



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.010.05.2017
P/17/070

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/070 – Rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast istotnie dotkniętych skutkami zmian gospodarczych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Marcin Kiersnowski – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/96/2017 z 22 czerwca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Białymstoku, ul. Pogodna 63/1, 15-365 Białystok ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dorota Kolenda – Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Białymstoku ² (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W latach 2013-2016 PUP zgodnie z przyjętymi założeniami strategicznymi i rozpoznanymi potrzebami realizował działania na rynku pracy Białegostoku⁴, które przyczyniały się do zmniejszenia stopy bezrobocia rejestrowanego w Mieście. Jednak jego spadek był nieco niższy w porównaniu do całego kraju.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Urząd skutecznie pozyskiwał środki finansowe na swoje działania. Wpisywały się one w przewidziane w dokumentach strategicznych Białegostoku cele, które sformułowano na podstawie prawidłowo zidentyfikowanych problemów rynku pracy Miasta. Działania PUP – oprócz innych czynników zewnętrznych takich jak np. wzrost gospodarczy oraz poprawa na rynku pracy w kraju – miały wpływ na zmniejszenie stopy bezrobocia rejestrowanego w Białymstoku z 13,3% na koniec 2012 r. do 9,0% na koniec 2016 r., tj. o 32,3%. Liczba osób bezrobotnych zarejestrowanych w Urzędzie zmniejszyła się z 16.545 na koniec 2012 r. do 11.321 na koniec 2016 r., a długotrwale bezrobotnych z 9.050 do 7.062. W porównaniu do całego kraju spadek bezrobocia w Mieście był jednak nieco mniejszy⁵ i wypracowany przy niższej efektywności kosztowej podstawowych form aktywizacji zawodowej. NIK zauważa też, że przez cztery lata działania PUP nie zapewniły stałego zatrudnienia 28,1% bezrobotnym mieszkańcom Białegostoku zarejestrowanym w Urzędzie na koniec 2012 r. Zwiększył się też udział osób długotrwale bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych (z 54,7% do 62,4%).

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

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

¹ Dalej: „PUP” lub „Urząd”.

² Od 1 października 2015 r. Od 1 września 2011 r. do 30 września 2015 r. obowiązki Dyrektora PUP pełniła Pani Iwona Rojcewicz.

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

⁴ Dalej: „Białystok” lub „Miasto”.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Programowanie kierunków działań, uwzględniających wyniki rozpoznanych problemów Białegostoku

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zgodnie ze swoim Statutem⁶, Urząd jest powiatową samorządową jednostką organizacyjną Powiatu Białostockiego, a zasięg jego działania obejmuje Miasto i Powiat Białostocki, w skład którego wchodzi 15 gmin. Na podstawie porozumienia z 29 marca 2006 r. Miasto i Powiat Białostocki postanowiły wspólnie wykonywać zadania z zakresu łagodzenia skutków bezrobocia, zatrudnienia oraz aktywizacji zawodowej bezrobotnych i osób poszukujących pracy. Uzgodniono, że zadania te wykonywane będą przez PUP pod zwierzchnictwem Starosty Powiatu Białostockiego, który jednocześnie zobowiązał się do zapewnienia podmiotom z Białegostoku i Powiatu Białostockiego równego dostępu do realizowanych przez PUP usług i udzielanych świadczeń. Na podstawie porozumienia z 28 kwietnia 2006 r. Miasto zobowiązało się przekazywać Powiatowi Białostockiemu dotację na współfinansowanie działalności PUP, której wysokość uzależniono od udziału liczby mieszkańców Białegostoku w ogólnej liczbie mieszkańców z obszaru działania Urzędu. (dowód: akta kontroli str. 4-10)

1.2. Najistotniejsze problemy zdiagnozowane w obszarze rynku pracy stanowiły podstawę do wyznaczenia celów i kierunków działań zawartych m.in. w przyjętej 13 września 2010 r. *Strategii Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011-2020 plus*⁷ (dalej: „*Strategia Rozwoju Miasta*”). W dokumencie tym wskazano, że bezrobocie jest jednym z największych problemów mieszkańców Białegostoku w obszarze infrastruktury społecznej i kapitału ludzkiego. Słusznie zauważono, że w 2008 r. najliczniejszą grupę bezrobotnych (wg poziomu wykształcenia) stanowiły osoby z wykształceniem policealnym i średnim zawodowym (23,3% ogółu bezrobotnych), następnie z zasadniczym zawodowym (19,7%), wyższym (19,2%) i średnim ogólnokształcącym (11,6%). Podkreślono jednocześnie, że niekorzystne z punktu widzenia sytuacji na rynku pracy dane o stopie bezrobocia w Białymstoku to z drugiej strony dowód na istnienie „*znaczących zasobów wykwalifikowanej pracy*.”

Stosownie do rozpoznanego problemu bezrobocia, w *Strategii Rozwoju Miasta* za jeden z celów strategicznych przyjęto wysoką jakość kapitału ludzkiego i bezpieczeństwo społeczne mieszkańców, a za priorytety m.in.: wspieranie rozwoju tożsamości i aktywności lokalnej; rozwój osobowy i zawodowy mieszkańców; wspieranie rodzin; poprawę skuteczności działań w zakresie pomocy społecznej i integracji. Określono także kierunki działań w ramach tych priorytetów, tj. m.in.: kształtowanie lokalnej tożsamości w ramach współpracy między administracją, przedsiębiorcami, instytucjami non-profit, uczelniami; doskonalenie warunków dla kształcenia zawodowego, ustawicznego i specjalnego dostosowanego do rynku pracy; przeciwdziałanie zagrożeniom, katastrofom i sytuacjom kryzysowym; wspomaganie rodziny w jej rozwoju i funkcjach społecznych; inicjowanie rozwiązań adekwatnych do zmian demograficznych; zwiększenie efektywności działania pomocy społecznej; stworzenie systemu wczesnej interwencji w zakresie rehabilitacji zdrowotnej, społecznej, zawodowej i edukacji; rozwijanie systemu wsparcia osób w sytuacji kryzysowej i doświadczających przemocy. Za jeden z ogólnych wskaźników monitorowania *Strategii Rozwoju Miasta* przyjęto stopę bezrobocia rejestrowanego w Mieście oczekując jego spadku.

W *Strategii Rozwoju Miasta* założono, że jej wdrażanie będzie polegało na realizacji sformułowanych w niej celów strategicznych, priorytetów i kierunków działań za pośrednictwem programów operacyjnych. Takim programem była m.in. przyjęta przez

⁶ Statut PUP uchwaliła Rada Powiatu Białostockiego uchwałą Nr II/6/2014 z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Białymstoku (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 4204). Poprzednio obowiązywał Statut uchwalony przez Radę Powiatu Białostockiego uchwałą Nr XL/348/2006 z dnia 25 maja 2006 r. w sprawie Statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Białymstoku (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 172, poz. 1606).

⁷ Uchwała Nr LVIII/777/10 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 13 września 2010 r. w sprawie przyjęcia *Strategii Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011-2020 plus*.

Radę Miejską Białegostoku 30 grudnia 2011 r.⁸ *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Białegostoku na lata 2011-2020* (dalej: „*Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta*”). W strategii tej zauważono, że z ogólnej liczby bezrobotnych (15.249) zarejestrowanych na koniec 2010 r. – 11.657 (76,4%) osób poprzednio pracowało, natomiast 3.592 (23,6%) osoby dotychczas nie pracowały. Spośród osób bezrobotnych zarejestrowanych na koniec 2010 r. i będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy najwięcej było osób długotrwale bezrobotnych. Następne pod względem liczebności były osoby bez doświadczenia zawodowego i osoby bez kwalifikacji zawodowych. Z analizy struktury zarejestrowanych bezrobotnych wg wieku wynikało, że stale przeważającymi grupami były osoby bezrobotne w wieku 25 – 34 lata (31,5% ogółu zarejestrowanych). Dominującym typem wykształcenia wśród bezrobotnych zarejestrowanych w PUP było wykształcenie gimnazjalne i poniżej. Na koniec 2010 r. bezrobotni z tym typem wykształcenia stanowili 24,8% ogółu zarejestrowanych bezrobotnych.

