



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.012.05.2017

P/17/070

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

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

llu@nik.gov.pl

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/070 - Rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast istotnie dotkniętych skutkami zmian gospodarczych
Okres objęty kontrolą	Lata 2013-2016 z uwzględnieniem zdarzeń wcześniejszych mających wpływ na kontrolowaną działalność
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	Anna Kowalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/108/2017 z 27 czerwca 2017 r. Walerian Marczyk, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLU/131/2017 z 30 sierpnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Chełmie, Plac Niepodległości 1, 22-100 Chełm (dalej: „PUP” lub „Urząd Pracy”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Barbara Gil, p.o. Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Chełmie od 3 lutego 2017 r. Poprzednio, Dyrektorem PUP była Jolanta Krop (od 7 stycznia 2013 r.). (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Urząd Pracy realizował w latach 2013-2016 zadania dotyczące promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych w mieście Chełm, zgodnie z założeniami strategiczno-programowymi dotyczącymi rozwiązywania problemów społecznych¹.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Opracowane przez PUP programy promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy obejmowały cele i założenia wynikające z rzetelnie rozpoznanych potrzeb oraz wpisywały się w priorytety dokumentów strategicznych samorządowych Miasta Chełm. PUP prowadził monitoring rynku pracy, a jego wyniki, zgodnie z wymaganą częstotliwością przekazywał do Urzędu Miasta Chełm i Starostwa Powiatowego w Chełmie. Brak oszacowania w Programie promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy na lata 2014-2018 wartości wskaźników realizacji celów w określonym przedziale czasowym ograniczał jednak możliwości skutecznego monitorowania realizacji przyjętych założeń.

Podejmowane przez Urząd Pracy działania, oprócz wpływu wzrostu gospodarczego oraz poprawy na rynku pracy w kraju, miały swój udział w redukcji stopy bezrobocia rejestrowanego w Chełmie: z 18,3% na koniec 2013 r. do 12,8% na koniec 2016 r., z dalszą tendencją spadkową w 2017 r.² Pomimo znacznie ograniczonych

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 Na koniec sierpnia 2017 r. stopa bezrobocia w Chełmie wyniosła 12,4%.

możliwości rynku pracy w mieście, dynamika spadku bezrobocia w Chełmie była wyższa³ (w badanym okresie) niż średnia w województwie lubelskim i w kraju.

Urząd Pracy skutecznie pozyskiwał dodatkowe środki finansowe na działania, które wpisywały się w cele przewidziane w dokumentach strategiczno-programowych, umożliwiając bezrobotnym skorzystanie z wielu form aktywizacji zawodowej. Prawidłowo poniesiono wydatki na realizację badanych czterech projektów, osiągając zakładane cele i wskaźniki.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Programowanie kierunków działań, uwzględniających wyniki rozpoznanych problemów

Opis stanu
faktycznego

1.1. W dniu 26 maja 2008 r. pomiędzy Prezydentem Miasta Chełm a Starostą Chełmskim zostało zawarte porozumienie⁴ w sprawie realizacji zadań z zakresu zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji runku pracy na obszarze Miasta Chełm i Powiatu Chełmskiego przez PUP, wchodzący w skład powiatowej administracji zespolonej. Miasto Chełm zostało zobowiązane do współfinansowania kosztów funkcjonowania Urzędu Pracy, a zasady przekazywania corocznie, w latach 2013-2016, dotacji celowej określały odrębne porozumienia⁵.

(dowód: akta kontroli str. 6-29, 56-57)

1.2. W badanym okresie, Miasto Chełm realizowało m.in.: „Strategię Rozwoju Miasta Chełm na lata 2009-2015”⁶; „Strategię Rozwoju Miasta Chełm. Aktualizacja na lata 2015-2020 z perspektywą do roku 2030”⁷; „Strategię rozwiązywania problemów społecznych na terenie miasta Chełm w latach 2005-2015”⁸; „Strategię rozwiązywania problemów społecznych na terenie miasta Chełm w latach 2016-2020”⁹. PUP nie uczestniczył w przygotowaniu ww. dokumentów.

P.o. Dyrektor PUP wyjaśniła, że „w zaktualizowanym dokumencie strategicznym dotyczącym rozwoju miasta Chełm na lata 2015-2020 nie zostały określone dla PUP do realizacji zadania¹⁰”.

W ww. strategiach rozwiązywania problemów społecznych w latach 2005-2015 i 2016-2020 dla PUP zostały określone zadania, dotyczące m.in. integracji zawodowej osób bezrobotnych oraz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu poprzez: łagodzenie skutków bezrobocia; wspieranie osób dotkniętych długotrwałym bezrobociem i grup szczególnego ryzyka; realizowanie projektów służących aktywizacji osób bezrobotnych; upowszechnienie ofert pracy; informowanie

³ Pomimo tego stopa bezrobocia w Chełmie na koniec 2016 r. była wyższa o 2,4 punktu procentowego od stopy bezrobocia w województwie lubelskim (10,4%) i o 4,5 punktu w kraju (8,3%).

⁴ Na podstawie uchwały nr XI/83/08 Rady Powiatu w Chełmie z dnia 24 kwietnia 2008 r. w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych. W uchwale wyrażono zgodę na zawarcie przez Zarząd Powiatu porozumienia z Miastem Chełm w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej oraz rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych określonych dla powiatowych urzędów pracy.

⁵ W kolejnych latach 2013-2016 Miasto Chełm przekazało Urzędowi Pracy na współfinansowanie kosztów wynagrodzeń pracowników i wydatków bieżących środki finansowe w wysokości odpowiednio: 1.260 tys. zł; 1.273 tys. zł; 1.320 tys. zł; 1.400 tys. zł.

⁶ Uchwała nr XXXVII/340/09 Rady Miasta Chełm z dnia 25 czerwca 2009 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Miasta Chełm na lata 2009-2015”. Wykonanie uchwały powierzono Prezydentowi Miasta Chełm.

⁷ Uchwała nr IX/96/15 Rady Miasta Chełm z dnia 2 września 2015 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Miasta Chełm. Aktualizacja na lata 2015-2020 z perspektywą do roku 2030”. Wykonanie uchwały powierzono Prezydentowi Miasta Chełm.

⁸ Uchwała nr XXXII/370/05 Rady Miasta Chełm z dnia 9 czerwca 2005 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwiązywania problemów społecznych na terenie miasta Chełm w latach 2005-2015” („Strategia rozwiązywania problemów społecznych w latach 2005-2015”). Wykonanie uchwały powierzono Prezydentowi Miasta Chełm.

⁹ Uchwała nr XVIII/203/16 Rady Miasta Chełm z dnia 14 czerwca 2016 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwiązywania problemów społecznych na terenie miasta Chełm w latach 2016-2020” („Strategia rozwiązywania problemów społecznych w latach 2016-2020”). Wykonanie uchwały powierzono Prezydentowi Miasta Chełm.

¹⁰ Dotyczyło to również „Strategii rozwoju miasta Chełm na lata 2009-2015”.

o wolnych miejscach pracy, usługach poradnictwa zawodowego, szkoleniach, stażach; organizacji robót publicznych, prac interwencyjnych; podejmowanie działań pobudzających rozwój przedsiębiorczości mieszkańców Chełma.

W latach 2013-2016 realizowane przez PUP zadania dotyczące rozwoju i promocji na rynku pracy zostały określone także w 10 programach i planach działań, tj. m.in. w: „Programie promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy na lata 2009-2013”¹¹; „Programie promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy na lata 2014-2018”¹²; „Programie działań na rzecz osób niepełnosprawnych na terenie miasta Chełm w latach 2009-2013”¹³; „Programie działań na rzecz osób niepełnosprawnych na terenie miasta Chełm w latach 2014-2018”¹⁴; rocznych „Planach działania Powiatowego Urzędu Pracy w Chełmie”¹⁵.

