



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.012.04.2017

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](mailto: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                                                                                                                                                              |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura w Lublinie                                                                                                                            |
| Kontroler                           | Wojciech Niemyski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/124/2017 z dnia 17 sierpnia 2017 r.<br><br>(dowód: akta kontroli Tom I str. 2-3) |
| Jednostka kontrolowana              | Powiatowy Urząd Pracy w Białej Podlaskiej (dalej: „PUP” lub „Urząd”), ul. Brzeska 101, 21-500 Biała Podlaska                                                                |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Edward Tymoszyński – Dyrektor PUP, od dnia 15 maja 2001 r.<br><br>(dowód: akta kontroli Tom I str. 4)                                                                       |

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>1</sup>

### Ocena ogólna

W latach 2013-2016 PUP prawidłowo realizował działania na rynku pracy Białej Podlaskiej (dalej również jako Miasto). Były one spójne ze strategiami rozwiązywania problemów społecznych i strategiami rozwoju Miasta i przyczyniały się do zmniejszenia stopy bezrobocia rejestrowanego, w stopniu jednak nieco niższym w porównaniu do całego kraju.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Urząd skutecznie pozyskiwał środki finansowe na podejmowane działania, które wpisywały się w cele przewidziane w dokumentach strategicznych Białej Podlaskiej. Cele sformułowano w oparciu o zidentyfikowane problemy rynku pracy, jednak ograniczono możliwość skutecznej ewaluacji założeń przyjętych w strategiach, gdyż właściwy organ<sup>2</sup>, nie określił w tych dokumentach, mierników osiągnięcia celów oraz nie wskazał jednostek odpowiedzialnych za ich monitorowanie.

Działania PUP przyczyniły się do zmniejszenia stopy bezrobocia rejestrowanego w Białej Podlaskiej z 16,7% na koniec 2012 r. do 12,7% na koniec 2016 r. Spadek bezrobocia odnotowano we wszystkich grupach wiekowych z wyjątkiem osób w wieku powyżej 60 lat, gdyż po wydłużeniu wieku emerytalnego do 67 lat, osoby te dłużej pozostawały w rejestrze bezrobotnych. Spadek bezrobocia w Mieście był nieco mniejszy, w stosunku do całego kraju<sup>3</sup>, jednak spadkowi temu towarzyszył

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2017 r. poz. 1065 ze zm. – dalej: ustawa o promocji zatrudnienia) opracowanie i realizacja programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy stanowiącego część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, należy do zadań samorządu powiatu. W ramach Powiatu Białskiego stosowne uchwały podjęła Rada Powiatu Białskiego, natomiast w przypadku Białej Podlaskiej (miasta na prawach powiatu) – była to Rada Miasta Biała Podlaska.

<sup>3</sup> Według danych Głównego Urzędu Statystycznego (stat.gov.pl) w latach 2013-2016 bezrobocie w Polsce zmniejszyło się z 12,4% na koniec 2012 r. do 8,3% na koniec 2016 r., tj. o 4,1 punktu procentowego.

korzystniejszy wskaźnik efektywności podstawowych form aktywizacji zawodowej oferowanych przez PUP<sup>4</sup>.

Urząd udzielił wsparcia wszystkim bezrobotnym objętym badaniem (70 osób), głównie w formie pośrednictwa pracy, skierowania do pracy lub na staż. Przypadki nieskutecznej aktywizacji bezrobotnych wynikały przede wszystkim z wieku bezrobotnych, ich stanu zdrowia lub konieczności zajmowania się osobami zależnymi.

Na realizację skontrolowanej próby (cztery projekty) poniesiono wydatki w łącznej wysokości 25.691,4 tys. zł, osiągając przy tym wyższe od założonych wskaźniki efektywności zatrudnieniowej.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Programowanie kierunków działań, uwzględniających wyniki rozpoznanych problemów

Opis stanu  
faktycznego

Porozumieniem z dnia 16 grudnia 1999 r.<sup>5</sup> Miasto Biała Podlaska oraz Powiat Bialski (dalej również jako Powiat) uzgodniły, że PUP będzie realizował zadania z zakresu zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu na obszarze tych jednostek. Zgodnie ze Statutem<sup>6</sup>, PUP jest jednostką organizacyjną Powiatu Bialskiego. Koszty utrzymania Urzędu pokrywane są z budżetu Powiatu Bialskiego (powiatu prowadzącego) oraz dotacji celowej z budżetu Miasta Biała Podlaska (powiatu dotującego)<sup>7</sup>, ustalonej corocznie w formie porozumienia.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 5-7)