W związku z powyższym w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Urzędowi przypisano do realizacji lub współrealizacji dwa cele strategiczne (wysoka aktywność zawodowa; skuteczny system społecznego wsparcia oraz integracja środowiska lokalnego), a w ich ramach siedem priorytetów (dostosowanie kwalifikacji osób bezrobotnych do potrzeb rynku pracy, promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia, stworzenie mechanizmu długofalowego prognozowania potrzeb rynku pracy na zawody i kwalifikacje, wspieranie osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, poprawa jakości życia osób niepełnosprawnych poprzez wyrównywanie szans, ułatwianie bezdomnym integracji ze środowiskiem lokalnym i wyjścia z bezdomności, rozwój ekonomii społecznej).

Wymienione w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta cele i priorytety miały być osiągnięte poprzez przewidziane w niej działania PUP, tj. opracowywanie kierunków szkoleń w oparciu o analizę lokalnego rynku pracy, pomoc w diagnozowaniu predyspozycji zawodowych bezrobotnych w ramach usług doradczych, pozyskiwanie środków i organizacja szkoleń, promowanie idei uczenia się przez całe życie, kreowanie postaw przedsiębiorczych, wsparcie finansowe osób bezrobotnych w samozatrudnieniu, wsparcie finansowe przedsiębiorców w tworzeniu nowych miejsc pracy, współpraca z organizacjami pracodawców, współpraca z Podlaskim Obserwatorium Rynku Pracy, obejmowanie programami osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, pozyskiwanie dodatkowych środków na realizację projektów, diagnoza i monitoring sytuacji osób niepełnosprawnych, aktywizacja społeczna i zawodowa osób niepełnosprawnych, wspieranie zatrudnienia socjalnego, wspieranie rozwoju podmiotów ekonomii społecznej.

W celu oceny postępów w realizacji zadań PUP oraz oceny osiągnięcia założeń Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta wprowadzono w niej wskaźniki. W latach 2013-2016 osiągnięto następujący ich poziom: liczba przeprowadzonych ankiet wśród pracodawców w celu opracowania kierunków szkoleń (299); liczba bezrobotnych objętych usługami doradczymi (12.325); liczba przeszkolonych bezrobotnych (2.345); liczba osób przeszkolonych z zakresu przedsiębiorczości (296); liczba osób, które podjęły działalność gospodarczą po uzyskaniu pomocy (1.671); liczba osób zatrudnionych na refundowanych stanowiskach pracy (846); liczba wspólnych przedsięwzięć z organizacjami pracodawców na rzecz rynku pracy (osiem); liczba pozyskanych i przekazanych raportów (analiz) Podlaskiemu Obserwatorium Rynku Pracy (51); liczba osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy objętych programami rynku pracy (6.880); wysokość pozyskanych poza algorytmem Funduszu Pracy środków na realizację programów rynku pracy (34.892,3 tys. zł⁹); liczba osób niepełnosprawnych zarejestrowanych jako bezrobotne i poszukujące pracy (spadek z 1.529 na koniec 2012 r. do 1.202 na koniec 2016 r.); liczba osób niepełnosprawnych objętych programami rynku pracy (567); liczba osób skierowanych do centrów integracji społecznej (423); liczba szkoleń dla podmiotów ekonomii społecznej (dwa).

⁸ Uchwała NR XXI/199/11 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Miejskiej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Białegostoku na lata 2011-2020.

⁹ Kwota dotyczy zadań PUP wykonywanych na terenie Miasta i Powiatu Białostockiego.

W Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta ani wewnętrznych dokumentach PUP, w tym Powiatowym programie promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy¹⁰, nie określono docelowych wartości ww. wskaźników, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”.

Urzędowi nie przypisano też zadań w zakresie monitorowania realizacji Strategii Rozwoju Miasta lub Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta. W latach 2013-2016 Urząd corocznie przekazywał na żądanie Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Białymstoku (dalej: „MOPR”) informacje dotyczące realizacji zadań przypisanych PUP w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta. Ponadto władzom Białegostoku przekazywano kwartalne informacje o aktualnej sytuacji na rynku pracy zawierające m.in. dane o poziomie, stopie i dynamice bezrobocia w Białymstoku, ilości ofert pracy oraz aktywizacji mieszkańców Białegostoku¹¹. Nie wnoszono przy tym o zmianę założeń przyjętych w dokumentach strategicznych Miasta. Dyrektor PUP odnosząc się do stopnia realizacji celów Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta wyjaśniła, że *„zadania, które zostały przypisane PUP w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta były realizowane w sposób bardzo rzetelny i efektywny. Każdego roku wskaźniki, w większości przypadków, były osiągane na coraz wyższym poziomie (np. liczba osób będących w szczególnej sytuacji objętych wsparciem, pozyskiwanie dodatkowych środków, wsparcie przedsiębiorczości), co świadczy o coraz lepszym realizowaniu zadań. Należy również nadmienić, iż realizacja zadań Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta przynosi wymierne korzyści widząc sytuację na lokalnym rynku pracy (...). Poziom bezrobocia systematycznie spada, a sytuacja mieszkańców powracających na rynek w Białymstoku oraz powiecie białostockim jest coraz lepsza.”*

(dowód: akta kontroli str. 11-151, 580-587)

1.3. W latach 2013-2016 PUP w celu realizacji zadań wskazanych w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta skutecznie pozyskiwał środki finansowe na realizację projektów dotyczących pomocy na rynku pracy. W tych latach występował do Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku o środki finansowe z Funduszu Pracy i Europejskiego Funduszu Społecznego na realizację 24 projektów tworzonych z własnej inicjatywy¹². Wszystkie wnioski rozpatrzone pozytywnie, a łączna kwota przyznanych środków wyniosła 66.276,0 tys. zł, tj. 98,6% kwoty o jaką wносił PUP (67.235,7 tys. zł).

W latach 2013-2016 PUP realizował 31 projektów, które wpisywały się w zadania Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta. PUP na ich realizację w tym okresie wydatkował 66.464,0 tys. zł finansując zadania w celu aktywizacji mieszkańców Miasta i Powiatu Białostockiego. W żadnym przypadku Urząd nie zwracał niewykorzystanych środków z powodu niepełnej realizacji projektów. Nie zrealizowano projektu dotyczącego bezrobotnych rodziców powracających na rynek pracy, posiadających co najmniej jedno dziecko w wieku do lat sześciu oraz bezrobotnych sprawujących opiekę nad osobą zależną, którego realizację zaplanowano od 1 czerwca 2014 r. do 31 grudnia 2015 r. Dyrektor PUP wyjaśniła, że *„PUP po nowelizacji ustawy (z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹³ - przyp. NIK) oraz wprowadzeniu nowych instrumentów (ustawą z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw¹⁴ - przyp. NIK) wystąpił do Ministra Pracy o środki rezerwy na nowe formy, aby umożliwić pracodawcom skorzystanie z całego wachlarza usług. Program skierowany do bezrobotnych rodziców powracających na rynek pracy,*

¹⁰ Powiatowy program promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy został przyjęty uchwałą Nr XXV/178/2016 Rady Powiatu Białostockiego z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie przyjęcia Powiatowego programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy na lata 2016 – 2020. Wcześniej obowiązywał Powiatowy program promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy przyjęty uchwałą Nr XXXVIII/360/09 Rady Powiatu Białostockiego z dnia 26 listopada 2009 roku w sprawie przyjęcia Powiatowego programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy na lata 2009 – 2015.

¹¹ Sprawozdania z działalności Urzędu oraz sprawozdania z realizacji Powiatowego programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy przedstawiano Radzie Powiatu Białostockiego na posiedzeniach 24 kwietnia 2014 r., 23 kwietnia 2015 r., 28 kwietnia 2016 r. oraz 27 kwietnia 2017 r.

¹² W latach 2013-2016 Urząd nie realizował programów Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

¹³ Dz. U. z 2017 r., poz. 1065, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o promocji zatrudnienia”.

