicznych (złożono 431 wniosków, spośród których nie zrealizowano 50, tj. 11,6%), wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy (złożono 2506 wniosków, nie zrealizowano 734, tj. 29,2%), jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej (spośród 7360 wniosków nie zrealizowano 1452, tj. 19,7%), stypendium z tytułu podjęcia dalszej nauki (złożono 85 wniosków, nie zrealizowano 56, tj. 65,8%) oraz finansowania kosztów studiów podyplomowych (złożono 242 wniosków, nie zrealizowano 71, tj. 29,3%). Głównymi przyczynami odmowy przyznania pomocy klientom Urzędu były: rezygnacja wnioskodawcy, brak kandydatów spełniających oczekiwania pracodawcy oraz odmowa podjęcia pracy przez skierowanego bezrobotnego.

(akta kontroli str. 588-592)

P.o. Dyrektora Urzędu wyjaśniła, że „(...) PUP w Łodzi może ubiegać się o dodatkowe środki na realizację programów aktywizacji zawodowej w ramach ogłaszanych przez ministra właściwego do spraw pracy naborów wniosków, dedykowanych konkretnym grupom bezrobotnych, z określoną pulą środków przypadającą na dane województwo.

W ramach programów realizowanych przez PUP w Łodzi w latach 2013-2016, jedynie nabór wniosków do PAI²⁰ i Programu aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych zwolnionych z przyczyn nie dotyczących pracowników, odbywał się w MPiPS w trybie ciągłym. W sytuacji, gdy PUP w Łodzi zaangażował już środki Funduszu Pracy przyznane na dany rok, a osoby bezrobotne nie wpisywały się w żaden z realizowanych programów/projektów, bądź złożyły wnioski w czasie uniemożliwiającym jego rozpatrzenie w danym roku, wnioski takie nie zostały zrealizowane (...).

(akta kontroli str. 577-578)

2.6 Dominującymi formami wsparcia w działaniach PUP w latach 2012-2016 (w ujęciu wartościowym) były:

- dofinansowanie działalności gospodarczej, na które w poszczególnych latach wydatkowano odpowiednio: 26.263 tys. zł; 27.345 tys. zł; 37.224 tys. zł; 27.220 tys. zł i 30.494 tys. zł, a liczba zrealizowanych wniosków wyniosła: 1298; 1323; 1741; 1345 i 1333;
- staże, na które wydatkowano: 8.583 tys. zł; 12.832 tys. zł; 13.289 tys. zł; 9.807 tys. zł i 9.005 tys. zł, przy liczbie zrealizowanych wniosków wynoszącej odpowiednio: 1440; 2097; 2411; 1679; 1547;
- finansowanie doposażenia i wyposażenia stanowiska pracy, na które wydatkowano: 8.901 tys. zł; 7.726 tys. zł; 8.421 tys. zł; 11.013 tys. zł i 13.299 tys. zł, liczba zrealizowanych wniosków wyniosła: 433; 369; 392; 565 i 596.

W powyższym zakresie nie zaobserwowano jednoznacznie kształtujących się kierunków zmian i tendencji, zarówno w wymiarze wartościowym, jak i ilościowym form wsparcia bezrobotnych.

(akta kontroli str. 665)

Według wyjaśnień p.o Dyrektora PUP, „Planując podział środków Funduszu Pracy na aktywizację zawodową osób bezrobotnych, PUP w Łodzi bierze pod uwagę szereg uwarunkowań. Przeprowadzana jest analiza sytuacji na lokalnym rynku pracy, z której wynikają potrzeby zastosowania określonych usług i instrumentów rynku pracy. Jednocześnie uwzględniane jest także zapotrzebowanie osób bezrobotnych, a także pracodawców z lokalnego rynku pracy, wyrażone składanymi wnioskami o skierowanie bądź udzielenie danej formy wsparcia. Nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instrumentach rynku pracy, która weszła w życie 27.05.2014 roku dała nowe możliwości, które tut. Urząd wprowadził do swojej oferty aktywizacyjnej. Są to m.in. instrumenty adresowane do młodych osób bezrobotnych (do 30 roku życia) tj. bony szkoleniowe, bony na zasiedlenie, bony stażowe, czy zatrudnieniowe. Przedmiotowa nowelizacja umożliwia także coroczną realizację Programu Aktywizacja i Integracja, a także kierowanie osób długotrwale bezrobotnych do agencji zatrudnienia, celem objęcia ich działaniami aktywizacyjnymi”.