1.1. W okresie objętym kontrolą w Białej Podlaskiej przyjęto dwie strategie rozwiązywania problemów społecznych<sup>8</sup>. Strategie zawierały analizę obszaru *Rynek pracy*<sup>9</sup> oraz wyznaczone w oparciu o tę analizę cele strategiczne<sup>10</sup>. PUP został wskazany jako podmiot realizujący wszystkie cele strategiczne określone dla tego obszaru oraz wybrane cele strategiczne w obszarach: *Wspieranie osób niepełnosprawnych*, *Edukacja*, *Przeciwdziałanie narkomanii* oraz *Ekonomia społeczna*. W przypadku części zadań, Urząd wskazano jako partnera dla innych podmiotów realizujących cele strategiczne (np. w obszarach: *Pomoc społeczna*, *Polityka prorodzinna*, *Wspieranie osób niepełnosprawnych i Edukacja*).

W latach 2013-2016 obowiązywały również: *Strategia Rozwoju Miasta Biała Podlaska na lata 2008-2015*<sup>11</sup> oraz *Zintegrowana Strategia Rozwoju Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Biała Podlaska na lata 2015-2020 (z perspektywą do 2030*

<sup>4</sup> Wskaźniki liczone dla całego obszaru działania PUP.

<sup>5</sup> Porozumienie zmienione aneksem z dnia 31 stycznia 2000 r.

<sup>6</sup> Statut nadany uchwałą Rady Powiatu w Białej Podlaskiej Nr XLIV/277/2006 z dnia 29 czerwca 2006 r. (Dz. Urz. Woj. Lubel. Nr 148, poz. 2411).

<sup>7</sup> Dotacje z budżetu Miasta Biała Podlaska dotyczyły współfinansowania kosztów funkcjonowania PUP i były przekazywane do Urzędu za pośrednictwem Powiatu Bialskiego.

<sup>8</sup> Strategia na lata 2009-2015, przyjęta uchwałą Rady Miasta Biała Podlaska Nr XXX/43/09 z dnia 15 czerwca 2009 r. oraz na lata 2016-2020, przyjęta uchwałą Rady Miasta Biała Podlaska Nr XX/54/16 z dnia 24 czerwca 2016 r. Obydwie strategie opublikowano na stronie internetowej [um.bialapodlaska.bip.lubelskie.pl](http://um.bialapodlaska.bip.lubelskie.pl).

<sup>9</sup> W ramach analizy zidentyfikowano m.in. mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia dotyczące rynku pracy.

<sup>10</sup> W obydwu strategiach określono dziewięć tożsamyh celów strategicznych: I. Dialog społeczny na rzecz rynku pracy. II-IV. Usprawnienie usług pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego, realizacji usług rynku pracy oraz profesjonalizacja publicznych służb zatrudnienia. V. Aktywizacja zawodowa osób powyżej 45 roku życia. VI. Integracja zawodowa osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem poprzez aktywizację zawodową grup szczególnego ryzyka pracami społecznie użytecznymi. VII. Promowanie zatrudnienia osób pozostających bez zatrudnienia na regionalnym rynku pracy. VIII. Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia. IX. Aktywizacja oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu młodzieży.

<sup>11</sup> Strategia przyjęta uchwałą Rady Miasta Biała Podlaska Nr XXI/32/08 z dnia 19 czerwca 2008 r.

roku)<sup>12</sup>, jednak w dokumentach tych Urząd nie został wskazany jako realizator założonych celów, jak również jako podmiot monitorujący realizację tych celów<sup>13</sup>. Przytoczone strategie, w trakcie ich obowiązywania, nie były aktualizowane. PUP realizował również strategie rozwiązywania problemów społecznych obszaru powiatu bialskiego na lata 2005-2013 i lata 2014-2022<sup>14</sup>.