¹⁴ Dz. U. poz. 598.

posiadających co najmniej jedno dziecko w wieku lat 6 i bezrobotnych sprawujących opiekę nad osobą zależną nie został zrealizowany. Urząd aktywizacją miał objąć 60 osób. Z uwagi na brak zainteresowania pracodawców zaplanowanymi formami wsparcia, środki z programu nie zostały wykorzystane. Pracodawcy po zapoznaniu się z warunkami organizacji świadczenia aktywizacyjnego czy grantu na telepracę rezygnowali z tych form na rzecz prac interwencyjnych w przypadku chęci skorzystania z refundacji wynagrodzeń, a w przypadku utworzenia stanowiska pracy wybierali refundację kosztów wyposażenia stanowiska pracy. Ważne przy zgłaszaniu tego programu było danie pracodawcom możliwości skorzystania z nowych form. Urząd nie posiadając doświadczenia w realizacji takiego wsparcia postanowił przystąpić do niego na zasadzie pilotażu. Ponadto przeprowadzona przez MRPiPS „Analiza rozwiązań wprowadzonych ustawą z dnia 14 marca 2014 r. (...)” wydana w czerwcu 2016 roku potwierdza niewielkie zainteresowanie pracodawców w/w formami np. od momentu wejścia w życie tylko osiem urzędów w skali kraju udzieliło grant na telepracę.”

Analiza sfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego czterech¹⁵ projektów o łącznej wartości 30.398,6 tys. zł wykazała, że podjęte w ich ramach działania wpisywały się w zadania PUP przewidziane w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta. Wyznaczone w analizowanych projektach proste i osiągalne cele (zwiększenie szans długotrwale bezrobotnych i osób młodych na zatrudnienie, zdobycie doświadczenia zawodowego, podniesienie kwalifikacji zawodowych bezrobotnych) były istotne dla zidentyfikowanych problemów rynku pracy Miasta, a ich osiągnięcie wyznaczono na czas trwania poszczególnych projektów. Za wskaźniki osiągnięcia wyznaczonych celów przyjmowano m.in. liczbę osób kończących szkolenia lub staż, liczbę utworzonych miejsc pracy w ramach środków przyznanych na podjęcie działalności gospodarczej albo na wyposażenie i doposażenie stanowisk pracy, odsetek osób o niskich kwalifikacjach które podjęły zatrudnienie oraz efektywność zatrudnieniową mierzoną w ciągu trzech miesięcy po zakończeniu przez uczestników udziału w projekcie. Pozwalały one ocenę stopnia osiągnięcia założonych celów analizowanych projektów, jednak część osób po realizacji projektu wracała na listy bezrobotnych, co opisano w punkcie 2.6.

(dowód: akta kontroli str. 11-132, 152-336, 580-587)

1.4. Starosta Powiatu Białostockiego zarządzeniem z 26 lutego 2013 r.¹⁶ powołał Powiatową Radę Zatrudnienia w Białymstoku. Zgodnie z art. 22 ust. 5 pkt. 5 i 6¹⁷ oraz ust. 6 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia oraz art. 39 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹⁸ Rada m.in. pozytywnie oceniała roczne sprawozdania z działalności Urzędu i opiniowała wnioski o nowych kierunkach nauczania w szkołach prowadzących kształcenie zawodowe. Rada opiniowała też: roczne plany pracy PUP; podział środków Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu; programy specjalne oraz Aktywizacja i Integracja; regulamin przyznawania osobom bezrobotnym jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej; regulamin udzielania refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanej osoby bezrobotnej; regulaminu finansowania ze środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego (dalej: „KFS”) kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców. Z protokołów posiedzeń Rady wynika, że nie inspirowała ona przedsięwzięć zmierzających do pełnego i produktywnego zatrudnienia na terenie działania PUP.

(dowód: akta kontroli str. 337-341)

1.5. W latach 2013-2016 działalność PUP była współfinansowana przez Białystok stosownie do postanowień porozumienia z 28 kwietnia 2006 r. opisanego w pkt. 1.1. W tym okresie

¹⁵ Projekty: „Aktywność szansą na zatrudnienie - II edycja” realizowany od 1 lutego 2013 r. do 28 lutego 2014 r.; „Podjęmij Kluczową decyzję” realizowany od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r.; „Aktywizacja osób młodych pozostających bez pracy w powiecie białostockim i powiecie miasto Białystok (I)” realizowany od 1 kwietnia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r.; „Razem Przeciw Ograniczeniom - Współpraca zapewni Pracę (II)” realizowany od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r.

¹⁶ Zarządzenie nr 10/2013 Starosty Powiatu Białostockiego z 26 lutego 2013 r. w sprawie powołania Powiatowej Rady Zatrudnienia w Białymstoku na kadencję na lata 2013-2017 zmienionym zarządzeniami nr 18/2013 z 3 czerwca 2013 r., 7/2014 z 24 kwietnia 2014 r., 16/2015 z 27 marca 2015 r., 4/2016 z 25 stycznia 2016 r., 6/2016 z 8 lutego 2016 r., 9/2016 z 17 lutego 2016 r., i nr 36/2016 z 6 grudnia 2016 r.

¹⁷ Do 27 maja 2014 r. pkt. 4 i 5.

¹⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, ze zm.

Urząd nie zgłaszał do Miasta dodatkowych potrzeb finansowych. Nie otrzymywał też od władz Białegostoku propozycji lub wytycznych dotyczących kierunków działań na rzecz rozwoju rynku pracy. (dowód: akta kontroli str. 4-10, 151, 380-384)

1.6. Od wejścia w życie 17 lutego 2016 r. ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci¹⁹ liczba bezrobotnych kobiet z Białegostoku zmniejszyła się z 5.911 na koniec 2015 r. do 5.080 na koniec 2016 r. Ich udział w ogólnej liczbie bezrobotnych utrzymywał się na podobnym poziomie i wynosił 44,8% oraz 44,9%. Liczba kobiet w napływie bezrobotnych zmniejszyła się z 7.395 do 6.457, a ich udział w tym napływie z 45,4% do 44%. Nieznacznie zwiększyła się liczba kobiet, które po urodzeniu dziecka nie podjęły zatrudnienia (z 1.387 do 1.398). Dyrektor PUP w piśmie skierowanym do Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku stwierdził, że „ze względu na zbyt krótki okres jaki upłynął od wprowadzenia rządowego Programu 500 Plus trudno jest stwierdzić jak fakt otrzymywania świadczenia z tego programu wpłynął na lokalny rynek pracy. (...) Analizując przyczyny odpływu osób z bezrobocia, pod kątem Programu 500 Plus można zauważyć jedynie nieznaczny wzrost wyrejestrowań z powodu odmowy bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy lub innej formy pomocy. W okresie od stycznia do września 2015 r. wyrejestrowania z tego powodu stanowiły 1,1%, natomiast w analogicznym okresie 2016 r. wzrosły do 3,1%. Obniżenie motywacji do podjęcia pracy dotyczy głównie ofert pracy, gdzie pracodawcy proponują wynagrodzenie na poziomie minimalnego. Ponadto w 2016 r. nie zaobserwowano znaczących zmian w korzystaniu przez osoby bezrobotne z oferowanych form aktywizacji zawodowej.” W ocenie doradców klienta Urzędu „beneficjenci Programu 500 Plus w obawie przed utratą świadczeń nie są zainteresowani legalnym zatrudnieniem. (...) Pracodawcy podkreślają, że bezpośrednio wpływa on (Program 500 Plus – przyp. NIK) na ograniczenie motywacji oraz aktywności zawodowej. (dowód: akta kontroli str. 342-347)