(akta kontroli str. 601)

2.7 W latach 2013-2016 sukcesywnie malała liczba bezrobotnych przypadających na jednego pracownika PUP - pośrednika pracy, doradcę zawodowego, specjalistę ds. rozwoju zawodowego. W 2013 r. liczba bezrobotnych przypadających na pośrednika pracy wynosiła 520,74; na doradcę zawodowego – 1622,31; na specjalistę do spraw rozwoju zawodowego – 3012,86. Odpowiednio w 2016 r. wielkości kształtowały się następująco: 401,81; 1035,42 i 2447,36.

W 2013 r. liczba etatów pośrednika pracy wynosiła 81, doradcy zawodowego – 26, a specjalisty ds. rozwoju zawodowego – 14. W 2016 r. dane powyższe kształtowały się następująco: pośrednik pracy – 67, doradca zawodowy – 26, specjalista ds. rozwoju zawodowego – 11.

²⁰ Program Aktywizacja i Integracja.

W ocenie p.o. Dyrektora PUP „(...) liczba pośredników pracy, doradców zawodowych oraz specjalistów do spraw rozwoju zawodowego, w stosunku do liczby osób bezrobotnych, nie była wystarczająca. Pomimo znacznego spadku liczby osób bezrobotnych od 2013 r., wskaźnik liczby bezrobotnych w stosunku do pracowników kluczowych jest nadal dość wysoki. Jednak brak środków finansowych oraz możliwości organizacyjnych nie pozwala na zwiększenie zatrudnienia pracowników kluczowych, a tym samym na zmniejszenie wskaźnika i zapewnienie jeszcze lepszego wsparcia osób bezrobotnych”.

(akta kontroli str. 617, 578)

2.8 W kontrolowanym okresie w PUP zarejestrowano łącznie 120 skarg, przy czym w 2016 r. ich liczba (44) wzrosła, w porównaniu z rokiem 2013, o 31 (tj. ponad trzykrotnie).

Skargi złożone w latach 2013 i 2014 dotyczyły głównie obsługi klienta przez pracowników PUP i odmowy udzielenia pomocy. W 2015 r. skargi dotyczyły m.in. pracowników PUP (14 spraw, spośród których 6 uznano za uzasadnione), świadczeń z tytułu bezrobocia (2 sprawy, z których jedną uznano za uzasadnioną), zasad stosowania instrumentów rynku pracy (jedną spośród 7 uznano za uzasadnioną) oraz spraw organizacyjnych (2 spośród 5 uznano za uzasadnione). Przedmiotem skarg w 2016 r. były m.in.: obsługa klienta przez pracowników PUP (6 spraw, spośród których jedną uznano za uzasadnioną), świadczenia z tytułu bezrobocia (9 spraw, z których jedną uznano za uzasadnioną) oraz odmowa przyznania uprawnień emerytalnych (8 skarg złożonych przez osobę odbywającą karę pozbawienia wolności).

W przypadku każdej skargi przeprowadzono postępowanie wyjaśniające, a o jego wyniku poinformowano skarżącego.

(dowód: akta kontroli str. 497-502)

2.9 Stopa bezrobocia na koniec 2012 r. wynosiła 12% i - po wzroście w 2013 r. do 12,3% - w następnych latach malała osiągając na koniec 2016 r. poziom 7,9%. Liczba bezrobotnych zarejestrowanych w PUP wzrosła z 40 987 (w tym 19 827 kobiet) na koniec 2012 r. do 42 180 (w tym 19 933 kobiet) na koniec 2013 r., a następnie malała, do 26 921 (w tym 13 053 kobiet) na koniec 2016 r. Podobne tendencje zaobserwowano w grupach wiekowych 35-44 lat i 56-59 lat, natomiast w pozostałych grupach wiekowych tendencja malejąca występowała od 2012 r. do końca 2016 r. Udział procentowy kobiet bezrobotnych nie wykazywał istotnych wahań i zamykał się w przedziale od 47,3% (2013 r.) do 48,5% (2016 r.). Również udział procentowy bezrobotnych z wykształceniem gimnazjalnym i niższym nie wykazywał istotnych zmian i wynosił od 38,3% (2012 r.) do 39,6% (2016 r.) Wzrastał udział osób bezrobotnych z wyższym wykształceniem - z 11,6% (2012 r.) do 13,1% (2016 r.).

Liczba długotrwale zarejestrowanych bezrobotnych wynosiła na koniec 2012 r. 21 467 osób (tj. 52,4% ogółu bezrobotnych) i - po wzroście na koniec 2013 r. do 24 253 osób (57,5%) - zmalała na koniec 2016 r. do 16 723 osób, a w ujęciu procentowym do ogółu bezrobotnych wzrosła do 62,1%.