W przytoczonych strategiach nie określono pośrednich, ani docelowych wartości wskaźników realizacji ich celów, co utrudniało weryfikację stopnia ich osiągnięcia. W kwestii braku mierników realizacji celów strategii Dyrektor PUP poinformował, że na potrzeby opracowania strategii rozwiązywania problemów społecznych Urząd przekazał jedynie materiały z zakresu przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy oraz proponowane cele strategiczne i operacyjne, które następnie zostały wykorzystane przy tworzeniu strategii. W przypadku prac nad strategiami rozwoju Miasta Dyrektor PUP został powołany do Rady Programowej, jednak za ostateczny kształt i treść tego dokumentu odpowiadał Zespół koordynujący, w skład którego nie wchodził przedstawiciele PUP.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 346-442)

W latach 2013-2016 PUP realizował 25 programów, ukierunkowanych na rozwiązywanie problemów społecznych ujętych w strategiach<sup>15</sup>, sfinansowanych ze środków Funduszu Pracy, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: PFRON), budżetów Powiatu Bialskiego i Miasta Biała Podlaska oraz budżetu Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 8-11)

**1.2-5.** W toku kontroli przeanalizowano cztery projekty<sup>16</sup> o łącznej wartości 26.342,7 tys. zł, finansowane ze środków Funduszu Pracy i Europejskiego Funduszu Społecznego (dalej: EFS). Stwierdzono, że projekty te były spójne z obowiązującymi w latach 2013-2016 strategiami rozwiązywania problemów społecznych oraz strategiami rozwoju Białej Podlaskiej.

We wszystkich czterech analizowanych przypadkach Urząd aplikując o przyznanie dofinansowania wyznaczał cele zaplanowane do osiągnięcia w ramach tych projektów, wskazywał planowane do realizacji formy aktywizacji zawodowej oraz wnioskowaną kwotę dofinansowania. Założone cele były proste, osiągalne oraz mierzalne<sup>17</sup>, a ich osiągnięcie zaplanowano na czas realizacji programów.

Formy aktywizacji bezrobotnych przewidziane w badanych projektach sprzyjały osiągnięciu celów strategicznych Nr V, VII-IX<sup>18</sup>, ujętych w strategiach rozwiązywania problemów społecznych. Wpisywały się również w realizację celów: *Zwiększenie efektywności lokalnej gospodarki*, *Poprawa warunków życia mieszkańców* oraz *Podniesienie jakości kapitału ludzkiego i społecznego w mieście*, ujętych w strategii rozwoju Białej Podlaskiej na lata 2008-2015, a także celów: *Efektywna gospodarka oparta na lokalnych specjalizacjach i oferująca więcej miejsc pracy*<sup>19</sup> oraz *Wyższa*

<sup>12</sup> Strategia przyjęta uchwałą Rady Miasta Biała Podlaska Nr XII/91/15 z dnia 27 listopada 2015 r. obejmująca obszar Gmin Biała Podlaska: Miejskiej i Wiejskiej, zwanej w tym dokumencie Miejskim Obszarem Funkcjonalnym Biała Podlaska.

<sup>13</sup> Obydwie strategie opublikowano na stronie internetowej [um.bialapodlaska.bip.lubelskie.pl](http://um.bialapodlaska.bip.lubelskie.pl).

<sup>14</sup> Strategie przyjęte uchwałami Rady Powiatu Bialskiego Nr XXXIX/254/2006 z dnia 31 stycznia 2006 r. oraz Nr XXXVIII/215/20-14 z dnia 24 marca 2014 r. Strategie opublikowane na stronie internetowej [sbialapodlaska.bip.lubelskie.pl](http://sbialapodlaska.bip.lubelskie.pl)

<sup>15</sup> 17 projektów realizowano w ramach programów rządowych, sześć w ramach programów wojewódzkich oraz dwa projekty w ramach gminnych lub powiatowych programów.

<sup>16</sup> Projekt „Akcja-Praca” zrealizowany w 2013 i 2014 roku oraz projekt „Aktywizacja osób młodych pozostających bez pracy w powiecie bialskim i mieście Biała Podlaska” zrealizowany w 2015 i 2016 roku.

<sup>17</sup> Wskazywano m.in. liczbę osób objętych Indywidualnym Planem Działania, liczbę osób planowanych do skierowania na staż lub objęcia szkoleniem, liczbę osób którym zaplanowano przyznanie dotacji na podjęcie działalności gospodarczej albo na wyposażenie lub doposażenie miejsca pracy, czy też liczbę osób, które planowano wesprzeć w formie bonów.

<sup>18</sup> Cele strategiczne wymieniono w pkt 1.1. wystąpienia pokontrolnego.