1.7. W latach 2013-2016 PUP w zakresie pomocy na rynku pracy Białegostoku współpracował z MOPR. Urząd corocznie zawierał z MOPR porozumienia w sprawie organizacji prac społecznie użytecznych dla kolejno 192, 20, 34 i 34 osób korzystających ze świadczeń MOPR, a w 2015 roku także porozumienie o współpracy w zakresie integracji zawodowej 40 bezrobotnych w ramach Programu Aktywizacja i Integracja. W celu zabezpieczenia się przed powielaniem udzielanych form pomocy, obie instytucje 26 marca 2009 r. zawarły porozumienie o współpracy przy realizacji przez MOPR projektu systemowego *Aktywność kluczem do sukcesu*, w którym MOPR zobowiązał się m.in. do informowania PUP o ukończonych kursach i szkoleniach zawodowych zrealizowanych przez osoby objęte kontraktami socjalnymi. Ponadto 24 września 2013 r. MOPR i PUP zawarły porozumienie w sprawie korzystania z samorządowej elektronicznej platformy informacyjnej. Celem porozumienia było zapewnienie możliwości dwukierunkowej wymiany danych dotyczących beneficjentów obszaru rynku pracy i pomocy społecznej na poziomie lokalnym. Dyrektor PUP wyjaśniła, że „nie napotykały trudności we współpracy z MOPR w zakresie aktywizacji osób bezrobotnych. W przypadku powstania wspólnych inicjatyw, realizacji dodatkowych programów spotykamy się z aprobatą tej instytucji, czego przykładem jest wspólna realizacja Programu Aktywizacja i Integracja (...). W ramach programu skierowano 40 osób, będących w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy (III profil) do udziału w zajęciach aktywizujących oraz pracach społecznie użytecznych.” (dowód: akta kontroli str. 348-376, 580-587)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że ocena skuteczności wykonywania zadań przez Urząd była utrudniona, bowiem w wewnętrznych dokumentach PUP ani w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta w opracowaniu których uczestniczył Urząd²⁰, nie określono ogólnych docelowych wartości wskaźników działań mających na celu

¹⁹ Dz. U. poz. 195, ze zm.

²⁰ Zgodnie z zarządzeniem nr 660/11 Prezydenta Miasta Białegostoku z 23 marca 2011 r. w sprawie powołania Zespołu programowego ds. opracowania Miejskiej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Białegostoku na lata 2011-2020 w skład tego zespołu wchodził Dyrektor PUP.

osiągnięcie założonych celów strategicznych. W rezultacie nie była możliwa wymierna, precyzyjna ocena przebiegu realizacji i stopnia osiągnięcia wyznaczonych celów. Dyrektor PUP wyjaśniła, że „w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta zespół tworzący strategię zdecydował o formule dokumentu oraz sposobie określenia wskaźników. Natomiast w Powiatowym Programie Promocji Zatrudnienia oraz Aktywizacji Lokalnego Rynku Pracy niemożliwe jest określenie wskaźników monitorujących z kilku powodów: [1] Rynek pracy podlega dynamicznym zmianom. Zmienne są oczekiwania i potrzeby jego uczestników, często deklaracje pracodawców dotyczące planów zatrudnieniowych szybko ulegają zmianom; [2] Środki finansowe na realizację programów rynku pracy pochodzą z algorytmu określonego w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2014 roku w sprawie kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie²¹. W oparciu o wzór matematyczny wyliczana i przyznawana jest tutaj. Urzędowi pula środków na każdy rok. [3] PUP pozyskuje dodatkowe środki na finansowanie programów rynku pracy z Europejskiego Funduszu Społecznego, gdzie dopiero na etapie składania wniosków o dofinansowanie projektów pozyskuje wiedzę o wysokości dostępnych środków. Dlatego też program (Promocji Zatrudnienia oraz Aktywizacji Lokalnego Rynku Pracy – przyp. NIK) został stworzony jako kompleksowe wsparcie osób bezrobotnych zawierający wszystkie możliwe przewidziane w ustawie usługi i instrumenty. Brak wskazania wskaźników na przyszłe lata nie zmienia podejścia Urzędu do osiągania jak najlepszych efektów pracy w każdym roku. Ponadto powiatowe urzędy pracy corocznie podlegają ocenie efektywności ich pracy, dlatego też wszystkie realizowane programy mają na celu stworzenie odpowiedniej relacji nakład/efekt.” (dowód: akta kontroli str. 580-587)

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2012-2016 wydatki Urzędu związane z jego działalnością na obszarze Białegostoku i Powiatu Białostockiego wyniosły kolejno 79.034,9 tys. zł, 94.118,1 tys. zł, 85.284,7 tys. zł, 86.723,1 tys. zł oraz 85.819,2 tys. zł, przy czym udział osób bezrobotnych z Białegostoku w łącznej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych w PUP był na zbliżonym poziomie i stanowił 65,6%, 66,2%, 65,9%, 65,9% oraz 65,6%²². W 2013 roku wyższe wydatki Urzędu wynikały z wyższej kwoty wypłaconych zasiłków dla bezrobotnych. W przeliczeniu na jednego petenta Urzędu wydatki wyniosły 1,5 tys. zł, 1,8 tys. zł, 1,7 tys. zł, 1,9 tys. zł oraz 2,0 tys. zł.

PUP w latach 2013-2016 nie przyjął do realizacji 1.960 wniosków o udzielenie wsparcia, z czego 616 dotyczyło dofinansowania rozpoczęcia działalności gospodarczej, 583 – staży, 359 – refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy, 153 – szkoleń, 121 – prac interwencyjnych, a 56 – refundacji kosztów zatrudnienia bezrobotnych do 30 roku życia. Jedynie w czterech (z 1.960) przypadkach powodem nie przyjęcia wniosków do realizacji był brak środków finansowych, w tym trzy dotyczyły organizacji prac interwencyjnych, a jeden refundacji kosztów zatrudnienia bezrobotnych do 30 roku życia. W pozostałych sprawach przyczynami nie przyjęcia wniosków do realizacji były braki formalne lub względy merytoryczne (np. przeciwwskazania lekarskie, utrata statusu osoby bezrobotnej, itp.).

²¹ Dz. U. poz. 1294.

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

W ocenie Dyrektora Urzędu „posiadane przez PUP środki finansowe w latach 2013 – 2016 w większości zrealizowały składane zapotrzebowania (wnioski) pracodawców, przedsiębiorców i osoby bezrobotne. Jedynie niewielka część tych wniosków nie została zrealizowana i to najczęściej z innych powodów niż brak środków finansowych.”

Źródłem finansowania wydatków PUP w latach 2012-2016 stanowiły głównie środki Funduszu Pracy, których udział mieścił się w przedziale od 46,4% w 2014 r. do 61,3% w 2016 r. Środki te przeznaczone były głównie na wsparcie osób bezrobotnych z terenu działania Urzędu. Udział środków budżetu państwa stanowił zaś od 16,7% w 2016 r. do 24,9% w 2014 r. i były głównie wydatkowane na pokrycie składki zdrowotnej za osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku. Wydatki finansowane ze środków budżetu Białegostoku wyniosły kolejno 4.151,5 tys. zł, 4.370,1 tys. zł, 4 402,3 tys. zł, 4.559,9 tys. zł oraz 4.596,2 tys. zł, a ze środków budżetu Powiatu Białostockiego – 1.967,1 tys. zł, 2.133,9 tys. zł, 2.155,6 tys. zł, 2.238,8 tys. zł oraz 2.259,7 tys. zł. Środki finansowe jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone były głównie na wynagrodzenia osobowe pracowników PUP, a ich udział w wydatkach Urzędu ogółem wynosił od 6,9% w 2013 r. do 8,0% w 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 11-132, 377-417, 580-587)

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

- dofinansowanie rozpoczęcia działalności gospodarczej – 9.639,0 tys. zł, 12.770,5 tys. zł, 12.481,4 tys. zł, 10.200,3 tys. zł oraz 12.175,9 tys. zł dla 485, 650, 636, 518 i 576 bezrobotnych, w tym 325, 449, 454, 355 i 413 z Białegostoku,
- staże – 3.577,30 tys. zł, 6.630,10 tys. zł, 6.325,90 tys. zł, 7.653,90 tys. zł i 6.632,80 tys. zł dla 741, 948, 960, 1190 i 929 osób, w tym 478, 612, 613, 792 i 618 z Miasta,
- refundację wyposażenia i wyposażenia stanowisk pracy – 2.800,9 tys. zł, 5.272,3 tys. zł, 7.102,9 tys. zł, 7.425,1 tys. zł i 5.443,0 tys. zł dla 154, 253, 343, 369 i 246 bezrobotnych, w tym 106, 171, 249, 254 i 172 z Białegostoku,
- szkolenia – 2.646,9 tys. zł, 3.243,8 tys. zł, 2.060,5 tys. zł, 2.345,3 tys. zł i 1.954,8 tys. zł dla 983, 980, 719, 697 i 535 osób, w tym 687, 696, 517, 491 i 355 z Miasta,
- prace interwencyjne – 323,4 tys. zł, 507,6 tys. zł, 786,8 tys. zł, 3.352,2 tys. zł i 5.077,4 tys. zł dla 106, 89, 295, 625 i 586 bezrobotnych, w tym 51, 49, 178, 391 oraz 366 z Białegostoku,
- roboty publiczne – 736,5 tys. zł, 965,4 tys. zł, 1.074,9 tys. zł, 1.075,4 tys. zł oraz 802,6 tys. zł dla 141, 101, 110, 120 i 80 osób, w tym 11, dziewięciu, ośmiu, 13 i sześciu z Miasta.