(akta kontroli str. 666)

P.o. Dyrektora PUP wyjaśniła, że Urząd, dostrzegając problem długotrwalego bezrobocia, podjął kompleksowe działania na rzecz osób najbardziej oddalonych od rynku pracy. Jako jeden z pierwszych urzędów w Polsce rozpoczął w 2014 r. realizację Programu Aktywizacja i Integracja, kontynuowanego również w latach kolejnych. W 2015 r. rozpoczął współpracę z niepubliczną agencją zatrudnienia, do której skierował 929 osób długotrwale bezrobotnych, co stawia PUP na pierwszym miejscu w kraju (na podstawie opracowania MRPiPS pt. „Terytorialne zróżnicowanie bezrobocia w Polsce w 2015 roku”). Kontynuując współpracę, w 2016 r. do agencji Urząd skierował 813 osób. Ponadto, PUP realizował projekty w ramach PO WER, skierowane do osób bezrobotnych do 30 roku życia, w których grupę priorytetową stanowiły osoby długotrwale bezrobotne. W latach 2015-2016 w projektach udział wzięło łącznie 765 osób długotrwale bezrobotnych.

Według wyjaśnień p.o. Dyrektora PUP, w ramach wszystkich programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej finansowanych ze środków FP i EFS, osoby długotrwale bezrobotne stanowią znaczną część osób objętych wsparciem. Udział osób długotrwale bezrobotnych uczestniczących w formach aktywizacji zawodowej w ogóle bezrobotnych objętych aktywizacją zawodową w poszczególnych latach objętych kontrolą wahał się w przedziale 40% - 46,9%.

(akta kontroli str. 611-612)

2.10 Analiza danych wygenerowanych z systemu informatycznego „Syriusz”, dotyczących osób bezrobotnych z miasta Łodzi zarejestrowanych w PUP według stanu na koniec lat 2012-2016 wykazała, że ich liczba wyniosła odpowiednio: 40.985, 42.180, 36.481, 32.417 i 26.913.

Spośród 40.985 osób zarejestrowanych na koniec 2012 r., na listach w kolejnych latach pozostawało:

- w 2013 r. – 23.525 bezrobotnych, tj. 57,4%;
- w 2014 r. – 14.822 bezrobotnych, tj. 36,2%;
- w 2015 r. – 9.985 bezrobotnych, tj. 24,4%;
- w 2016 r. – 6.530 bezrobotnych, tj. 15,9%.

Spośród 86.233 osób – mieszkańców Łodzi – będących klientami PUP w badanym okresie, 40.767 (tj. 47,3%) widniało na liście bezrobotnych, na koniec badanych lat, tylko w jednym roku, 19.314 (22,4%) zarejestrowanych było w dwóch latach, 11.557 (13,4%) – w trzech latach, 8.065 (9,4%) – w czterech latach, a 6.530 (7,6%) – we wszystkich pięciu latach.

W przypadku 6.530 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.²¹ wyniosła 12,2 (minimalna 4; maksymalna 26,8). Długość pozostawania tych osób na listach bezrobotnych wyniosła:

- od ponad 4 do 5 lat w przypadku 569 osób (tj. 8,7%);
- powyżej 5 lat do 10 lat w przypadku 2.086 osób (31,9%);
- powyżej 10 lat w przypadku 3.875 osób (59,3%).

(akta kontroli str. 623-632)

Szczegółowa analiza wsparcia wybranych losowo 50 osób bezrobotnych pozostających na listach powyżej 4 lat wskazuje, że:

- 46 osób posiadało ustalony profil pomocy 2 lub 3;
- 10 z tych 50 osób wyrejestrowano z uwagi na niestawiennictwo w Urzędzie;
- 26 osób posiadało niskie kwalifikacje zawodowe, co utrudniało znalezienie oferty;
- dla 17 osób utrudnieniem w skojarzeniu oferty był wiek;
- 5 osób miało określony stopień niepełnosprawności;
- 2 osoby odmówiły przyjęcia ofert pracy;
- 3 osoby były karane/pobyły w ośrodku odwykowym;
- w przypadku 2 osób brak było stosownych ofert (dla kierunku wykształcenia artystycznego).