<sup>19</sup> Cel operacyjny 1.2 „Podniesienie poziomu wiedzy i kwalifikacji kadr pod potrzeby rozwijających się specjalizacji gospodarczych”.

jakość życia na terenie Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Biała Podlaska<sup>20</sup>, ujętych w strategii rozwoju Białej Podlaskiej na lata 2015-2020.

Urząd zabezpieczył środki finansowe na realizację wszystkich czterech analizowanych projektów<sup>21</sup>.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 49-582)

1.6. W latach 2013-2016 PUP skutecznie pozyskiwał środki finansowe na realizację projektów dotyczących pomocy na rynku pracy, sprzyjających realizacji zadań określonych w strategiach rozwiązywania problemów społecznych Miasta i Powiatu oraz w strategiach rozwoju Białej Podlaskiej. Urząd ubiegał się o dofinansowanie 29 projektów łączną kwotą 46.897,3 tys. zł, ze środków Funduszu Pracy i EFS. 19 wniosków skierowano do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, 10 do Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Lublinie (dalej: WUP). W 18 przypadkach (62%) Urząd otrzymał dofinansowanie we wnioskowanej wysokości (36.745,7 tys. zł), w dziewięciu przypadkach (31%) przyznane dofinansowanie było niższe od wnioskowanej kwoty<sup>22</sup>, natomiast w dwóch przypadkach (7%) odmówiono Urzędowi dofinansowania projektów we wnioskowanej kwocie 2.160,9 tys. zł. Dyrektor PUP poinformował, że decyzje o przyznaniu mniejszej kwoty dofinansowania Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej podejmował w oparciu o *Zasady ubiegania się o środki rezerwy Funduszu Pracy na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej*. Była to indywidualna decyzja Ministra, bez podania przyczyny obniżenia kwoty dofinansowania. W 2013 r. nie uzyskano dofinansowania na projekt *Aktywna Młodzież*, gdyż Urząd jednocześnie aplikował o dofinansowanie projektu *Lepsze jutro*, na który pozyskał dofinansowanie. Z kolei w 2014 r. ze względu na wyczerpanie puli środków przewidzianych w ramach konkursu, Urząd nie uzyskał dofinansowania projektu *Wykluczeniu stop*, pomimo uzyskania wymaganej w projekcie liczby punktów.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 32-48, Tom II str. 346-442)

1.7. Starosta Bialski powołał Powiatową Radę Zatrudnienia (dalej: Rada). Spotkania Rady odbywały się 2-4 razy w roku, w trakcie których Rada opiniowała m.in. kierunki nauczania w szkołach prowadzących kształcenie zawodowe, propozycje podziału środków Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu oraz wnioski Urzędu o umorzenie nienależnie pobranych świadczeń. W ocenie Dyrektora PUP<sup>23</sup> działania te inspirowały przedsięwzięcia służące pełnemu i produktywnemu zatrudnieniu na terenie działania PUP<sup>24</sup>.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 2-82, 457-458)

1.8. W strategiach rozwiązywania problemów społecznych zawarto, iż ocena skuteczności podejmowanych działań i realizowanych celów przebiegać będzie w sposób okresowy, poprzez sporządzanie rocznych sprawozdań i analiz porównawczych. W związku z nieprzypisaniem do zadań PUP obowiązku sporządzania tych sprawozdań i analiz, w ramach obszaru *Rynek pracy*, w badanym okresie PUP nie przysyłał do Urzędu Miasta Biała Podlaska (dalej: UM BP) sprawozdań z realizacji założeń ww. strategii. Dyrektor PUP w złożonych wyjaśnieniach podał, że sprawozdania takie Urząd sporządzał na własne potrzeby.

<sup>20</sup> Cel operacyjny 2.3 „Aktywizacja zawodowa mieszkańców oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu”.

<sup>21</sup> Finansowanie projektów zabezpieczono decyzjami Ministra Pracy i Polityki Społecznej: Nr DF-I-4021-a-pokl-3-3-MK/13 z dnia 5 marca 2013 r., Nr DF-I-4021-a-3-2-JW/14 z dnia 6 marca 2014 r., Nr DF-I-4021-a-3-1-JW/14 z dnia 23 grudnia 2014 r. oraz decyzją Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Nr DF-I-4021.3.1.2016.JW z dnia 22 grudnia 2015 r.