Podstawowym dokumentem określającym ustawowe obowiązki realizacji zadań samorządu powiatowego w zakresie polityki rynku pracy był ww. „Program promocji zatrudnienia na lata 2014-2018”¹⁶, który został sporządzony przez PUP w oparciu o analizę sytuacji na chełmskim rynku pracy oraz o efekty realizacji poprzedniego programu obowiązującego w latach 2009-2013. Uwzględnił on zapisy i wytyczne strategicznych dokumentów odnoszących się do rynku pracy szczebla krajowego, wojewódzkiego oraz lokalnego¹⁷. „Program promocji zatrudnienia na lata 2014-2018” zawierał m.in.: założenia i analizę sytuacji na rynku pracy w latach 2009-2013; analizę SWOT; cele i zadania przyjęte do realizacji w latach 2014-2018; źródła finansowania zadań; sposób zarządzania programem; monitoring i sprawozdawczość z jego realizacji. Sformułowane cztery główne cele dotyczyły: poprawy skuteczności działań na rzecz aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych; przeciwdziałania bezrobociu oraz rozwoju lokalnego rynku pracy w oparciu o partnerstwo i dialog społeczny; wspierania rozwoju przedsiębiorczości; wzmocnienia potencjału instytucjonalnego PUP. Dla każdego z ww. celów określono szczegółowe zadania oraz wskazano do ich realizacji definicje wskaźników bez określenia ich wartości.

W rocznych „Planach działania PUP” określono cele i najważniejsze zadania służące ich realizacji, nazwę wskaźnika oraz jego planowaną wartość do osiągnięcia na koniec każdego roku, którego dotyczył przedmiotowy plan.

W wyniku prowadzonego przez PUP monitoringu i analiz dotyczących realizacji ww. programów zatrudnienia i planów działania nie modyfikowano założeń przyjętych w tych dokumentach.

(dowód: akta kontroli str. 30-55, 58- 241, 269-271, 563)

¹¹ Uchwała nr XVIII/138/09 Rady Powiatu w Chełmie z dnia 24 kwietnia 2009 r. w sprawie przyjęcia „Powiatowego programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy na lata 2009-2013” („Program promocji zatrudnienia na lata 2009-2013”). Wykonanie uchwały powierzono Zarządowi Powiatu i Dyrektorowi PUP.

¹² Uchwała nr XXXI/290/2014 Rady Powiatu w Chełmie z dnia 27 października 2014 r. w sprawie przyjęcia „Programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy na lata 2014-2018” („Program promocji zatrudnienia na lata 2014-2018”). Wykonanie uchwały powierzono Zarządowi Powiatu i Dyrektorowi PUP.

¹³ Uchwała nr XXXVII/343/09 Rady Miasta Chełm z dnia 25 czerwca 2009 r. w sprawie przyjęcia „Programu działań na rzecz osób niepełnosprawnych na terenie miasta Chełm w latach 2009-2013” („Program działań na rzecz osób niepełnosprawnych w latach 2009-2013”). Wykonanie uchwały powierzono Prezydentowi Miasta Chełm.

¹⁴ Uchwała nr XXXVI/418/13 Rady Miasta Chełm z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia „Programu działań na rzecz osób niepełnosprawnych na terenie miasta Chełm w latach 2014-2018” („Program działań na rzecz osób niepełnosprawnych w latach 2014-2018”). Wykonanie uchwały powierzono Prezydentowi Miasta Chełm.

¹⁵ „Plany działania PUP” - zatwierdzane w grudniu każdego roku przez Dyrektora PUP.

¹⁶ Opracowany, na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach na rynku pracy (Dz. U. z 2017 r. poz. 1065 ze zm. zwana dalej „ustawą o promocji zatrudnienia”). „Program promocji zatrudnienia na lata 2014-2018” odnosił się do problemów rynku pracy występujących zarówno w powiecie chełmskim, jak i w mieście Chełm oraz był integralną częścią „Powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych Powiatu Chełmskiego na lata 2014-2021” przyjętej uchwałą nr XXVII/250/2014 Rady Powiatu w Chełmie z dnia 12 czerwca 2014 r.

¹⁷ M.in. do: „Krajowego Programu Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020”; „Krajowego Planu Działań na Rzecz Zatrudnienia na lata 2012-2014”; „Strategii rozwiązywania problemów społecznych na terenie miasta Chełma w latach 2005-2015”.

1.3. Powiat chełmski jest regionem o charakterze rolniczym. Posiada ograniczone możliwości rozwoju w obszarze przemysłu i produkcji oraz relatywnie niską dynamikę inwestycji. Dominującą branżą w gospodarce Chełma są handel i usługi. Na koniec czerwca 2013 r. w Chełmie działało 5.746 podmiotów gospodarki narodowej¹⁸, z tego 95,5% należało do sektora prywatnego. (5% zarejestrowanych podmiotów zatrudniało do 9 osób). Na koniec 2012 r. liczba ludności Chełma¹⁹ wyniosła 65.897 osób. Sytuację na chełmskim rynku pracy obrazował w tym czasie wysoki wskaźnik bezrobocia, kształtujący się na poziomie wyższym, zarówno od średniej wojewódzkiej jak i krajowej. Na koniec grudnia 2012 r wyniósł on w mieście Chełm 17,4% (w powiecie chełmskim 19,4%), przy wskaźniku w województwie lubelskim 14,1% i krajowym 13,4%.

(dowód: akta kontroli str. 93-102)

1.4. W „Programie promocji zatrudnienia na lata 2014-2018” założono m.in., że „podobnie jak w latach ubiegłych, PUP będzie ubiegać się o dodatkowe środki z rezerwy Funduszu Pracy („FP”) Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Europejskiego Funduszu Społecznego²⁰, dzięki którym większa liczba osób bezrobotnych zostanie zaktywizowana. Urząd zakładał, że w miarę możliwości będzie korzystał ze wszystkich źródeł finansowania programów przeciwdziałania bezrobociu, tak krajowych jak i unijnych”.

W latach 2013-2016 Urząd Pracy wystąpił o przyznanie dodatkowych środków finansowych²¹ na realizację łącznie 36 przedsięwzięć w wysokości 49.918,5 tys. zł i otrzymał 42.518 tys. zł (85,2%). W przypadku 24 przedsięwzięć PUP otrzymał dofinansowanie w wysokości zgłoszonych wniosków (39.509,5 tys. zł). Przy ubieganiu się o dodatkowe środki z rezerw FP Ministra Pracy i Polityki Społecznej, we wszystkich 10 przypadkach przyznano niższą kwotę ogółem o 5.822,7 tys. zł (ze względu na obowiązujące w tym zakresie limity środków). W dwóch przypadkach PUP nie uzyskał dofinansowania na realizację projektów konkursowych ze środków EFS na łączną kwotę 1.467,4 tys. zł (w jednym przypadku z powodu wyczerpania limitu środków przewidzianych w ramach konkursu w 2013 r., a w drugim ze względu na negatywną ocenę formalną wniosku w 2015 r.)