Urząd w stosunku do ww. grupy osób bezrobotnych podejmował następujące działania aktywizacyjne:

- zaoferowano osobom bezrobotnym łącznie 178 propozycji ofert pracy (bezrobotni mogli również korzystać z tzw. ofert otwartych, ogólnie dostępnych prezentowanych na urządzeniach informacyjnych w PUP);
- w 6 przypadkach skierowano bezrobotnych na staż;
- w 3 przypadkach osoby podjęły szkolenie;

²¹ Przy czym nie zawsze wystąpiła ciągłość okresu bezrobocia.

– w 14 przypadkach świadczone pomoc w zakresie indywidualnego doradztwa zawodowego.

Efektom powyższych działań było :

- podjęcie przez 2 osoby (w 2013 i 2016 r.) pozarolniczej działalności gospodarczej;
- podjęcie przez 1 osobę zatrudnienia w 2013 r. trwającego do grudnia 2016 r.;
- podjęcie przez 6 osób (w latach 2014, 2015, 2016) pracy w okresach krótkotrwałych od 1 do 5 m-cy);
- podjęcie przez 4 osoby prac społecznie użytecznych (w 2013 i 2015 r.);
- ukończenie w 2014 r. przez 1 osobę kursu florystycznego;
- skierowanie 5 osób na działania aktywizacyjne do realizatora zewnętrznego;
- podjęcie w 2016 r. przez 1 osobę zatrudnienia po odbyciu stażu.

(akta kontroli str. 550-568)

Szczegółowa analiza wybranych ponadto 20 osób bezrobotnych najdłużej pozostających na listach wskazuje, że:

- 20 osób posiadało ustalony profil pomocy 2 lub 3;
- 9 z tych osób miało określony stopień niepełnosprawności;
- 17 osób posiadało niskie kwalifikacje zawodowe, a 2 osoby wychowywały dzieci, co utrudniało znalezienie oferty;
- dla 13 osób utrudnieniem w znalezieniu oferty był wiek.

W 13 przypadkach PUP przedstawiał oferty pracy (od 1 do 18); w pozostałych wskazywano na ograniczone możliwości aktywizacji, m.in. ze względu na niskie kwalifikacje i wiek bezrobotnych. Ponadto zaoferowano: w 4 przypadkach szkolenia, w 10 przypadkach – indywidualne doradztwo zawodowe. W efekcie tych działań: 1 osoba podjęła zatrudnienie, 2 osoby skierowano na staż, 1 osoba dwukrotnie podjęła zatrudnienie na 2 m-ce, 1 osoba uczestniczyła w działaniach aktywizujących u realizatora zewnętrznego, 1 osoba ukończyła szkolenie (bez efektu zatrudnienia).

(akta kontroli str. 542-549)

Z analizy zestawień bezrobotnych wg stanu na koniec każdego z lat 2012-2016 wynikało, że zewidencjonowano w nich 37 osób, które w końcu okresu sprawozdawczego osiągnęły wiek emerytalny. Ponadto, liczba osób bezrobotnych wg ww. zestawień, w porównaniu do danych zawartych w sprawozdaniach MPIPS – 01, różniła się o: 2 osoby w 2012 r, 3 osoby w 2014 r., 7 osób w 2015 r. i 8 osób w 2016 r.

Według wyjaśnień p.o. Dyrektora PUP, w odniesieniu do ww. 37 osób wystąpił błąd systemowy. Wynika to z faktu, że system informatyczny przy generowaniu sprawozdań MPIPS-01 nie weryfikuje danych pod kątem wieku emerytalnego. Również uruchamiany proces kontrolny wygenerowanych sprawozdań, którego konstrukcja oparta jest wyłącznie na analizie logiczno – matematycznej, nie sprawdza poprawności danych w przedmiotowym zakresie. Ponadto należy zaznaczyć, iż wobec tych osób dokonano czynności administracyjnych związanych z ich wyłączeniem z ewidencji bezrobotnych, jednakże z uwagi na mankamenty systemu informatycznego, zostały one nieprawidłowo wykazane przez system Syriusz STD w sprawozdawczości rynku pracy. Zgodnie z przyjętą metodologią i zastosowanymi rozwiązaniami systemowymi, w celu prawidłowego ujmowania osób do sprawozdań statystycznych przyjęto rozwiązanie, w którym dopuszcza się możliwość fizycznego wyrejestrowania osoby z inną datą niż data powstałego zdarzenia, np. osiągnięcia przez nią wieku emerytalnego, podjęcia pracy, rozpoczęcia nauki w systemie dziennym, otrzymanie innego świadczenia, itp. Zastosowane rozwiązanie techniczne gwarantuje prawidłowe kwalifikowanie bądź niekwalifikowanie osób w sprawozdawczości w danym okresie raportowym. Odnosząc się zatem do powstałych rozbieżności nadmieniam, iż stanowią one znikomy odsetek w odniesieniu do stanu bezrobocia w badanym okresie i mieszczą się w granicy błędu statystycznego.