W tym samym okresie największe wydatki na wspomagające formy wsparcia wykorzystano kolejno na zasiłki dla bezrobotnych (ogółem 146.642,9 tys. zł), składkę zdrowotną za osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku (74.168,4 tys. zł), świadczenia integracyjne (3.583 tys. zł) szkolenia w ramach KFS (3.431,6 tys. zł) oraz dodatki aktywizacyjne (2.562,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 418-419)

W latach 2013-2016 Urząd efektywność zatrudnieniową i kosztową (tzw. koszt zatrudnienia) podstawowych form aktywizacji zawodowej²³ ustalał na podstawie sprawozdań o rynku pracy MPiPS–01 oraz o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy MPiPS–02. Zgodnie z objaśnieniami do tych sprawozdań, w latach 2013-2014 efektywność zatrudnieniową ustalano jako stosunek liczby osób bezrobotnych, które po zakończeniu udziału w określonej formie aktywizacji wyrejestrowały się z PUP lub jeżeli w okresie do trzech miesięcy od czasu zakończenia udziału w programach nie zarejestrowały się w PUP do liczby osób bezrobotnych, które zakończyły udział w danej formie aktywizacji. W rezultacie do efektu aktywizacji mogły być uwzględniane osoby, które nie zostały zatrudnione. Od 2015 r. efektywność zatrudnieniowa ustalona była zaś jako stosunek liczby

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

osób bezrobotnych, które po zakończeniu lub przerwaniu udziału w określonej formie aktywizacji, w okresie trzech miesięcy były zatrudnione przez co najmniej 30 dni (zgodnie z danymi ZUS), do liczby osób, które zakończyły udział w danej formie aktywizacji. W taki sposób obliczana efektywność zatrudnieniowa podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych przez PUP w latach 2013-2016 wzrastała i wyniosła kolejno 60,7%, 79,3%, 79,6% oraz 79,7%. Średnia dla całego kraju w 2013 roku była wyższa o 2,7 punktów procentowych, a w latach 2014-2016 - niższa i wynosiła odpowiednio 76,3%, 75,9% i 78,7%. Natomiast w województwie podlaskim efektywność zatrudnieniowa w latach 2013 - 2015²⁴ była wyższa (66,6%, 81,2% i 80,7%). Efektywność kosztowa podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych przez PUP²⁵ wyniosła zaś 13,5 tys. zł, 12,3 tys. zł, 13,8 tys. zł i 13,3 tys. zł. Średnia efektywność kosztowa dla kraju i województwa podlaskiego była korzystniejsza i wynosiła dla kraju – 11,1 tys. zł, 11,2 tys. zł, 13 tys. zł i 11,3 tys. zł, a dla województwa – 11,0 tys. zł, 10,7 tys. zł i 12,3 tys. zł²⁶.

Dyrektor Urzędu odnosząc się do wartości ww. wskaźników wyjaśniła, że „efektywność kosztowa realizowanych programów w przypadku Urzędu będzie zawsze znacznie wyższa niż w pozostałych urzędach województwa podlaskiego. Na jej wysokość największy wpływ ma wysokość środków oraz ilość udzielanych dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy. Jesteśmy dużym Urzędem obejmującym miasto wojewódzkie oraz największy w Polsce powiat. To powoduje, że w latach 2013-2015 dysponowaliśmy dużymi budżetami, w których dwie powyższe formy stanowiły znaczący udział (2013 - 62%; 2014 - 64%; 2015 - 53%). Koszt tych dwóch programów jest znacznie wyższy od pozostałych form. Powoduje to, iż pomimo wysokiej efektywności zatrudnieniowej, efektywność kosztowa będzie znacznie wyższa od Urzędów, w których te formy stanowią niewielką ilość. (...) Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej za 2013 rok był liczony po raz pierwszy i dopiero te statystyki pokazały średnie w województwie, kraju i odzwierciedliły pozycję naszego Urzędu na tle innych. W 2014 roku Urząd podjął działania zmierzające do poprawy efektów współpracy z pracodawcami w zakresie organizacji staży oraz robót publicznych. W trakcie spotkań z pracodawcami poinformowano o braniu pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosków szans na dalsze zatrudnienie po tej formie wsparcia. W latach 2014 i 2015 ta efektywność była wyższa niż średnia w kraju. Na różnice w efektywności zatrudnieniowej pomiędzy naszym Urzędem a pozostałymi urzędami pracy województwa podlaskiego mają przede wszystkim wpływ następujące kwestie: [1] Kluczową kwestią wpływającą znacząco na wysokość efektywności jest organizacja szkoleń. Jest to forma, której efekty są widoczne w dłuższej perspektywie czasu niż w formach zatrudnieniowych i okres trzech miesięcy po zakończeniu udziału jest nieadekwatny. Urząd co roku organizował dużą liczbę szkoleń grupowych; [2] Ilość obejmowanych wsparciem osób (przy kilkakrotnie mniejszej grupie osób/zawartych umów w innych powiatach, jest mniejsze prawdopodobieństwo przerwania formy wsparcia, a skala tego zjawiska w niewielkim stopniu przekłada się na ogólną efektywność); [3] Osoby z innych powiatów rejestrują się w naszym urzędzie aby skorzystać z form pomocy (często w ich macierzystym powiecie te środki się wyczerpały), natomiast po zakończeniu wsparcia wracają do swoich stron albo wyjeżdżają do innych miast Polski; [4] Korzystanie ze wsparcia instytucji publicznych, szczególnie rządowych gdzie brak jest możliwości zatrudnienia (Białystok jest miastem wojewódzkim i skupia zdecydowanie największą liczbę urzędów administracji).” (dowód: akta kontroli str. 418-431, 580-587)

W latach 2013-2016 – wg poszczególnych aktywnych form wsparcia – najwięcej osób bezrobotnych z Białegostoku i Powiatu Białostockiego skorzystało ze staży (4.027), szkoleń (2.931), dofinansowania rozpoczęcia działalności gospodarczej (2.380), prac interwencyjnych (1.595), doposażenia i wyposażenia stanowiska pracy (1.211) oraz prac społecznie użytecznych (782), podczas gdy najefektywniejszą formą wsparcia w PUP były – wg sprawozdań o rynku pracy MPiPS-01 oraz o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy

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

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

²⁶ W latach 2013-2015.