(dowód: akta kontroli str. 111-113, 571-582)

1.5. W latach 2013-2016 Powiatowa Rada Zatrudnienia opiniowała m.in.: programy promocji zatrudnienia i aktywizacji lokalnego rynku pracy oraz sprawozdania z jego realizacji; kryteria podziału środków FP na realizację programów zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej oraz racjonalność wydatkowania tych środków; kierunki kształcenia zawodowego w szkołach oraz kierunki szkoleń bezrobotnych. Powiatowa Rada Zatrudnienia nie inspirowała przedsięwzięć zmierzających do pełnego i produktywnego zatrudnienia bezrobotnych z terenu działania Urzędu Pracy.²²

(dowód: akta kontroli str. 484)

1.6. Dyrektor PUP corocznie składał Radzie Powiatu w Chełmie oraz Radzie Miasta Chełm informacje o sytuacji na rynku pracy w mieście i powiecie. W badanym okresie PUP nie zgłaszał potrzeb finansowych w zakresie wsparcia rynku pracy i nie otrzymywał od ww. organów sugestii i propozycji dotyczących kierunków działań na rzecz rozwoju rynku pracy.

¹⁸ Według rejestru REGON.

¹⁹ Miasto na prawach powiatu.

²⁰ Dalej: „EFS”.

²¹ M.in. z rezerw FP Ministra Pracy i Polityki Społecznej i EFS.

²² Na podstawie art. 22 ust. 6 w związku z art. 22 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 564)

1.7. Według wyjaśnień p.o. Dyrektora PUP, wpływ na rynek pracy w Chełmie związany z realizacją „Programu rządowego 500+” przejawiał się następująco: „z analizy bazy danych klientów zamieszkałych w mieście Chełm wynikało, iż na koniec sierpnia 2015 r., z ogółu 3.216 osób zarejestrowanych, 936 osobom określono III profil pomocy, a na koniec sierpnia 2017 r. (z ogółu 2.734 osób zarejestrowanych) 1.468 osobom określono III profil pomocy. Znaczny wzrost grupy osób bezrobotnych z określonym III profilem mógł oznaczać, iż część osób bezrobotnych, którym początkowo określono II profil, zmieniło profil na III ze względu na utratę motywacji do poszukiwania pracy. Ponadto analizując grupę kobiet, które dotąd były aktywne zawodowo zaobserwowano, że świadczenie 500+ nie wpłynęło znacząco na ich motywację do poszukiwania pracy, natomiast dla kobiet, które miały trudności ze znalezieniem zatrudnienia ze względu na opiekę nad dzieckiem, otrzymywane świadczenie okazało się czynnikiem dodatkowo demotywującym”.

(dowód: akta kontroli str. 568)

1.8. W badanym okresie PUP podejmował współpracę z innymi jednostkami samorządowymi odpowiedzialnymi za problematykę społeczną, tj. m.in:

- w 2009 r. zawarł porozumienia z 15 Ośrodkami Pomocy Społecznej²³ („OPS”) o współpracy na podstawie art. 50 ustawy o promocji zatrudnienia, w tym z Miejskim Ośrodkiem Pomocy Rodzinie w Chełmie („MOPR”). Celem porozumienia było zapewnienie sprawnej wymiany informacji dotyczących osób bezrobotnych, zarejestrowanych w Urzędzie Pracy i korzystających jednocześnie z pomocy MOPR oraz zapewnienie tym osobom optymalnych możliwości aktywizacji. Działania aktywizacyjne PUP zastosowane zostały do grupy osób bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy, po otrzymaniu pisemnej informacji z MOPR o korzystaniu ze świadczeń pomocy społecznej. Ponadto PUP i MOPR informowały się o szczególnej potrzebie wsparcia działaniami aktywizacyjnymi osoby korzystającej ze świadczeń pomocy społecznej, w szczególności dłużników alimentacyjnych. W 2012 r. PUP nawiązał z wszystkimi OPS współpracę polegającą na udostępnianiu dostępu do platformy komunikacyjnej Samorządowej Elektronicznej Platformy Informacyjnej (SEPI)²⁴;
- Stowarzyszenie Ośrodek Wspierania Rodziny w Chełmie oraz PUP zawarły umowę partnerską w zakresie realizacji zadań na rzecz osób bezrobotnych pn. „Aktywizacja społeczna i zawodowa mieszkańców Chełma zagrożonych wykluczeniem społecznym, już wykluczonych bądź dyskryminowanych na rynku pracy w formie Klubu Integracji Społecznej „Moja szansa”²⁵;
- Centrum Integracji Społecznej w Chełmie i PUP zawarły porozumienie o „Współpracy na rzecz aktywizacji społecznej i zawodowej osób długotrwale bezrobotnych oraz wspierania ich trwałego powrotu na rynek pracy”²⁶;
- w dniu 29 grudnia 2016 r. pomiędzy MOPR a PUP zawarto porozumienie²⁷ dotyczące współpracy przy realizacji projektu „Chcesz-Możesz-Potrafisz”. Głównym celem projektu było zahamowanie zjawiska uzależnienia od pomocy społecznej, dziedziczenia biedy i niekorzystnych postaw społecznych oraz

²³ Działającymi na terenie powiatu chełmskiego.

²⁴ Platforma SEPI to kompleksowe rozwiązanie informatyczne umożliwiające podmiotom administracji publicznej bezpieczny i natychmiastowy dostęp do niezbędnych informacji, m.in. dotyczących aktywizacji osób bezrobotnych będących podopiecznymi ośrodków pomocy społecznej. SEPI integruje systemy informatyczne m.in.: urzędów pracy, ośrodków pomocy społecznej, urzędów miast i wielu innych jednostek samorządowych.

²⁵ Umowa została zawarta na okres od 18 marca 2015 do 31 grudnia 2017 r.

²⁶ Porozumienie zostało zawarte na czas nieokreślony i obowiązywało od 28 czerwca 2016 r.

²⁷ Na okres realizacji od 2 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2018 r.

poprawy dostępu do rynku pracy 40 osób, w tym 22 kobiet zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym z terenu miasta Chełm;

- w latach 2012-2016 PUP zawarł z MOPR trzy porozumienia, dotyczące organizacji prac społecznie użytecznych, w których uczestniczyło 50 bezrobotnych z terenu miasta Chełma oraz porozumienie w sprawie realizacji przedsięwzięcia pn. „Program Aktywizacja i Integracja”, w realizacji którego wzięło udział 10 bezrobotnych z miasta.

(dowód: akta kontroli str. 565-567)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdefiniowane w „Programie promocji zatrudnienia na lata 2014-2018” wskaźniki nie zostały zwymiarowane i nie określono ich pośredniej oraz docelowej wartości. Definicje wskaźników ograniczały się tylko do określenia ich treści, np., „liczba ofert pracy pozostających w ewidencji PUP”, „liczba osób bezrobotnych poszukujących pracy”, „liczba bezrobotnych poszukujących pracy”.

P.o. Dyrektor PUP wyjaśniła m.in., że „określona w tym Programie treść wskaźników nie została zwymiarowana, ponieważ art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia nie wskazywał na sposób określenia wielkości wskaźników okresowych i docelowych realizacji celów w tym programie”.

Zdaniem NIK, określenie oczekiwanego poziomu wskaźników pozwoliłoby na precyzyjny pomiar i ocenę stopnia realizacji przyjętych założeń oraz ocenę skuteczności i efektywności działań Urzędu Pracy.

(dowód: akta kontroli str. 87-123, 570)

Ocena częściowa

Działalność PUP²⁸ wpisywała się w priorytety określone w dokumentach strategiczno-programowych Miasta Chełm i powiatu chełmskiego. Opracowane przez Urząd Pracy programy i plany działań służące przeciwdziałaniu bezrobociu uwzględniały wyniki rzetelnie rozpoznanych w tym zakresie potrzeb, jednak brak oszacowania w wskaźników realizacji celów i ich wartości do osiągnięcia w określonym przedziale czasowym (w tym wartości pośrednich) ograniczał możliwości skutecznego monitorowania realizacji przyjętych założeń. PUP skutecznie pozyskiwał dodatkowe środki finansowe na podejmowane działania, które wpisywały się w cele przewidziane w dokumentach strategiczno-programowych.