<sup>22</sup> Wnioski opiewały na łączną kwotę 7.990,7 tys. zł, natomiast przyznane dofinansowanie wyniosło łącznie 2.573,1 tys. zł.

<sup>23</sup> Z uwagi na trwającą procedurę powoływania Powiatowej Rady Rynku Pracy w Białej Podlaskiej, odpowiedzi na pytania zadane Przewodniczącemu tej Rady, udzielił Dyrektor PUP (Dyrektor Urzędu prowadzącego obsługę techniczno-organizacyjną Rady).

<sup>24</sup> Zadanie to przypisano do kompetencji powiatowych rad rynku pracy (wcześniej powiatowych rad zatrudnienia) w art. 22 ust. 5 pkt 1 w zw. z art. 22 ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Dyrektor PUP nadmieniał, że *informacje dotyczące zadań realizowanych przez PUP, wpisujących się w założenia obydwu strategii rozwiązywania problemów społecznych, przekazywane były przez Dyrektora PUP w trakcie posiedzeń Komisji i Sesji Rady Miasta oraz Powiatowej Rady Zatrudnienia, w których uczestniczyli także przedstawiciele Urzędu Miasta. Jedyne sprawozdaniem wysyłanym do Urzędu Miasta (w odpowiedzi na Jego prośbę) były roczne sprawozdania dotyczące działań Urzędu Pracy na rzecz osób niepełnosprawnych z miasta Biała Podlaska w przedmiotowych latach.*

W ramach ewaluacji strategii rozwoju Miasta na lata 2008-2015 Prezydent Miasta zwrócił się do PUP<sup>25</sup> o przesłanie sprawozdania podsumowującego działania Urzędu w ramach poszczególnych priorytetów i celów operacyjnych ujętych w tej strategii. Sprawozdanie to miało służyć opracowaniu strategii rozwoju w nowej perspektywie czasowej i zostało przekazane przez PUP za pismem z dnia 10 marca 2014 r.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 83-152, 346-442)

**1.9.** Potrzeby finansowe Urzędu określone były w przesyłanych corocznie do powiatu dotujących projektach planów finansowych. Projekty na lata 2013-2015 zostały zatwierdzone w zaproponowanych przez PUP kwotach, natomiast projekt na rok 2016 został zmniejszony o łączną kwotę 173 tys. zł<sup>26</sup>. W latach 2013-2016 działalność PUP była współfinansowana z budżetu Miasta w wysokości określonej corocznie w porozumieniach, zawartych pomiędzy Miastem i Powiatem. W okresie tym Urząd nie zgłaszał do Miasta dodatkowych potrzeb finansowych. Nie otrzymywał też od Rady Miasta Biała Podlaska lub Prezydenta Miasta Biała Podlaska propozycji lub wytycznych dotyczących kierunków działań na rzecz rozwoju rynku pracy. Po zakończeniu roku budżetowego Urząd przedkładał Staroście Białskiemu sprawozdanie z wykonania planu wydatków, natomiast Prezydentowi Miasta Biała Podlaska informację z wykorzystania dotacji przyznanej z budżetu Miasta<sup>27</sup>.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 602-658, Tom II str. 153-309, 445-455)

**1.10.** W latach 2013-2016 liczba bezrobotnych zarejestrowanych w Urzędzie systematycznie malała i wyniosła odpowiednio 10.933, 9.959, 8.821 i 8.322. Wśród bezrobotnych kobiety stanowiły odpowiednio 5.168 (47,2%), 4.549 (45,7%), 4.131 (46,8%) i 3.956 osób (47,5%). Urząd odnotował rosnący udział kobiet, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka<sup>28</sup>. Jednak, jak poinformował Dyrektor PUP, *Urząd nie posiada danych, świadczących że procentowy wzrost liczby kobiet, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka, jest skutkiem wprowadzenia Programu 500+*<sup>29</sup>.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 583-597, Tom II str. 346-442)

**1.11.** Urząd nie prowadził badań dotyczących wpływu Programu 500+ na rynek pracy. Dyrektor PUP wyjaśnił, że analiza taka była prowadzona przez WUP, a Urząd przekazał fragmentaryczne dane do tej analizy.

W związku z realizacją Programu 500+ Urząd nie podejmował współpracy z innymi jednostkami organizacyjnymi Miasta, odpowiedzialnymi za problematykę społeczną. W celu zabezpieczenia przed dublowaniem form pomocy udzielanej przez inne

<sup>25</sup> Pismo Nr SR.060.1.2014.TPO4 z dnia 28 stycznia 2014 r.