MPiPS-02 – roboty publiczne (średnio 97,7%), dofinansowanie rozpoczęcia działalności gospodarczej (97,2%), doposażenie i wyposażenie stanowiska pracy (94,0%), prace interwencyjne (88,4%), staże (88,1%) oraz szkolenia (30,7%). Natomiast wskaźnik kosztu zatrudnienia najkorzystniejszy był w przypadku staży (średnio 7,6 tys. zł w latach 2013 - 2016), prac interwencyjnych (9,6 tys. zł), szkoleń (10,4 tys. zł), robót publicznych (10,5 tys. zł), prac społecznie użytecznych (16,1 tys. zł), dofinansowania podejmowania działalności gospodarczej (19,9 tys. zł), wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy (23,2 tys. zł). (dowód: akta kontroli str. 418-431)

2.3. W latach 2013-2016 w PUP zatrudniano kolejno 148, 136, 135 i 138 pracowników. Na jednego doradcę zawodowego przypadło odpowiednio 2.169, 1.724, 1.823 i 1.570 bezrobotnych, na jednego pośrednika pracy – 765, 560, 501 i 432, a na specjalistę do spraw rozwoju zawodowego – 3.717, 2.241, 4.010 i 3.454 osób bezrobotnych. Dyrektor Urzędu wyjaśniła, że *„analizując liczbę pracowników pracującą na kluczowych stanowiskach można stwierdzić, iż korzystniejsza byłaby ich większa liczba. Doradcy klienta mieliby większą łatwość w rozpoznawaniu potrzeb klientów i realizacji ofert pracy. Liczba przypadających osób bezrobotnych na jednego pośrednika pracy jest i tak stosunkowo za duża. Natomiast zwiększenie liczby pracowników uzależnione jest od środków finansowych oraz możliwości lokalowych Urzędu.”* (dowód: akta kontroli str. 432, 580-587)

W latach 2013-2016 na działalność PUP złożono 17 skarg. Wszystkie po przeprowadzeniu postępowań wyjaśniających uznano za bezzasadne. (dowód: akta kontroli str. 433)

2.4. Stopa bezrobocia rejestrowanego na terenie Białegostoku zmniejszyła się z 13,3% na koniec 2012 r. do 9,0% na koniec 2016 r., tj. o 4,3 punktów procentowych²⁷. Stopa bezrobocia zmniejszała się jednak nieco wolniej niż średnio w kraju. Wg danych GUS stosunek stopy bezrobocia w Białymstoku do tego wskaźnika w Polsce zwiększył się z 99,3% na koniec 2012 r. do 108,4% na koniec 2016 r.²⁸ W porównaniu do województwa podlaskiego wskaźniki dla Miasta były korzystniejsze. Stopa bezrobocia Białymstoku w całym okresie była o 1,0 – 4,2 punktów procentowych niższa niż w województwie, a stosunek stopy bezrobocia w Białymstoku do tego wskaźnika w województwie podlaskim wynosił kolejno 90,5%, 90,7%, 92,2%, 89,0% i 86,5%²⁹. Dyrektor PUP odnosząc się do wyższego poziomu bezrobocia w Białymstoku i wolniejszej dynamiki jego zmniejszania w porównaniu do całego kraju wskazała, że *„na poziom bezrobocia na terenie działania PUP w Białymstoku ma również wpływ rejestracja osób z innych powiatów ze względu na fakt miasta wojewódzkiego z dużą liczbą pracodawców/przedsiębiorców oraz instytucji publicznych. To powoduje, że w innych powiatach województwa następuje odpływ osób a u nas dodatkowe rejestracje.”* (dowód: akta kontroli str. 434-435, 580-587)

Na koniec lat 2012 - 2016 liczba bezrobotnych w Białymstoku zmniejszała się i wynosiła 16.545, 17.234, 14.772, 13.204 oraz 11.321³⁰, w tym kobiet 7.555, 7.765, 6.693, 5.911 oraz 5.080. Zmniejszenie nastąpiło w zdecydowanej większości grup bezrobotnych (biorąc pod uwagę czas pozostawania bez pracy, wykształcenie, wiek i doświadczenie zawodowe), w tym m.in. liczba długotrwale bezrobotnych zmniejszyła się z 9.050 na koniec 2012 r. do 7.062 na koniec 2016 r., osób z wykształceniem gimnazjalnym i poniżej z 3.943 do 2.515, w bezrobotnych wieku 25-34 lat z 5.276 do 3.295, osób w wieku powyżej 50 lat z 4.484 do 3.575, osób ze stażem pracy 1-5 lat z 3.301 do 2.266, bezrobotnych poniżej 30 lat z 5.268 do 2.564, a osób niepełnosprawnych z 1.296 do 1.041. Wzrost liczby bezrobotnych nastąpił jedynie w grupie bezrobotnych powyżej 60 roku życia, tj. z 599 do 987 osób. Dyrektor PUP wyjaśniła, że *„wzrost liczby bezrobotnych powyżej 60 roku życia w latach 2013 – 2016 wynika z rozwiązań systemowych. Od 2013 roku obowiązywały przepisy wydłużające wiek przejścia na emeryturę. Dlatego też zachwiało to naturalne odejścia z rejestru osób powyżej 60 roku życia. Osoby pozostały w ewidencji a często ich aktywność w poszukiwaniu pracy była bardzo niska. Ponadto patrząc na problem z drugiej*

²⁷ O 32,3%.

²⁸ Na koniec lat 2012-2016 stopa bezrobocia w Białymstoku wynosiła 13,3%, 13,7%, 11,9%, 10,5% oraz 9,0%, a w całym kraju 13,4%, 13,4%, 11,4%, 9,7% i 8,3%.

²⁹ Na koniec lat 2012-2016 stopa bezrobocia w województwie podlaskim wynosiła 14,7%, 15,1%, 12,9%, 11,8% i 10,4%.

³⁰ Na 31 grudnia lat 2012-2016 w PUP zarejestrowanych było 34.593 różnych bezrobotnych.

strony zainteresowanie pracodawców takim przedziałem wiekowym jest bliskie zeru. Analizując rejestr bezrobotnych w październiku tego roku z ewidencji odejście około 520, które ze względu na niekorzystną zmianę przepisów emerytalnych dłużej czekały na emeryturę. Właśnie ta grupa przez kilka lat spowodowała wzrost ogólnej liczby bezrobotnych powyżej 60 roku życia."

W latach 2013 - 2016 nastąpiła nieznaczna zmiana w strukturze osób bezrobotnych. W szczególności nastąpił wzrost udziału osób bezrobotnych w wieku powyżej 60 lat z 3,6% na koniec 2012 r. do 8,7% na koniec 2016 r., osób długotrwale bezrobotnych z 54,7% do 62,4%, bezrobotnych powyżej 50 roku życia z 27,1% do 31,6%, ze stażem pracy do jednego roku z 16,5% do 20,8%, w wieku 35-44 lat z 19,0% do 22,6% oraz z wykształceniem wyższym z 21,0% do 22,8%. Dyrektor PUP odnosząc się do przyczyn wzrostu udziału ww. grup bezrobotnych wyjaśniła, że: „poprawiająca się sytuacja rynku pracy spowodowała, że w pierwszej kolejności pracę podejmowały osoby krócej zarejestrowane. Ich aktywność poszukiwania pracy jest większa niż osób długotrwale bezrobotnych oraz pracodawcy poszukujący osób do pracy chętniej zatrudniają osoby, u których wiedza i umiejętności nie zdezaktualizowały się dzięki krótkiej przerwie w zatrudnieniu. Pracodawcy mając do wyboru kilku kandydatów częściej wybierają osoby młodsze, które mogą kształtować w swojej firmie pod własne potrzeby. Pracodawcy podczas spotkań informują, że pracownicy z długoletnim stażem posiadają swoje nawyki, które trudno zmienić. Wśród pracodawców istnieje stereotyp o wysokim stopniu absencji wśród osób starszych. Wymagania płacowe osób bezrobotnych z wykształceniem wyższym są wyższe niż osób legitymujących się wykształceniem średnim, a które często tak samo dobrze wykonują powierzone obowiązki. Ponadto osoby z wykształceniem wyższym często chcą podjąć jedynie pracę w wyuczonym zawodzie co powoduje wydłużenie czasu poszukiwania pracy (nie są mobilne, elastyczne)."