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 związane z jego działalnością na obszarze Chełma i powiatu chełmskiego wyniosły odpowiednio: 30.538 tys. zł (99,5% pozyskanych środków finansowych); 36.120 tys. zł (99,3%); 35.820 tys. zł (98,9%); 33.329 tys. zł (97,8%); 36.668 tys. zł (98,3%). Udział osób bezrobotnych z miasta w łącznej liczbie zarejestrowanych w Urzędzie Pracy wyniósł w badanym okresie odpowiednio: 42%, 41%, 41%, 40%, 38%.

²⁸ 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.

W przeliczeniu na jednego petenta wydatki w kolejnych latach badanego okresu wyniosły: 2,7 tys. zł, 3,0 tys. zł, 3,3 tys. zł, 2,9 tys. zł, 3,4 tys. zł²⁹.

Źródłem finansowania wydatków PUP były głównie środki FP, których udział w ww. okresie wyniósł odpowiednio: 66%, 58%, 44%, 63%, 65%. Udział środków z EFS stanowił: 13%, 19%, 27%, 18%, 16%, a środków z budżetu państwa na sfinansowanie składek dla bezrobotnych bez prawa do zasiłków: 20%, 19%, 19%, 18%, 13%.

P.o. Dyrektor PUP wyjaśniła, że „pozyskane środki finansowe zaspokajały potrzeby aktywizacji osób bezrobotnych i nie występowały niezaspokojone potrzeby klientów Urzędu Pracy w zakresie realizowanych usług i instrumentów pracy”.

(dowód: akta kontroli str. 242, 254-258, 485, 551-559, 564)

2.2. W latach 2013-2016 największe wydatki poniesione na zadania realizowane przez PUP³⁰ według poszczególnych aktywnych form wsparcia wyniosły kolejno:

- staże: 7.954,9 tys. zł, 8.254 tys. zł, 7.661,2 tys. zł, 8.671,2 tys. zł dla: 1434, 1.412, 1.203, 1.443 osób bezrobotnych, w tym z Chełma: 609, 586, 509, 607 osób;
- dofinansowanie rozpoczęcia działalności gospodarczej: 3.685,6 tys. zł, 4.106,6 tys. zł, 2.654,4 tys. zł, 2.768,4 tys. zł dla: 186, 191, 150, 154 osób bezrobotnych, w tym z Chełma: 96, 100, 88, 83 osoby;
- organizacja robót publicznych: 1.595,4 tys. zł, 1.131,1 tys. zł, 1.432,6 tys. zł, 1.324,4 tys. zł dla: 246, 204, 216, 198 osób bezrobotnych, w tym z Chełma: 20, 12, 9, 6 osób;
- szkolenia: 1.052,3 tys. zł, 631,1 tys. zł, 781,5 tys. zł, 791 tys. zł dla: 282, 228, 291, 397 osób bezrobotnych, w tym z Chełma: 132, 97, 133, 175 osób.

(dowód: akta kontroli str., 252-523)

2.3. PUP dokonywał oceny skuteczności i efektywności swoich działań poprzez m.in.: sporządzanie miesięcznych sprawozdań o rynku pracy; prowadzenie monitoringu rzeczowego i finansowego zaangażowanych i wydatkowanych środków na poszczególne formy aktywizacji zawodowej; sporządzanie szczegółowej analizy sytuacji na rynku pracy w mieście Chełm i powiecie chełmskim w okresie półrocznym i rocznym; sporządzanie informacji i sprawozdań z realizacji zadań określonych w dokumentach strategicznych, programach i planach działania; obliczanie wskaźników efektywności kosztowej na podstawie załącznika nr 1 do sprawozdania MRPiPS-02 „Efektywność programów na rzecz promocji zatrudnienia”.

Efektywność zatrudnieniowa³¹ podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych przez PUP w porównaniu do analogicznych wskaźników w województwie lubelskim i kraju przedstawiała się w badanych latach (2013-2016) następująco: 67,5%, 72,3%, 80,9%, 76,9%; w województwie lubelskim: 73,0%, 82,1%, 81,0%, 79,7%; w kraju 66,2%, 76,2%, 75,9%, 78,7%.

Efektywność kosztowa³² podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych przez PUP w analogicznym okresie kształtowała się następująco: 10,3 tys. zł, 11,8 tys. zł, 8,9 tys. zł, 9,6 tys. zł; w województwie lubelskim: 10,7 tys. zł,

²⁹ Obliczono jako stosunek wydatków PUP do liczby petentów (ogółem) z terenu Chełma i powiatu.

³⁰ Ogółem w Chełmie i w powiecie.

³¹ Oznaczająca 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 tych formach. Łącznie dla Chełma i powiatu chełmskiego.

³² Oznaczająca stosunek kwoty wydatków z FP poniesionych na sfinansowanie podstawowych form aktywizacji zawodowej do liczby osób, które w trakcie lub po zakończeniu udziału w podstawowych formach aktywizacji uzyskały zatrudnienie do trzech miesięcy. Łącznie dla Chełma i powiatu chełmskiego.

10,5 tys. zł, 10,7 tys. zł, 10,9 tys. zł; w kraju: 13,0 tys. zł, 11,2 tys. zł, 13,0 tys. zł, 11,3 tys. zł.

W kolejnych badanych latach okresu objętego kontrolą wskaźniki efektywności podstawowych form aktywizacji osób bezrobotnych przedstawiały się następująco: prace interwencyjne 95,5 % (po zakończeniu prac zatrudniono 64 osoby), 92,8% (zatrudniono 64 osoby), 86,0% (zatrudniono 49 osób), 82,6% (zatrudniono 100 osób); roboty publiczne 65,9% (zatrudniono 166 osób), 80,9% (zatrudniono 140 osób), 95,0% (zatrudniono 209 osób), 98,2% (zatrudniono 167 osób); staże 64,5% (zatrudniono po zakończeniu stażu 906 osób), 65,6% (zatrudniono 767 osób), 79,2% (zatrudniono 950 osób), 75,6% (zatrudniono 919 osób) szkolenia 49,0% (zatrudniono 142 osoby), 60,5% (zatrudniono 135 osób), 72,7% (zatrudniono 208 osób), 65,0% (zatrudniono 251 osób). W badanym okresie, w wyniku udzielania dla bezrobotnych dotacji na podjęcie działalności gospodarczej oraz refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy powstało kolejno 241, 273, 215, 188 miejsc pracy³³.

Według p.o. Dyrektor PUP „najwyższą efektywnością zatrudnieniową w latach 2013-2014 charakteryzowały się dotacje na podjęcie działalności gospodarczej oraz refundacje kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, a następnie prace interwencyjne, roboty publiczne. Od 2015 r. zmieniła się metodologia wyliczania tego wskaźnika, szczególnie dla dofinansowania podejmowania działalności gospodarczej oraz refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy. W latach 2015-2016 najwyższy poziom efektywności uzyskały roboty publiczne, dotacje na podjęcie działalności gospodarczej, prace interwencyjne. Najbardziej popularną formą aktywizacji zawodowej, zarówno wśród osób bezrobotnych, jak i pracodawców, są staże”.