Jednocześnie informuję, że zostały już podjęte działania mające na celu zminimalizowanie liczby takich przypadków w przyszłości.”.

(akta kontroli str. 594-596)

2.11 Liczba osób bezrobotnych przypadających na jedno wolne miejsce pracy i miejsce aktywizacji zawodowej w latach 2013-2016 systematycznie malała i wynosiła: w 2013 r. – 23; w 2014 r. – 14; w 2015 r. – 11; w 2016 r. – 8.

(akta kontroli str. 621)

2.12 Wg sprawozdań MPiPS – 01 dział 3.1, w latach 2013-2016 sukcesywnie wzrastała liczba ofert pracy w PUP, w tym pracy subsydiowanej. W 2013 r. ofert pracy było 14.102 (w tym subsydiowanej – 1380), w 2014 r. odpowiednio – 18.846 i 1448; w 2015 r. – 26.721 i 2382; w 2016 r. – 30.307 i 3.041.

(akta kontroli str. 622)

2.13 PUP otrzymywał lub pozyskiwał informacje o zamiarze zwolnień grupowych z przyczyn nie dotyczących pracowników. W latach 2012-2016 liczba zgłoszeń zwolnień grupowych wynosiła odpowiednio: 54; 22; 36; 38 i 36, zaś liczba faktycznych zwolnień grupowych - 74; 31; 42; 50 i 38.

Liczba osób zgłoszonych w 2012 r. do zwolnienia w ramach zwolnień grupowych wynosiła 1265, a faktycznie zwolniono 939 osób. Odpowiednio osób takich w 2013 r. było 747 i 357, w 2014 r. – 1736 i 314; w 2015 r. – 564 i 422; w 2016 r. – 595 i 456.

Zgodnie z wyjaśnieniami p.o. Dyrektora PUP, w przypadku zgłoszenia przez zakłady znacznej ilości osób do zwolnienia, Urząd organizował spotkania z pracownikami tych zakładów udzielając fachowych informacji dotyczących pośrednictwa pracy, aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu, zachowań na aktualnym rynku pracy oraz odpowiadając na pytania nurtujące pracowników.

(akta kontroli str. 503-521)

2.14 W ocenie p.o. Dyrektora PUP, „Działania Powiatowego Urzędu Pracy w Łodzi wpisują się m.in. w założenia „Polityki Społecznej 2020+ dla Miasta Łodzi – Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych”. Zgodnie z informacją zawartą w piśmie (...) z dnia 07.07.2017 r. PUP w Łodzi uczestniczył w pracach Miejskiego Zespołu ds. Konsultacji, którego zadaniem było przeprowadzenie konsultacji społecznych projektu przedmiotowego dokumentu. Natomiast wskaźniki określone w przedmiotowym dokumencie mają charakter opisowy. W latach 2011-2015 PUP w Łodzi uczestniczył w realizacji celów „Strategii rozwiązywania problemów społecznych w mieście Łodzi na lata 2011-2015” w obszarze bezrobocia. Sprawozdanie z realizacji założeń w/w dokumentu przekazywane było w formie Karty realizacji Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Mieście Łodzi na lata 2011- 2015. Jednocześnie PUP w Łodzi uczestniczył w realizacji Powiatowego Programu na Rzecz Osób z Niepełnosprawnościami w Mieście Łodzi w latach 2014 – 2020 oraz odpowiednika tego programu na lata 2007-2013. Z realizacji założeń tych dokumentów sporządzane były stosowne Karty realizacji (zgodnie z wykazem 1.8 – Sprawozdania merytoryczne PUP, opracowania i analizy). Działalność PUP w Łodzi wpisuje się również w cele Strategii Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+, w szczególności w cele zdefiniowane dla filaru Gospodarka i infrastruktura. Dokument ten nie zawiera zdefiniowanych wskaźników liczbowych. PUP w Łodzi w związku z realizacją jego założeń, składa informację roczną ze swojej działalności.