<sup>26</sup> Zmniejszono wydatki w §4210 o 2 tys. zł, w §4270 o 150 tys. zł i w §6050 o 23 tys. zł, natomiast zwiększono w §4300 o 2 tys. zł.

<sup>27</sup> Informację z wykorzystania dotacji za rok 2013 przekazano 30 stycznia 2014 r., za rok 2014 – 9 lutego 2015 r., za rok 2015 – 29 stycznia 2016 r., natomiast za rok 2016 w dniu 25 stycznia 2017 r.

<sup>28</sup> W kolejnych latach było to odpowiednio 1.498, 1.367, 1.252 oraz 1.272 osoby, co stanowiło odpowiednio 28,9%, 30%, 30,3% oraz 32,1% ogólnej liczby bezrobotnych kobiet.

<sup>29</sup> Program wprowadzony ustawą z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. poz. 195 ze zm.).

podmioty, na etapie rejestracji informowano bezrobotnych o obowiązku powiadomienia PUP o planowanym udziale w szkoleniach lub stażach organizowanych przez inne podmioty. Przed przyznaniem bezrobotnemu stypendium (w związku ze skierowaniem na staż lub szkolenie), Urząd przeprowadzał weryfikację okresów ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych. W celu uniknięcia powielania szkoleń lub staży przy ponownej rejestracji bezrobotnego Urząd aktualizował dane takiej osoby w oparciu o dokumentację ze zrealizowanych form wsparcia.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 346-442)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W latach 2013-2016 Urząd rzetelnie wykonywał<sup>30</sup> zadania służące realizacji celów założonych dla obszaru *Rynek pracy*, ujętych w strategii rozwiązywania problemów społecznych oraz strategii rozwoju Miasta, a także skutecznie pozyskiwał środki na ich wykonywanie. Podjęte w ramach czterech analizowanych projektów przedsięwzięcia były zgodne z założeniami strategii, a wyznaczone w nich cele – mierzalne oraz ukierunkowane na zidentyfikowane problemy rynku pracy Białej Podlaskiej.

## **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 łączne wydatki Urzędu związane z jego działalnością na obszarze Białej Podlaskiej i powiatu bialskiego wyniosły kolejno 33.497,1 tys. zł, 37.329,8 tys. zł, 38.484,7 tys. zł, 39.937 tys. zł i 43.374,4 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 99,8%, 99,5%, 99,6%, 95,2% i 97,6% pozyskanych środków<sup>31</sup>. Wydatki PUP sfinansowano głównie środkami Funduszu Pracy, których udział wynosił od 43,6% w 2014 r. do 59,3% w 2012 r. Środki z Europejskiego Funduszu Społecznego stanowiły kolejno 11,3%, 17,4%, 26,4%, 16,3% i 17,9%. Do wyższego udziału tych środków w 2014 roku przyczyniła się realizacja projektu „Akcja praca” sfinansowanego ze środków EFS w kwocie 9.685,3 tys. zł. Udział środków budżetu państwa na pokrycie składki zdrowotnej za osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku stanowił zaś od 13,5% w 2016 r. do 19,3% w 2014 r. Wydatki finansowane ze środków budżetu Miasta wyniosły kolejno 997,7 tys. zł, 1.174,3 tys. zł, 1.040,3 tys. zł, 902,4 tys. zł i 1.157,6 tys. zł<sup>32</sup>, a ze środków budżetu Powiatu Bialskiego – 2.016,1 tys. zł, 2.274,1 tys. zł, 2.936,1 tys. zł, 3.068,4 tys. zł i 3.054,1 tys. zł. Środki finansowe powiatów: prowadzącego i dotującego przeznaczone były głównie na utrzymanie budynku i stanowisk pracy związanych z prowadzoną działalnością Urzędu, a ich udział w wydatkach PUP ogółem wyniósł w latach 2012-2016 od 9% do 10,3%. Wydatki sfinansowane środkami PFRON nie przekraczały 1,1% rocznych wydatków PUP.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 12-31, 602-658)

<sup>30</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

<sup>31</sup> PUP nie prowadził rejestrów wydatków w rozbiciu na poszczególne obsługiwane jednostki samorządu terytorialnego.