(dowód: akta kontroli str., 264-268, 476)

2.5. W latach 2013-2016 nastąpił spadek liczby osób bezrobotnych (za wyjątkiem 2015 r.) z terenu miasta Chełma i rejestrujących się w PUP. Liczba bezrobotnych wynosiła w tym okresie odpowiednio: 5.183, 4.772, 4.896, 4.442. Wzrosła w tym okresie (za wyjątkiem 2015 r.) liczba wolnych miejsc pracy i miejsc aktywizacji zawodowej ogółem i wyniosła: 2.114 w 2013 r., 2.314 w 2014 r., 2.080 w 2015 r. i 2.736 w 2016 r. W porównaniu do 2013 r., liczba zgłoszonych ofert na koniec 2016 r. zwiększyła się o 29,4%. Spośród zgłoszonych w latach 2013-2016 ofert, miejsca pracy subsydiowanej w mieście Chełm stanowiły 46,2% (4.273 oferty).

(dowód: akta kontroli str. 477)

2.3. W kolejnych latach 2013-2016 na jednego pośrednika pracy przypadało odpowiednio³⁴: 603, 491, 416 i 376 osób bezrobotnych; na jednego doradcę zawodowego 1.810, 1.166, 1.094, 1.128 osób; na jednego specjalistę 2.714, 2.332, 2.188, 1.974 bezrobotnych.

P.o. Dyrektor PUP wyjaśniła, że „liczba ww. pracowników była wystarczająca, choć nie zmniejszyło się ich obciążenie pracą, ponieważ aktywizacja bezrobotnych jest coraz trudniejsza”.

W latach 2013-2016 do PUP wpłynęły trzy skargi od osób niezadowolonych ze współpracy z pośrednikiem pracy oraz w związku z brakiem oferty pracy, które spełniałyby ich oczekiwania. Skargi zostały rozpatrzone przez Urząd Pracy i uznane za bezzasadne. W badanym okresie nie zgłaszano innych uwag do działalności PUP.

(dowód: akta kontroli str. 483, 562)

³³ Na podstawie dokonywanych przez PUP ocen efektywności swoich działań.

³⁴ Łącznie z Chełmem i powiatem chełmskim.

2.7. Na koniec 2016 r. stopa bezrobocia rejestrowanego na terenie Chełma zmniejszyła się w porównaniu do końca grudnia 2013 r. z 18,3% do 12,8%, tj. o 5,5 punktów procentowych³⁵ z dalszą tendencją spadkową w roku 2017³⁶. Liczba bezrobotnych ogółem, zarejestrowanych w PUP, sukcesywnie zmniejszała się na koniec roku i wyniosła odpowiednio: 4.468 (w tym 2.345 kobiet), 3.800 (1.979 kobiet), 3.537 (1.868 kobiet), 3.062 (1.677 kobiet). Zmniejszała się również sukcesywnie w badanym okresie liczba długotrwałych bezrobotnych (z 2.541 do 1.842), osób pozostających bez pracy w przedziale 12-24 miesiące (z 854 do 508), ponad 24 miesiące (z 1.049 do 882) oraz w przedziałach wiekowych 18-24 lata, 25-34, 35-44, 45-54, 55-59 lat. Natomiast nastąpił wzrost bezrobotnych w wieku 60 lat i więcej (z 91 do 178). Zmniejszenie liczby bezrobotnych dotyczyło osób z każdym poziomem wykształcenia (od poniżej gimnazjalnego do wyższego) oraz stażu pracy (od jednego roku do 30 lat i więcej), jak również bezrobotnych bez stażu pracy. Największy udział bezrobotnych w ogólnej liczbie zarejestrowanych w PUP stanowiły osoby w wieku 25-34, który wyniósł na koniec 2013 r. 33%, a na koniec 2016 r. 31%. Najmniejszy udział w tym zakresie dotyczył osób w wieku 60 lat i więcej (analogicznie 2% i 5,8%). Z liczby 3.062 osób bezrobotnych zarejestrowanych w PUP na koniec 2016 r. najliczniejszą grupę stanowiły osoby pozostające bez pracy powyżej 24 miesięcy – 882 (28,8%).

W latach 2013-2016 odpływ osób bezrobotnych przewyższył ich napływ do PUP³⁷ (z ewidencji wyłączono 20.547 osób, a zarejestrowano 19.243 bezrobotnych). Najwięcej osób wyłączono z ewidencji z powodu podjęcia pracy 8.775 (42,7%), a następnie m.in. z powodu: niepotwierdzenia gotowości do podjęcia pracy 5.180 osób (25,2%); rozpoczęcia stażu 2.311 (11,2%); dobrowolnej rezygnacji ze statusu bezrobotnego 1.787 osób (8,7%).

(dowód: akta kontroli str. 95, 259-263, 413, 486, 569)

2.8. Z 4.366 bezrobotnych mieszkańców Chełma zarejestrowanych na koniec 2012 r.³⁸, 2.551 (58,4%) pozostawało w ewidencji PUP na koniec 2013 r., 1.867 (42,8%) na koniec 2014 r., 1.586 (36,3%) na koniec 2015 r., 1.306 (29,9%) na koniec 2016 r., z tego 736 osób (16,9%) pozostawało w ewidencji bezrobotnych na dzień 31 grudnia w każdym roku (w latach 2012-2016)³⁹.

W przypadku 736 osób znajdujących się na wszystkich listach bezrobotnych w latach 2012-2016, długość pozostawania ich w ewidencji PUP wyniosła: od 4 do 5 lat - 42 osoby, do 10 lat - 127 osób, do 15 lat - 121, do 20 lat - 135, do 25 lat - 237, powyżej 25 lat - 74 osoby.

P.o. Dyrektor PUP wyjaśniła, że „duża grupa zarejestrowanych w Urzędzie Pracy osób, to długotrwale bezrobotni, osoby w wieku ponad 50 lat oraz osoby z ustalonym III profilem pomocy stanowiący 45,3% ogółu zarejestrowanych, którzy nie byli zainteresowani podjęciem pracy, a jedynie uzyskaniem ubezpieczenia zdrowotnego. Ponadto pracodawcy zgłaszali problem ze znalezieniem odpowiednich kandydatów do pracy”.

Analiza działań PUP wobec losowo wybranych 50 osób spośród 1306 pozostających w ewidencji osób bezrobotnych jednocześnie na koniec 2016 r. i na koniec 2012 r. wykazała m.in., że wobec każdej osoby w analizowanej grupie zastosowano kwestionariusz do profilowania uwzględniający sytuację i potrzeby

³⁵ W badanym okresie, w województwie lubelskim stopa bezrobocia zmniejszyła się z 14,4% do 10,4% (o cztery punkty procentowe), a w kraju z 13,4% do 8,3% (5,1 punktu procentowego).

³⁶ Na koniec sierpnia 2017 r. stopa bezrobocia w Chełmie wyniosła 12,4%.

³⁷ Dotyczyło łącznie Chełma i powiatu chełmskiego.

³⁸ Według ewidencji prowadzonej w systemie informatycznym „Syriusz Standard”.

³⁹ Średnia długość pozostawania 736 osób na listach bezrobotnych od daty pierwszej rejestracji (bez uwzględnienia ewentualnych przerw) wyniosła ponad 16 lat (minimalnie cztery lata, a maksymalnie blisko 27 lat).

osoby bezrobotnej, a także zakres form pomocy w zakresie aktywizacji zawodowej. Dwudziestu osobom określono II profil pomocy, pozostałym 30 III profil pomocy. Uwzględniając profil pomocy, wszystkim osobom bezrobotnym przygotowano indywidualne plany działania spełniające wymagania art. 34a ust. 1 i 2 ustawy o promocji zatrudnienia, a określony w nich cel dotyczył podjęcia zatrudnienia lub samozatrudnienia.