(dowód: akta kontroli str. 434-435, 580-587)

2.5. Z 16.253 bezrobotnych mieszkańców Białegostoku zarejestrowanych na koniec 2012 r., 9.521 (58,6%) pozostawało w ewidencji PUP na koniec 2013 r., 7.072 (43,5%) na koniec 2014 r., 5.727 (35,2%) na koniec 2015 r. oraz 4.572 (28,1%) na koniec 2016 r., z tego 2.697 (16,6%) pozostawało na listach osób bezrobotnych na dzień 31 grudnia lat 2012-2016³¹. Zatem działania PUP przez cztery lata wobec 4.572 osób nie były skuteczne i nie przyczyniły się do uzyskania przez te osoby stałego zatrudnienia. Dyrektor PUP wyjaśniła, że „w rejestrze osób bezrobotnych jest grupa osób, w szczególności z III profilem, których problemy z powrotem na rynek pracy mają charakter rzeczywisty, części pozorowany: [1] część z tych osób potrzebuje jedynie ubezpieczenia zdrowotnego, które zapewnia im status osoby bezrobotnej; [2] część osób posiada problemy zdrowotne, które uniemożliwiają pracę a nie mają możliwości otrzymania renty; [3] część osób pracuje w szarej strefie i stwarza jedynie pozory poszukiwania pracy. Wymienione osoby nie są zainteresowane znalezieniem zatrudnienia, aczkolwiek ułomność przepisów nie pozwala wykreślić ich z ewidencji. Ta grupa osób utrudnia pracę doradców klienta, którzy prowadzą procesy rekrutacji do pozyskanych ofert pracy. Jest w tej grupie również niewielka część osób długotrwale bezrobotnych, które pomimo aktywności w poszukiwaniu pracy oraz pomocy Urzędu nie są w stanie pozyskać zatrudnienia."

Spośród bezrobotnych zarejestrowanych na koniec 2016 r. – 2.194 osoby (19,4%) były zarejestrowane od pięciu do 10 lat licząc od pierwszej rejestracji na liście osób bezrobotnych (bez uwzględnienia ewentualnych przerw), a 5.922 (52,3%) powyżej 10 lat, z tego 838 osób (7,4%) powyżej 25 lat. Średnia długość pozostawania na listach bezrobotnych od daty pierwszej rejestracji wynosiła 12,1 lat. Biorąc natomiast pod uwagę datę ostatniej rejestracji, średnia długość pozostawania na listach bezrobotnych wynosiła 1,6 lat, w tym 1.154 osoby (10,2%) pozostawało w ewidencji PUP od pięciu do 10 lat od daty ostatniej rejestracji w Urzędzie, a 129 (1,1%) powyżej 10 lat (do 24 lat).

(dowód: akta kontroli str. 436-437, 580-587)

³¹ Średnia długość pozostawania tych 2.697 osób na listach bezrobotnych od daty pierwszej rejestracji (bez uwzględnienia ewentualnych przerw) wynosiła 17 lat, w tym 132 (4,9%) pozostawało w ewidencji PUP od czterech do pięciu lat od daty pierwszej rejestracji w Urzędzie, 485 (18,0%) od pięciu do dziesięciu lat, a 2.080 (77,1%) od 10 do powyżej 25 lat.

Analiza działań PUP wobec losowo wybranych 50 osób (33 osoby z ustalonym drugim profilem pomocy i 17 z trzecim profilem) pozostających na liście osób bezrobotnych jednocześnie na koniec 2016 r. i na koniec 2012 r. wykazała, że wszystkim bezrobotnym przygotowano indywidualne plany działania spełniające wymagania art. 34a ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia, a określony w nich cel dotyczył podjęcia pracy. W latach 2013 - 2016 wszystkim osobom wsparcia udzielano w sposób systematyczny oraz w zakresie zgodnym z ustalonym profilem pomocy, w tym 40 (z 50) osobom wsparcia udzielano od 20 do 31 razy, a dziewięciu bezrobotnym od 13 do 19 razy. Jednej osobie ze względu na urlopy rodzicielskie związane z narodzinami czwartego, piątego i szóstego dziecka wsparcia udzielono siedmiokrotnie. Udzielane przez PUP wsparcie wobec 50 analizowanych osób skupiało się przede wszystkim na pośrednictwie pracy polegającym na upowszechnianiu dostępnych ofert pracy oraz indywidualnym lub grupowym doradztwie zawodowym. Takie wsparcie otrzymali wszyscy analizowani bezrobotni, a liczba przedstawianych ofert pracy wynosiła od jednej do 24. Jedynie 11 (z 50) osobom zaproponowano staż, 17 szkolenie podnoszące kwalifikacje zawodowe, a dwóm środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Żadna analizowana osoba w latach 2013-2016 nie utraciła statusu osoby bezrobotnej z powodu zatrudnienia. W ocenie pracowników PUP przeszkodą w skutecznej aktywizacji 19 (z 50) analizowanych osób była m.in. niedyspozycyjność bezrobotnych spowodowana głównie opieką nad osobami zależnymi (np. dziećmi), trzech – stan zdrowia, a w dwóch proponowana przez pracodawców forma zatrudnienia (umowa zlecenie lub o dzieło). Niska aktywność na rynku pracy była przeszkodą do aktywizacji zawodowej pięciu osób, a brak doświadczenia zawodowego i zbyt długa przerwa w pracy przeszkodą w przypadku 16 bezrobotnych. W pięciu sprawach w ocenie pracowników PUP osoby były zarejestrowane w Urzędzie jedynie w celu uzyskania ubezpieczenia zdrowotnego.

Podobnie wyglądały działania PUP wobec 20 analizowanych osób (osiem osób z ustalonym drugim profilem pomocy i 12 z trzecim profilem) najdłużej pozostających na listach osób bezrobotnych, tj. od siedmiu do 21 lat od daty ostatniej rejestracji. Wszystkim przygotowano indywidualne plany działania spełniające wymagania art. 34a ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia, a określony w nich cel dotyczył podjęcia pracy. W latach 2013-2016 wszystkim osobom wsparcia udzielano w sposób systematyczny (od 14 do 22 razy) oraz w zakresie zgodnym z ustalonym profilem pomocy. Także w przypadku tej grupy 20 bezrobotnych udzielane przez PUP wsparcie skupiało się przede wszystkim na pośrednictwie pracy polegającym na upowszechnianiu dostępnych ofert pracy. Takie wsparcie otrzymali wszyscy analizowani bezrobotni, a liczba przedstawianych ofert pracy wynosiła od dwóch do 16. Dla 18 (z 20) osób zaproponowano udział w działaniach aktywizacyjnych zleconych przez Marszałka Województwa Podlaskiego, a jedynie czterem szkolenie podnoszące kwalifikacje zawodowe. Żadna analizowana osoba w latach 2013-2016 nie utraciła statusu osoby bezrobotnej z powodu zatrudnienia. W ocenie pracowników PUP przeszkodą w skutecznej aktywizacji 14 (z 20) analizowanych osób był wiek i ograniczenia zdrowotne bezrobotnych. Brak dyspozycyjności był przeszkodą do aktywizacji zawodowej dla dwóch osób. We wszystkich 20 przypadkach bezrobotni wykazywali niską aktywność na rynku pracy. (dowód: akta kontroli str. 438-577)

2.6. Spośród bezrobotnych mieszkańców Białegostoku zarejestrowanych na koniec 2016 r., 224 stanowiły osoby, które zakończyły udział w czterech analizowanych projektach opisanych w punkcie 1.3. W ramach tych projektów udzielano wsparcia mieszkańcom Miasta i Powiatu w postaci środków na podjęcie działalności gospodarczej, poradnictwa zawodowego, pośrednictwa pracy, prac interwencyjnych, refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy, staży, szkoleń zawodowych oraz bonów na zasiedlenie, stażowych i szkoleniowych. W przypadku tych programów prawidłowo poniesione wydatki wyniosły łącznie 30.398,6 tys. zł, co stanowiło 99,3% przeznaczonych na ten cel środków finansowych (30.598,6 tys. zł) i pozwoliło osiągnąć wyższe od założonych wskaźników dotyczących efektywności zatrudnieniowej. W latach 2013-2016 analizowane projekty ukończyło ogółem 2.768 osób, w tym 1.946 stanowili mieszkańcy Białegostoku, 167 – osoby niepełnosprawne i 870 – osoby długotrwale bezrobotne. W okresie do trzech miesięcy po zakończeniu udziału w programach nie zarejestrowało się ponownie w PUP 1.811 osób (65,4% uczestników), w tym 1.246 mieszkańców Białegostoku, co stanowiło 64%

uczestników projektów z Miasta. Jednak na koniec 2016 r. 77 z 1.246 (6,2%) mieszkańców Białegostoku ponownie znalazło się w ewidencji bezrobotnych PUP. I tak:

1. Udział projekcie *Aktywność szansą na zatrudnienie - II edycja* realizowanym od 1 lutego 2013 r. do 28 lutego 2014 r. zakończyły 94 osoby, w tym 67 mieszkańców Białegostoku. W ramach projektu staż zakończyło 56 bezrobotnych (41 z Miasta), a szkolenia 38 osób (26). W okresie do trzech miesięcy od zakończenia udziału w projekcie zatrudnienie na okres co najmniej trzech miesięcy podjęły 44 osoby (z zakładanych 32), w tym 30 stanowili mieszkańcy Białegostoku. Na koniec 2014 r. trzech mieszkańców Białegostoku ponownie zarejestrowało się w ewidencji PUP, na koniec 2015 r. – trzech, a na koniec 2016 r. – dwóch. Na realizację programu PUP wydatkował łącznie 629,0 tys. zł z planowanych 710,9 tys. zł.
2. W projekcie *Podjmij kluczową decyzję* realizowanym od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. udział zakończyło 1.628 osób, w tym 1.155 mieszkańców Miasta. W ramach projektu staż zakończyło 411 osób (283 z Miasta), a 390 (293) szkolenia. Stanowiska pracy wyposażono lub doposażono 250 osobom (176), a jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej przyznano 577 osobom (403 z Białegostoku). Liczba osób, która w okresie do trzech miesięcy od zakończenia udziału w projekcie w danej formie aktywizacji wyrejestrowała się z PUP lub w okresie do trzech miesięcy od zakończenia udziału w programie nie zarejestrowała się w PUP wyniosła 1.268 (z zakładanych 639), w tym 876 stanowili mieszkańcy Białegostoku. Na koniec 2015 r. 34 mieszkańców Białegostoku ponownie zarejestrowało się w ewidencji PUP, a na koniec 2016 r. – 49. Na realizację programu PUP wydatkował łącznie 19.761,4 tys. zł z planowanych 19.814,6 tys. zł.
3. Udział w projekcie *Aktywizacja osób młodych pozostających bez pracy w powiecie białostockim i powiecie miasto Białystok (I)* realizowanym od 1 kwietnia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. zakończyło 749 osób, w tym 493 mieszkańców Miasta. W ramach projektu staż ukończyło 259 bezrobotnych (174 z Miasta), a szkolenia – 168 (120). Udział w projekcie w ramach bonów na zasiedlenie ukończyło 30 (25) osób, bonów stażowych – 32 (14), a w ramach bonów szkoleniowych – 65 (43). Jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej przyznano 144 osobom (92 z Miasta), a 51 bezrobotnym (25) udzielono wsparcia w ramach prac interwencyjnych. W okresie do trzech miesięcy od zakończenia udziału w projekcie zatrudnienie podjęły 402 osoby, w tym 211 osób o niskich kwalifikacjach (z zakładanych 142), 132 długotrwale bezrobotnych (z zakładanych 79), dziewięciu niepełnosprawnych (z trzech planowanych) oraz 255 mieszkańców Białegostoku. Na koniec 2016 r. 26 mieszkańców Białegostoku ponownie zarejestrowało się w ewidencji PUP. Na realizację programu PUP wydatkował łącznie 6.479,2 tys. zł z planowanych 6.536,7 tys. zł.
4. W projekcie *Razem Przeciw Ograniczeniom – Współpraca zapewni Pracę (II)* realizowanym od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. udział zakończyło 297 osób, w tym 231 mieszkańców Miasta. W ramach projektu staż ukończyło 37 bezrobotnych (32 z Miasta), a szkolenia – 85 (67). Stanowiska pracy wyposażono lub doposażono 10 osobom (osiem), jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej przyznano 121 osobom (84 z Białegostoku), a 44 bezrobotnym (40) udzielono wsparcia w ramach prac interwencyjnych. W okresie do trzech miesięcy od zakończenia udziału w projekcie zatrudnienie podjęły 97 osoby, w tym 59 kobiet (z planowanych 34), 55 długotrwale bezrobotnych (34), 37 w wieku powyżej 50 lat (22), 19 niepełnosprawnych (osiem), 69 o niskich kwalifikacjach (40) oraz 85 mieszkańców Białegostoku. Na koniec 2016 r. żaden mieszkaniec Białegostoku ponownie nie zarejestrował się w ewidencji PUP, a na 31 lipca 2017 r. takich osób było 12. Na realizację programu PUP wydatkował łącznie 3.529,0 tys. zł z planowanych 3.536,4 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 159-336)

2.7. Liczba zgłoszonych w latach 2013-2016 z terenu Białegostoku wolnych miejsc pracy i aktywizacji zawodowej wzrastała i wynosiła kolejno 4.961, 5.551, 6.205 i 6.913, w tym 1.050, 1.047, 1.421 i 1.394 dotyczyło pracy subsydiowanej. Wg danych GUS liczba bezrobotnych zarejestrowanych na jedną ofertę pracy zmniejszała się i wynosiła w kolejnych latach średnio 98, 64, 45 i 37. W tych samych latach także liczba zwolnień

grupowych zmniejszała się i dotyczyła kolejno 298, 68, 11, i 32 osób w odpowiednio 21, ośmiu, czterech i ośmiu zakładach pracy. Zastępca kierownika działu Pośrednictwa Pracy i Poradnictwa Zawodowego PUP oświadczył, że „z naszych doświadczeń wynika, że głównym problemem osób zwalnianych jest ograniczona umiejętność poruszania się po rynku pracy, jak również brak wiedzy na temat przysługujących im uprawnień z chwilą rejestracji w Urzędzie. Dlatego dysponując przekazaną przez pracodawcę informacją o przeprowadzanych zwolnieniach grupowych oraz chcąc pomóc zwalnianym pracownikom, proponujemy zorganizowanie na terenie zakładu spotkania osób objętych zwolnieniami z przedstawicielami naszego Urzędu. W przypadku zgody na naszą propozycję, informujemy w jego trakcie o prawach i obowiązkach osób rejestrujących się jako bezrobotne, rodzajach przysługujących im, świadczeń. Przybliżamy także aktualną sytuację na lokalnym rynku pracy, podkreślając panujące na nim w danym momencie trendy, w tym te dotyczące najczęściej poszukiwanych przez pracodawców grup pracowników. Przedstawiamy także dostępne w naszym Urzędzie oferty pracy, zarówno krajowe jak i zagraniczne (w ramach sieci EURES). Ponadto informujemy o pomocy świadczonej przez naszych doradców zawodowych na rzecz osób bezrobotnych, jak również o możliwości przeszkolenia w celu zmiany lub podniesienia posiadanych kwalifikacji zawodowych oraz możliwości pozyskania środków na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej.”

(dowód: akta kontroli str. 578-579)

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

W latach 2013-2016 Urząd prawidłowo realizował zadania dotyczące wspierania mieszkańców Białegostoku w zakresie zatrudnienia. Działania PUP miały wpływ na zmniejszenie z 13,3% do 9,0%, tj. o 32,3% stopy bezrobocia rejestrowanego w Mieście, co było jednym ze wskaźników realizacji Strategii Rozwoju Miasta. Liczba osób bezrobotnych zarejestrowanych w PUP zmniejszyła się z 16.545 na koniec 2012 r. do 11.321 na koniec 2016 r., a długotrwale bezrobotnych z 9.050 do 7.062. Wydatki na realizację czterech badanych projektów prawidłowo poniesiono do wysokości przeznaczonych środków, osiągając przy tym wyższe od założonych wartości efektywności zatrudnieniowej. W porównaniu jednak do całego kraju spadek bezrobocia był jednak nieco mniejszy i wypracowany przy niższej efektywności kosztowej podstawowych form aktywizacji zawodowej, a po czterech latach 28,1% osób zarejestrowanych w PUP na koniec 2012 r. nadal było ujętych w ewidencji bezrobotnych. Zwiększył się też udział osób długotrwale bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych (z 54,7% do 62,4%)

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³² kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

Białystok, dnia 24 sierpnia 2017 r.

Kontroler

Marcin Kiersnowski
specjalista kontroli państwowej

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

³² Dz. U. z 2017 r., poz. 524.