Aplikując o środki na realizację danego projektu/programu aktywizacji zawodowej, czy to finansowanego ze środków EFS, czy też ze środków FP - rezerwy Ministra, PUP przygotowuje wniosek aplikacyjny, który podlega ocenie instytucji ogłaszającej konkurs lub nabór wniosków. Jednym z kryteriów, za pomocą których oceniane są wnioski, jest ich zgodność z założeniami i celami dokumentów strategicznych i programowych np.: Regionalnymi Planami Działania na Rzecz Zatrudnienia, Szczegółowym Opisem Osi Priorytetowych RPO WŁ, Planami Działania dla poszczególnych lat, dotyczącymi PO WER. W związku z powyższym, każdy projekt/program, na który PUP otrzymuje

dofinansowanie, musi spełniać założenia i cele wskazane w dokumentach programowych i strategicznych. Jednocześnie po zakończeniu realizacji poszczególnych projektów i programów opracowywane są stosowne sprawozdania z ich realizacji. W przypadku projektów współfinansowanych z EFS są to końcowe wnioski o płatność oraz informacje o wykonaniu wskaźników efektywności zatrudnieniowej, a w przypadku programów finansowanych ze środków FP - rezerwy Ministra – sprawozdanie z efektywności programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej uruchomionych ze środków rezerwy FP.

(akta kontroli str. 601-602)

2.15 Szczegółowej analizie poddano cztery wybrane programy działań na rzecz rynku pracy realizowane przez PUP w latach 2013-2016 (po jednym w każdym roku).

1) W dniu 15 maja 2013 r. PUP złożył (za pośrednictwem Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego) wniosek do MPiPS o przyznanie dodatkowych środków z FP (z rezerwy Ministra) na realizację programu aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, zwolnionych z przyczyn niedotyczących pracowników oraz pracowników objętych zwolnieniami monitorowanymi. Wniosek opracowano zgodnie z zasadami określonymi przez Departament Funduszy MPiPS. Kwota, o którą wnioskowano, wynosiła 500 tys. zł, liczba osób objętych programem – 109 (w tym: staże – 30, szkolenia - 70, prace interwencyjne – 2, jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej – 3, refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy – 4), okres realizacji czerwiec – grudzień 2013 r. We wniosku m.in. określono dla programu wskaźniki efektywności kosztowej (8196,72 zł/os.) i zatrudnieniowej (56%). W październiku 2013 r. skorygowano kwotę wnioskowaną do 200 tys. zł oraz zmniejszono liczbę osób objętych programem do 28 (po skorygowaniu wniosku, z uwagi na przesunięcia środków pomiędzy poszczególnymi zadaniami w ramach kwot przyznanych decyzjami finansowymi). Zmienione zostały wskaźniki efektywności kosztowej (do 9523,81 zł/os.) oraz zatrudnieniowej (do 75%). Wg danych zawartych w sprawozdaniu z efektywności wykorzystania środków, osiągnięto zakładane wskaźniki efektywności ogółem, tj. zatrudnieniowej 80,8%, i kosztowej – 9185,71 zł (nie osiągnięto wskaźnika efektywności zatrudnieniowej dla staży, przekroczono wskaźnik efektywności kosztowej dla staży, mniejszy był wskaźnik efektywności kosztowej dla środków na podjęcie działalności gospodarczej). Wykorzystano w całości przyznaną kwotę środków.

(akta kontroli str. 213-246)

2) W dniu 24 września 2014 r. PUP złożył do MPiPS prawidłowo opracowany wniosek o przyznanie dodatkowych środków z FP (z rezerwy Ministra) na realizację programu aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych w wieku 30-50 lat. Kwota, o którą wnioskowano wynosiła 1.232 tys. zł, liczba osób objętych programem – 55 (w tym: jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej – 40, refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy – 15), okres realizacji październik 2014 – grudzień 2014 r. Zaplanowane we wniosku wskaźniki efektywności kosztowej wyniosły 22.400 zł/os., a zatrudnieniowej - 100%. Wg sprawozdania, osiągnięto zakładane wskaźniki efektywności zatrudnieniowej (100%), nie osiągnięto natomiast wskaźnika efektywności kosztowej (planowana – 22400 zł, wykonana – 21614 zł). Dane przyjęte do sprawozdania nie były zgodne z danymi we wniosku w zakresie przyjętej liczby osób uczestniczących w programie oraz udziału osób w poszczególnych przedsięwzięciach (57 osób zamiast 55, podział osób na przedsięwzięcia 47 : 10 zamiast 40 : 15). Wykorzystano w całości przyznaną kwotę środków.