Wsparcie w analizowanej grupie osób bezrobotnych opierało się głównie na świadczeniu usług rynku pracy, m.in. udzielaniu informacji o aktualnej sytuacji na rynku pracy, możliwościach szkolenia i kształcenia zawodowego, możliwościach udziału w projektach realizowanych przez partnerów rynku pracy, o ofertach pracy. 34 osoby otrzymały w sumie 91 propozycji do pracy, dziewięć osób skierowano na staż umożliwiający zdobycie doświadczenia zawodowego, dziewięć osób skorzystało ze szkoleń (w tym organizowanych poza PUP). W badanej grupie sześć osób zostało wyłączonych z ewidencji z powodu rozpoczęcia działalności gospodarczej, pięć osób zostało wyrejestrowanych z powodu rozpoczęcia kontraktu socjalnego, cztery osoby wyjechały za granicę. Dwudziestu osobom udzielono wsparcia w postaci indywidualnego oraz grupowego poradnictwa zawodowego. Siedem osób bezrobotnych było wyrejestrowanych do dwóch razy, 14 osób od dwóch do czterech razy, 29 osób bezrobotnych, cztery razy i więcej. Wyłączenie z ewidencji urzędu miało następujące przyczyny: niestawienie w wyznaczonym terminie; wyrejestrowanie na wniosek (wyjazd za granicę); samozatrudnienie, rozpoczęcie kontraktu socjalnego; podjęcie pracy. Wielokrotne wyłączenia z ewidencji były związane z podjęciem pracy krótkookresowej/sezonowej, po zakończeniu której następowała ponowna rejestracja.

Jako przyczynę niepowodzeń w uzyskaniu zatrudnienia, 14 osób bezrobotnych podało zły stan zdrowia, co w wielu przypadkach wpłynęło na zmianę profilu pomocy z II na III. Siedem osób podało brak dyspozycyjności wynikający z konieczności opieki nad dzieckiem, natomiast pozostałe osoby wskazywały na brak motywacji do poszukiwania pracy (rejestracja w PUP dla ubezpieczenia), zbyt wysokie wymagania pracodawców oraz brak odpowiednich ofert pracy.

Przeprowadzona także analiza działań PUP podejmowana wobec 20 osób bezrobotnych najdłużej pozostających w ewidencji (ponad 25 lat) wskazała m.in., że dziewięć osób miało określony II profil pomocy, natomiast 11 osób III profil. Wszystkie osoby miały przygotowane indywidualne plany działania dostosowane do profilu pomocy, spełniające wymagania art. 34a ust. 1 i 2 ustawy o promocji zatrudnienia, a określony w nich cel dotyczył uzyskania zatrudnienia lub samozatrudnienia. W przypadku analizowanej grupy bezrobotnych wsparcie skupiało się na świadczeniu usług rynku pracy. Przedłożono 51 propozycji pracy, szkoleń oraz stażu. Dziewięć osób otrzymało skierowania do pracy, sześcioro bezrobotnych uczestniczyło w stażach lub szkoleniach. Indywidualne lub grupowe doradztwo zawodowe zastosowano 27 razy w stosunku do 11 osób.

W zakresie pośrednictwa pracy upowszechniano dostępne oferty pracy, jak również informacje o perspektywach zatrudnienia, ofertach pracy w kraju i za granicą w ramach pośrednictwa EURES⁴⁰.

W wyniku podejmowanych działań wszystkie 20 osób było wyrejestrowanych z ewidencji więcej niż dwa razy, w tym 11 bezrobotnych więcej niż cztery razy. Powodem wyrejestrowywania było: podjęcie pracy, uczestnictwo w programie zatrudnienia socjalnego, wyjazdu za granicę. Wielokrotnie pozbawiano statusu bezrobotnego z powodu nie stawienia się na wyznaczony przez PUP termin lub na wniosek osoby bezrobotnej.

⁴⁰ Europejski Portal Mobilności Zawodowej, którego celem jest pomoc osobom poszukującym pracy poza granicami kraju.

Trzy osoby bezrobotne w analizowanym okresie wyjeżdżały do pracy za granicę, 14 osób bezrobotnych podejmowało zatrudnienie (najczęściej krótkookresowe), jedna osoba podjęła samozatrudnienie. Jedna osoba nie poszukiwała zatrudnienia, gdyż sprawowała opiekę nad chorym członkiem rodziny.

P.o. Dyrektor PUP wyjaśniła, że „trudności w skutecznej aktywizacji osób bezrobotnych wynikały m.in. z małej ilości ofert pracy, bądź ofert pracy z wysokimi kwalifikacjami, z ograniczeń zdrowotnych, problemów rodzinnych, jak również braku dyspozycyjności, czy chęci uzyskania przez osoby bezrobotne jedynie ubezpieczenia zdrowotnego. Należy podkreślić, że w analizowanym okresie osoby nie pozostawały w sposób ciągły w ewidencji PUP, gdyż były wielokrotnie wyrejestrowywane. Podejmowane działania aktywizacyjne były zgodne z posiadanym profilem pomocy oraz możliwościami lokalnego rynku pracy”.

(dowód: akta kontroli str. 483, 498-550)

2.9. W latach 2012-2016 do PUP wpłynęło 37 informacji o zamiarze dokonania zwolnień grupowych z przyczyn niedotyczących pracowników od 24 pracodawców (w kolejnych latach: 9, 9, 7, 6, 6), z których 28 zamierzało zwolnić łącznie 24.553 pracowników na terenie całego kraju⁴¹. Faktycznie zwolnienia dotknęły 15 pracowników na terenie działania PUP (w: 2012 r.- 3 pracowników, 2013 r. - 11, 2015 r.-1). Dziewięciu pracodawców (z terenu Chełma) zapowiedziało zwolnienie łącznie 270 pracowników, zwalniając faktycznie 239 pracowników, z tego w kolejnych latach (2012-2016): 107, (w 2013 r. nie zgłaszano zamiaru dokonania zwolnień grupowych), 43, 44, 45. Zamiar zwolnień zgłosili przede wszystkim pracodawcy prowadzący działalność ubezpieczeniową, bankową, budowlaną, handlową, produkcyjną, opieki zdrowotnej, oświatową.

PUP kontaktował się z pracodawcami w celu ustalenia skali zwolnień, zawodów, terminów zwolnień wysyłając do wypełnienia kwestionariusz analityczny zwolnień grupowych. Podejmował próbę ustalenia liczby pracowników przewidzianych do zwolnienia, których miejscem zamieszkania było miasto Chełm oraz powiat chełmski. PUP kontaktował się z pracodawcami pisemnie lub telefonicznie, proponując spotkania informacyjno-doradcze, mające na celu ustalenie formy i zakresu pomocy zwalnianym pracownikom. Udzielano informacji na temat dokumentów niezbędnych do rejestracji w urzędzie pracy, zasad przyznawania świadczeń przedemerytalnych, nabywania praw do emerytury, dostępnych aktualnie ofert pracy na lokalnym rynku pracy, dostępnej oferty szkoleniowej oraz instrumentów i usług rynku pracy. Ponadto osoby zwolnione otrzymywały możliwość wsparcia doradcy zawodowego lub lidera klubu pracy, który udzielał informacji z zakresu umiejętności poszukiwania pracy oraz informował o możliwości ubiegania się o jednorazowe środki na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej. Urząd Pracy informował również pracodawców i pracowników o trwających i realizowanych programach i projektach w ramach środków finansowych z EFS.