<sup>32</sup> Wysokość otrzymanych środków finansowych odpowiadała kwotom wynikającym z porozumień zawartych pomiędzy Powiatem Bialskim a Miastem Biała Podlaska, określających udział Miasta Biała Podlaska w kosztach utrzymania PUP.

**2.2.** W okresie objętym kontrolą Urząd zrealizował sześć projektów, w trakcie których wykorzystał niższą, w stosunku do przyznanej, kwotę środków pieniężnych. Dotyczyło to projektów: *Od bariery do kariery* i *Doświadczenie w cenie*, zrealizowanych w 2013 roku oraz projektów *Aktywizacja – Praca* i *Aktywizacja osób młodych pozostających bez pracy w powiecie bialskim i mieście Biała Podlaska*, zrealizowanych w 2015 i 2016 roku. Z przyznanej na powyższe projekty łącznej kwoty 15.779,6 tys. zł PUP wykorzystał 14.738,8 tys. zł (93%). Niepełne wykorzystanie przyznanych środków wynikało z niższych, w stosunku do planowanych, kosztów przeprowadzenia szkoleń, przerw w odbywaniu stażu, zwrotów podatku od towarów i usług przez pracodawców, którym przyznano dotacje na refundację kosztów wyposażenia stanowiska pracy, niepełnego wykorzystania przez bezrobotnego dotacji na podjęcie działalności gospodarczej, czy też zwrotu stypendiów stażowych. W związku z wygenerowanymi w trakcie realizacji projektów oszczędnościami, Urząd nie wnioskował o ostatnią transzę środków w ramach projektów *Od bariery do kariery* (53.364,04 zł) oraz *Doświadczenie w cenie* (65.203,80 zł). Podatek od towarów i usług zwrócony Urzędowi przez pracodawców w latach 2015-2016 (102.333,28 zł) PUP przekazał na rachunek Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej<sup>33</sup>, natomiast zwrócona Urzędowi w 2017 r. kwota 36.276,40 zł została zakwalifikowana jako dochody Funduszy Pracy z przeznaczeniem na wypłaty świadczeń obligacyjnych. Niewykorzystana część przyznanych dotacji została przekazana na rachunek Starostwa Powiatowego w Białej Podlaskiej (26.312,51 zł)<sup>34</sup> oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (123,39 zł)<sup>35</sup>. Niewykorzystane środki pieniężne w łącznej wysokości 757.152,18 zł pozostały na rachunku Funduszy Pracy z przeznaczeniem na finansowanie świadczeń obligacyjnych.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 32-48)

**2.3.** Liczba petentów Urzędu w poszczególnych latach okresu 2012-2016 wyniosła odpowiednio: 17.657, 18.320, 18.145, 17.143 oraz 16.271 osób, przy czym petentów z Białej Podlaskiej było odpowiednio: 6.368, 6.606, 6.439, 6.134 oraz 5.865, co stanowiło od 35,5% do 36,1%. Wydatki Urzędu – w przeliczeniu na petenta z Białej Podlaskiej – wynosiły: 5,26 tys. zł, 5,6 tys. zł, 6 tys. zł, 6,5 tys. zł i 7,4 tys. zł<sup>36</sup>.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 29-31, 583-597)

**2.4.** W kontrolowanym okresie Urząd monitorował skuteczność realizowanych form aktywizacji zawodowej, wykorzystując do tego dane zawarte w sprawozdaniach o rynku pracy MPiPS-01 oraz sprawozdaniach o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy MPiPS-02.

W latach 2013-2016 efektywność zatrudnieniowa<sup>37</sup> podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych przez PUP wyniosła kolejno 83,5%, 92%, 85,3% i 88,3% i w każdym roku była wyższa od tego wskaźnika mierzonego dla województwa

<sup>33</sup> Zwroty z tytułu podatku od towarów i usług w ramach projektów: *Aktywizacja-Praca* zrealizowanego w 2015 r. – 40.100,80 zł oraz w 2016 r. – 50.933,13 zł oraz projektu *Aktywizacja osób młodych pozostających bez pracy w powiecie bialskim i mieście Biała Podlaska*, realizowanym w 2016 r. – 10.299,35 zł.

<sup>34</sup> Kwoty w ramach projektów: *Od bariery do kariery* – 14.698,29 zł oraz *Doświadczenie w cenie* – 11.614,22 zł.