(akta kontroli str. 247-285)

3) W dniu 8 stycznia 2015 r. PUP złożył wniosek do MPiPS o przyznanie dodatkowych środków z FP (z rezerwy Ministra) na realizację programu aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych do 25 roku życia. Wnioskowana kwota wynosiła 500 tys. zł., liczba osób objętych programem – 63 (w tym: jednorazowe środki na podjęcie działalności

gospodarczej – 4, bon stażowy ze stypendium – 34, bon szkoleniowy ze stypendium – 25), okres realizacji styczeń 2015 – czerwiec 2016 r. We wniosku określono wskaźniki efektywności kosztowej (9848,21 zł/os.) i zatrudnieniowej (88,9%).

W sprawozdaniu z efektywności wykorzystania środków podano, że wykorzystano w całości przyznaną kwotę środków, w programie uczestniczyły 63 osoby, 21 osób zakończyło udział w programie w 2015 r. a 13 osób podjęło zatrudnienie, co było zgodne z założeniami programu.

(akta kontroli str. 286-315)

4) W dniu 5 maja 2016 r. PUP złożył do MPiPS wniosek o przyznanie dodatkowych środków z FP (z rezerwy Ministra) na realizację programu aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, określonych w art. 49 pkt 2-6 ustawy o promocji zatrudnienia. Wnioskowana kwota wynosiła 2.500 tys. zł, liczba osób objętych programem – 270 (w tym: staże – 110, szkolenia - 90, jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej – 50, refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy – 20), okres realizacji maj – grudzień 2016 r. Określone we wniosku wskaźniki efektywności kosztowej wynosiły 9259,26 zł/os., a zatrudnieniowej - 84,4%.

W sprawozdaniu z efektywności wykorzystania środków podano, że wykorzystano w całości przyznaną kwotę środków, w programie uczestniczyło 248 osób, 139 osób zakończyło udział w programie w 2016 r., 59 osób podjęło zatrudnienie, 101 osób kontynuuje program w 2017 r.

(akta kontroli str. 316-351)

Zastępca Dyrektora PUP wyjaśnił: „Powiatowy Urząd Pracy w Łodzi aplikując o środki Funduszu Pracy - rezerwy Ministra na realizację programu aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy (...), przygotował stosowny wniosek w oparciu o „Zasady ubiegania się o środki rezerwy Funduszu Pracy na finansowanie działań aktywizacyjnych realizowanych przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy w 2016 roku”. (...) We wnioskach o przyznanie środków z rezerwy Ministra na realizację programów aktywizacji zawodowej określonych grup osób bezrobotnych wskazywany jest okres realizacji danego programu. Jednocześnie Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej dopuszcza możliwość realizacji danego programu poza wskazanym we wniosku terminem końcowym. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w przypisie do punktu 6 we wniosku: *„Okres realizacji” - „Po 31 grudnia 2016 roku program będzie finansowany ze środków’ przyznanych urzędowi pracy w ramach algorytmu na 2017 rok ”*. Należy także podkreślić, że okres realizacji danego programu, określany we wniosku o przyznanie środków z rezerwy, odnosi się do okresu finansowania zadań. Natomiast udział osoby w programie nie kończy się z chwilą wypłaty środków Funduszu Pracy. W przypadku jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej uczestnik programu kończy w nim udział po upływie 12 miesięcy od chwili rozpoczęcia działalności gospodarczej. Natomiast w przypadku refundacji pracodawcy kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy uczestnik kończy udział po upływie 24-miesięcznego okresu zatrudnienia na utworzonym stanowisku pracy. W przypadku rotacji na stanowisku pracy okres ten ulega wydłużeniu o czas wakatu. W kwestii dotyczącej skierowania do udziału w programie aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy (...) mniejszej liczby osób, niż zostało to pierwotnie założone we wniosku o przyznanie środków wyjaśniam, iż (...) dokonane zostały przesunięcia środków głównie z form, w ramach których koszt udziału jednej osoby jest stosunkowo niski, na formę (jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej), która generuje wyższe koszty na osobę. W związku z powyższym do udziału w programie skierowano mniejszą liczbę osób, niż pierwotnie zakładano we wniosku o przyznanie środków rezerwy Funduszu Pracy. (...)”.