(dowód: akta kontroli str. 478-482, 560-561)

2.10. Zgodnie z wymogami określonymi w „Strategii rozwiązywania problemów społecznych w latach 2005-2015”, PUP corocznie przekazywał do Urzędu Miasta Chełm sprawozdania z realizacji przypisanych w tym dokumencie zadań. Sprawozdania sporządzono według ustalonego przez ww. Urząd wzoru tabelarycznego określającego: cel i nazwę programu, etap realizacji, instrument monitoringu, formę opracowania danych, osobę odpowiedzialną. Również zgodnie z wymogami określonymi w „Strategii rozwiązywania problemów społecznych w latach 2016-2020”, PUP przekazał do Urzędu Miasta Chełm sprawozdanie (według

⁴¹ Dotyczy podmiotów gospodarczych i firm, których oddziały i filie funkcjonowały na terenie Chełma.

ustalonego wzoru) z realizacji zadań określonych w ww. dokumencie za 2016 r., zawierające w ujęciu tabelarycznym następujące informacje: kierunki działań; okres realizacji; wartość osiągniętego w danym roku wskaźnika celu; opis działania i źródła sfinansowania zadania oraz poniesione koszty na jego realizację.

W zakresie wartości wskaźników, PUP podał w ww. sprawozdaniu za 2016 r. osiągnięte w wyniku realizacji zadań rezultaty dotyczące m.in. liczby osób objętych szkoleniem, robotami publicznymi, pracami interwencyjnymi, stażami, realizacją projektów; liczby doposażonych stanowisk pracy; liczby bezrobotnych otrzymujących środki finansowe na rozpoczęcie działalności gospodarczej.

W latach 2015-2017 PUP przekazał Powiatowej Radzie Zatrudnienia w Chełmie⁴² i Radzie Powiatu w Chełmie roczne informacje z realizacji „Programu promocji zatrudnienia na lata 2014-2018”, zgodnie z określonymi w nim wymogami dotyczącymi częstotliwości ich sporządzania i formy merytorycznej. Rada Zatrudnienia i Rada Powiatu bez wag przyjęła ww. dokumenty.

W informacjach podawano osiągnięte w danym roku wskaźniki rzeczowe zrealizowanych zadań na rzecz ograniczania bezrobocia, prowadzonych działań dotyczących aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, w tym w wyniku realizacji projektów. Powiatowa Rada Zatrudnienia i Rada Powiatu w Chełmie bez uwag przyjęła ww. informacje.

PUP przekazał Urzędowi Miasta Chełm, za lata 2013-2016 zgodnie z wymogami, roczne sprawozdania z realizacji monitoringu dotyczącego „Programu działań na rzecz osób niepełnosprawnych na terenie miasta Chełm” oraz „Programu promocji i ochrony zdrowia psychicznego w mieście Chełm”.

Urząd Pracy sporządził roczne informacje o sposobie realizacji zadań określonych w „Planach działania PUP” za lata 2013-2016. Informacje zostały zatwierdzone przez Dyrektora PUP i były przeznaczone do użytku wewnętrznego. Zawierały m.in. planowaną wartość wskaźnika do osiągnięcia w danym roku, którego plan działań dotyczył, podjęte działania służące realizacji celu oraz stopień osiągnięcia wskaźnika, a także przyczyny w przypadku jego niezrealizowania.

(dowód: akta kontroli str. 64-123, 272-475, 487-497)

2.11. W badanym okresie Urząd Pracy zrealizował 12 projektów związanych z łagodzeniem skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych⁴³ ogółem o wartości 33.196,8 tys. zł⁴⁴, co stanowiło 94,6% wnioskowanych w tym okresie środków finansowych, z tego zrealizowano w: 2013 r. pięć projektów o wartości 7.855,6 tys. zł (wykorzystano 98,2%); 2014 r. trzy projekty o wartości 11.846,1 tys. zł (96,5%); 2015 r. dwa projekty o wartości 6.189,6 tys. zł (90,1%); 2016 r. dwa projekty o wartości 7.305,5 tys. zł (92,1%). Cele wszystkich projektów były zgodne z założeniami przyjętymi w realizowanych przez PUP dokumentach strategicznych i programowych.

W latach 2013-2016, PUP podczas realizacji wszystkich 12 projektów nie wykorzystał w pełni środków finansowych w wysokości ogółem 1.844,6⁴⁵ tys. zł, z tego do Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Lublinie⁴⁶ zwrócił 394,4 tys. zł, do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej 837 tys. zł., a niewykorzystane środki finansowe w wysokości 613,2 tys. zł zostały przeksięgowane w 2016 r. na rachunek podstawowy FP PUP na wydatki obligatoryjne.

P.o. Dyrektor PUP wyjaśniła m.in., że „na powstanie oszczędności w ramach realizowanych projektów złożyły się różne obiektywne i niezależne od PUP

⁴² Za 2016 r. Powiatowej Radzie Rynku Pracy w Chełmie.

⁴³ W tym trzy projekty konkursowe realizowane były w cyklu trzyletnim.

⁴⁴ Dotyczyło to Chełma i powiatu.

⁴⁵ Z uwzględnieniem korekt i zwrotów z lat ubiegłych w przypadku realizacji projektów w cyklu dłuższym niż jeden rok.

⁴⁶ Jako Instytucji Pośredniczej na rachunek transferowy Starostwa Powiatowego w Chełmie.

okoliczności, które nie były spowodowane zaniedbaniami ze strony tutejszego Urzędu Pracy. Oszczędności powstały w związku z tym, że koszty poszczególnych zadań były mniejsze od zakładanych na etapie konstruowania wniosku o dofinansowanie projektu, a więc na etapie którego nie można było przewidzieć i określić wszystkich zdarzeń losowych, które mogłyby mieć wpływ na realizację projektów. Bezrobotni często rezygnowali z udziału w projektach z różnych powodów m.in: podjęcia zatrudnienia; wykreślenia z ewidencji osób bezrobotnych; otrzymania świadczeń emerytalnych lub rentowych; podjęcia nauki w systemie stacjonarnym lub innych wypadków losowych uniemożliwiających ukończenie udziału we wsparciu. Ponadto oszczędności w projektach powstały w wyniku przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz zasad konkurencyjności. W trakcie realizacji projektów prowadzono bieżący monitoring postępu rzeczowego i finansowego. Dzięki temu, oszczędności powstałe w ramach poszczególnych inicjatyw, zgodnie z zasadą racjonalizacji i optymalizacji wydatków, w miarę możliwości przeznaczano na udzielenie wsparcia kolejnym uczestnikom. PUP podejmował różne działania w celu optymalnego wykorzystania środków finansowych, m.in. poprzez wydłużenie okresu rekrutacji uczestnictwa w projektach, wprowadzanie zmian do projektów polegających na zwiększaniu liczby uczestników lub przesunięciu kwoty oszczędności na inne formy wsparcia.

Szczególnie dużą kwotę oszczędności generowały projekty systemowe i pozakonkursowe, wynikające z wielu czynników niezależnych od PUP. Kwoty przeznaczone na realizację projektów systemowych i pozakonkursowych były przyznawane decyzjami Ministra Pracy i Polityki Społecznej, na wysokość których PUP nie miał wpływu. Powyższe problemy były zgłaszane do Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Lublinie (Instytucja Pośrednicząca) podczas składanych wniosków o płatność. Ponadto przyznawane kwoty w skali województwa lubelskiego były jednymi z wyższych, jakie otrzymywał PUP na realizację projektów. Powstałe oszczędności nie miały wpływu na realizację projektów, a wszystkie zakładane cele i wskaźniki zostały osiągnięte”.

Analiza czterech projektów⁴⁷ zrealizowanych w badanym okresie o wartości ogółem 24.246,6 tys. zł (co stanowiło 94,8% otrzymanych na ten cel środków finansowych) wykazała m.in., że uczestniczyło w nich ogółem 2.942 osoby bezrobotne, w tym 1.228 osób z Chełma. Zakładane w projektach cele i wskaźniki efektywności zatrudnieniowej zostały osiągnięte. Końcowe rozliczenia projektów zostały pozytywnie zweryfikowane i zatwierdzone przez Instytucję Pośredniczącą, tj.:

- w projekcie systemowym „**Aktywni na rynku pracy**” (realizowanym okresie od 01.01.2008 r. do 31.12.2014 r.) w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki udział w 2013 r. wzięło 821 osób (w tym 343 osoby z terenu Chełma). W ramach projektu m.in.: 615 osób skierowano na staż (235 z Chełma) w tym, 106 otrzymało jednorazowe środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej (51 z Chełma), 65 osób uczestniczyło w szkoleniach zawodowych (32 z Chełma). Ponadto 28 lokalnych przedsiębiorców otrzymało wsparcie na wyposażenie stanowiska pracy dla osoby bezrobotnej, na które zatrudniono 35 osób w ramach projektu (25 z Chełma). W okresie do 3 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie⁴⁸, 429 osób podjęło zatrudnienie (184 z Chełma) w tym m.in. 235 długotrwale bezrobotnych (86 z Chełma). Na realizację projektu PUP wydatkował w 2013 r. łącznie 7.024,9 tys. zł

⁴⁷ Do analizy wybrano po jednym zrealizowanym projekcie (o najwyższej kwocie) z kolejnych lat 2013-2016.

⁴⁸ Zgodnie z wytycznymi zawartymi w dokumencie pn. „Pomiar efektu zatrudnieniowego w przypadku projektów systemowych dla Poddziałania 6.1.3. PO KL” oraz na podstawie wytycznych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej („MPIPS”) – zawartych w instrukcji do załącznika nr 6 do sprawozdania PiPS-01 „Aktywne programy rynku pracy”.

(z planowanych 7.069,1 tys. zł, tj. 99,4%). Niewykorzystane środki w kwocie 44,2 tys. zł zostały zwrócone do MPiPS;

- w projekcie systemowym **„Aktywni na rynku pracy”** (realizowanym w okresie j.w.) udział w 2014 r. wzięło 1.073 osób (450 z Chełma), w tym m.in. 656 osób długotrwale bezrobotnych (220 z Chełma). W ramach projektu m.in.: 805 osób skierowano na staż (324 z Chełma), 140 otrzymało jednorazowe środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej (74 z Chełma), a 70 osób uczestniczyło w szkoleniach zawodowych (28 z Chełma). Ponadto 49 lokalnych przedsiębiorców otrzymało wsparcie na wyposażenie stanowiska pracy dla osoby bezrobotnej, na które zatrudniono 58 osób (24 z Chełma). W okresie do 3 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie, 607 osób podjęło zatrudnienie (228 z Chełma) w tym m.in. 342 osoby długotrwale bezrobotne (118 z Chełma). Na realizację projektu wydatkowano łącznie w 2014 r. kwotę 10.182,6 tys. zł (z planowanych 10.562,2 tys. zł, tj. 96,4%). Niewykorzystane środki finansowe w kwocie 379,5 tys. zł zostały zwrócone do MPiPS;
- w projekcie pozakonkursowym **„Aktywizacja osób młodych pozostających bez pracy w powiecie chełmskim i mieście Chełm”** zrealizowanym w 2015 r. w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, udział wzięło 613 osób (w tym 252 osoby z Chełma), z tego m.in. 314 osób długotrwale bezrobotnych (252 z Chełma) i 395 o niskich kwalifikacjach (119 z Chełma). W ramach projektu m.in.: 488 osób skierowano na staż (193 z Chełma), 45 otrzymało jednorazowe środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej (25 z Chełma), 50 otrzymało bon na zasiedlenie (26 z Chełma), 20 osób uczestniczyło w szkoleniach w trybie indywidualnym (5 z Chełma). W okresie do 3 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie⁴⁹, 344 osoby podjęły zatrudnienie (130 z Chełma) w tym m.in. 166 osób długotrwale bezrobotnych (61 z Chełma) i 221 osób o niskich kwalifikacjach (65 z Chełma). Na realizację projektu wydatkowano w 2015 r. łącznie 4.402 tys. zł (z planowanych 4.997,3 tys. zł, tj. 88,1%). Zgodnie z „Wytycznymi w zakresie realizacji projektów finansowanych ze środków Funduszu Pracy w ramach programów operacyjnych współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014-2020”, niewykorzystane środki finansowe w kwocie 595,3 tys. zł zostały przeksięgowane na podstawowy rachunek bankowy FP, z przeznaczeniem na wypłatę zasiłków dla osób bezrobotnych i innych obligatoryjnych świadczeń;
- w projekcie **„Nowy start – lepsze jutro ”** zrealizowanym w 2016 r. w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego 2014-2020, udział wzięło 435 osób bezrobotnych (w tym 183 osoby z Chełma), z tego m.in. 308 osób długotrwale bezrobotnych (126 z Chełma) i 366 osób o niskich kwalifikacjach (143 z Chełma). W ramach projektu skierowano m.in.: 250 osób na staż (113 z Chełma); 150 na szkolenia podnoszące kwalifikacje zawodowe (51 z Chełma), 35 osób do pracy na wyposażone lub doposażone stanowisko (19 z Chełma). W okresie do 3 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie, 182 osoby podjęły zatrudnienie (69 z Chełma), w tym m.in. 124 osoby długotrwale bezrobotne (44 z Chełma) i 143 osoby o niskich kwalifikacjach (47 z Chełma). Na realizację projektu wydatkowano w 2016 r. łącznie 2.637 tys. zł (z planowanych 2.949,2 tys. zł, tj. 89,4 %). Niewykorzystane środki finansowe w kwocie 312,2 tys. zł zostały w 2017 r. przeksięgowane na podstawowy rachunek bankowy FP, z przeznaczeniem na wypłatę zasiłków dla osób bezrobotnych i innych obligatoryjnych świadczeń.

(dowód: akta kontroli str. 244-251, 255-258, 582-583-608)

⁴⁹ Zgodnie z „Wytycznymi w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze rynku pracy na lata 2014-2020”.

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

Urząd Pracy, zgodnie z założeniami strategiczno-programowymi, realizował zadania dotyczące aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych z Chełma. Pomimo ograniczonych możliwości rynku pracy w mieście, dynamika spadku bezrobocia w badanym okresie była wyższa niż w województwie lubelskim i kraju. Brak skuteczności działań aktywizacyjnych w odniesieniu do grupy bezrobotnych pozostających dłużej w ewidencji PUP, spowodowany był przede wszystkim postawą tych osób, niezainteresowanych podjęciem stałego zatrudnienia. Prawidłowo poniesiono wydatki na realizację badanych czterech projektów, osiągając zakładane cele i wskaźniki oraz umożliwiając bezrobotnym skorzystanie z wielu form aktywizacji zawodowej.

IV. 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 Kontroli⁵⁰, odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

IV. 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 Lublinie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
realizacji uwagi

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

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

Lublin, dnia października 2017 r.

Kontroler
Walerian Marczyk
Doradca ekonomiczny

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

⁵⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 524. (dalej: „ustawa o NIK”).