(akta kontroli str. 602-603)

Analiza ewidencji bezrobotnych w bazie danych SYRIUSZ wykazała, że spośród

bezrobotnych, którzy brali udział w ww. programach, część osób ponownie została zaewidencjonowana w systemie w następnych latach po zakończeniu programu. I tak:

- z programu realizowanego w 2013 r. (29 uczestników), na listę bezrobotnych powróciło: w 2013 r. – 6 osób (20,7%), w 2014 r. – 2 osoby (6,9%), w 2015 r. – 2 osoby (6,9%), w 2016 r. – 2 osoby (6,9%);
- z programu realizowanego w 2014 r. (57 uczestników), na listę bezrobotnych powróciły 3 osoby (5,3%) w 2015 r. i 11 osób (19,3%) w 2016 r.;
- z programu realizowanego w 2015 r. (63 uczestników), na listę bezrobotnych powróciło 7 osób (11,1%) w 2015 r. i 3 osoby (4,8%) w 2016 r.;
- z programu realizowanego w 2016 r. (248 uczestników), na listę bezrobotnych w tym samym roku powróciły 84 osoby (33,9%).

(akta kontroli str. 523-532)

2.16 Na mocy zarządzenia Nr 33/13 Dyrektora PUP z dnia 26 marca 2013 r. wprowadzono obowiązek przeprowadzania badania ankietowego klientów Urzędu. Ankietę wykorzystano do zbadania jakości usług świadczonych przez PUP, a także poziomu satysfakcji klientów, w szczególności w zakresie rejestracji osób bezrobotnych, naliczania zasiłków i świadczeń z tytułu bezrobocia oraz aktywizacji osób bezrobotnych. Ankieta dotyczyła również jakości i przejrzystości informacji udzielanych przez pracowników PUP oraz informacji umieszczanych na stronie internetowej i tablicach informacyjnych placówki, a także kwestii związanych z zapleczem organizacyjnym Urzędu, dotyczących m.in. sprawności systemu kolejowego, czy dostępu do sanitariatów. Ankieta została wprowadzona na potrzeby wewnętrzne PUP i miała charakter anonimowy. Posłużyła jako narzędzie do usprawnienia pracy Urzędu. W 2013 r. złożono 1097 ankiet, w tym 34 negatywne; w 2014 r. - 268 ankiet, w tym 21 negatywnych; w 2015 r. - 383 ankiet, w tym 3 negatywne; w 2016 r. - 158 ankiet, w tym 10 negatywnych. Analiza zebranych w ten sposób opinii, wniosków i sugestii stanowiła pomoc w identyfikacji tych obszarów działania PUP, które nie spełniały oczekiwań klientów i wymagały dostosowania do ich potrzeb. W pierwszej kolejności skoncentrowano się na kierowaniu pracowników na odpowiednie szkolenia merytoryczne. Ponadto, aby zapewnić klientom obsługę na właściwym poziomie i polepszyć funkcjonowanie Urzędu pod kątem organizacyjnym, dokonywano wewnętrznych zmian organizacyjnych, zaś na stanowiskach wymagających dodatkowego wsparcia, zwłaszcza w okresach obsługi zwiększonej liczby klientów, zwiększano ilość etatów poprzez zatrudnienie nowych pracowników, bądź poprzez czasowe oddelegowanie na te stanowiska pracowników z innych komórek organizacyjnych Urzędu.

(akta kontroli str. 534-541)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena
częstkowa

W działalności Urzędu, w przedstawionym wyżej zakresie, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Urząd prawidłowo realizował zadania dotyczące wspierania mieszkańców miasta Łodzi w zakresie zatrudnienia, odzwierciedlające założenia przyjętych dokumentów strategicznych i programowych. Wydatki poniesione na działania PUP przyczyniły się do zmniejszenia stopy bezrobocia, przy czym spadkowa tendencja w tym zakresie występowała również w skali kraju i województwa łódzkiego, co wynikało z sytuacji gospodarczej w kraju oraz poprawy sytuacji na rynku pracy. Nie zmniejszał się przy tym znaczący udział osób długotrwale pozostających bez pracy, których aktywizacja była utrudniona z uwagi na postawę samych bezrobotnych niezainteresowanych podjęciem legalnej pracy. W latach 2013-2016 wzrosła liczba pozyskanych przez Urząd ofert pracy. Sukcesywnie wzrastała również efektywność zatrudnieniowa, która była nieco niższa od wskaźników wyliczonych dla kraju. W czterech zbadanych programach realizowanych przez PUP, uzyskane w wyniku działań aktywizujących zatrudnienie w większości przypadków było trwałe i zapewniło osobom bezrobotnym stałą pracę w dłuższym okresie.

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²², odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli 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 Łodzi.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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.

Łódź, dnia 4 października 2017 r.

Kontroler

Andrzej Cieniewski
doradca techniczny


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


.....
podpis

²² Dz. U. z 2017 r., poz. 524.