<sup>35</sup> Kwota zaoszczędzona w ramach projektu *Aktywizacja-Praca* realizowanego w 2015 r.

<sup>36</sup> Urząd nie prowadził rejestrów wydatków w rozbiu na Miasto i Powiat.

<sup>37</sup> Efektywność zatrudnieniowa w latach 2013-2014 ustalana 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. Natomiast w latach 2015-2016 efektywność zatrudnieniową ustalano jako stosunek liczby osób bezrobotnych, które po zakończeniu lub przerwaniu udziału w określonej formie aktywizacji, w okresie trzech miesięcy były zatrudnione przez co najmniej 30 dni, do liczby osób, które zakończyły udział w danej formie aktywizacji. Definicje efektywności zatrudnieniowej zawarto w raportach o efektywności podstawowych form aktywizacji zawodowej opracowanych przez Departament Funduszy Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (<http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/raporty-sprawozdania/rynek-pracy/zakladka„Efektywność podstawowych form promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej”>).

lubelskiego (76,5%, 81,6%, 81% i 79,1%) oraz dla całego kraju (68,2%, 76,2%, 75,9% i 78,7%).

W tym samym okresie efektywność kosztowa<sup>38</sup> podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych przez PUP wyniosła odpowiednio: 10,6 tys. zł, 9,1 tys. zł, 11,3 tys. zł i 10,9 tys. zł i była korzystniejsza od analogicznych wskaźników obliczonych dla obszaru województwa lubelskiego (10,8 tys. zł, 11 tys. zł, 10,7 tys. zł i 11,3 tys. zł) oraz dla obszaru całego kraju (11,3 tys. zł, 11,2 tys. zł, 13 tys. zł oraz 11,3 tys. zł).

Dominujące w Urzędzie formy wsparcia oraz przyporządkowane im średnie<sup>39</sup> efektywności: zatrudnieniowej i kosztowej, przedstawiono w poniższej tabeli.

| Forma wsparcia                                              | liczba | Średni wskaźnik efektywności zatrudnieniowej | Średni wskaźnik efektywności kosztowej |
|-------------------------------------------------------------|--------|----------------------------------------------|----------------------------------------|
| Staże                                                       | 5.407  | 86,1%                                        | 7.574 zł                               |
| Dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej           | 957    | 95,1%                                        | 23.513 zł                              |
| Dofinansowanie wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy | 306    | 86,4%                                        | 50.749 zł                              |
| Szkolenia                                                   | 284    | 77,0%                                        | 4.794 zł                               |
| Prace interwencyjne                                         | 265    | 93,5%                                        | 6.303 zł                               |
| Roboty publiczne                                            | 190    | 97,0%                                        | 8.306 zł                               |

W latach 2013-2016 prace interwencyjne i roboty publiczne cechowały wysokie średnie wskaźniki efektywności zatrudnieniowej (93%-97%), przy wciąż niskich wskaźnikach efektywności kosztowej (6,3 tys. zł – 8,3 tys. zł). Jednak w okresie tym najwyższe środki wydatkowano na aktywizację w formie stażu (34.614,2 tys. zł), dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej (19.953,1 tys. zł), czy też dofinansowania wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy (6.715,7 tys. zł). W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor PUP wskazał mankamenty wprowadzonego w 2014 r. sposobu obliczania efektywności zatrudnieniowej, w ramach którego wydatki poniesione w danym roku na określoną formę aktywizacji zawodowej odnosi się do liczby osób, które w danym roku ukończyły tą formę aktywizacji i przepracowały co najmniej 30 dni. W poszczególnych formach aktywizacji okres udziału w programie był różny i wynosił np.: dziewięć miesięcy w ramach prac interwencyjnych, 24 miesiące w ramach wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, czy też 12 miesięcy w przypadku dotacji na podjęcie działalności gospodarczej. Dyrektor PUP nadmienił, że Urząd dąży do osiągnięcia maksymalnych wskaźników efektywności zatrudnieniowej, utrzymując w ofercie sześć podstawowych form aktywizacji zawodowej, z uwzględnieniem preferencji lokalnych pracodawców i bezrobotnych. Oferowane przez Urząd formy aktywizacji dostosowane były również do założeń projektów unijnych, które zawierały pewne ograniczenia w sposobie aktywizacji (np. w projektach Regionalnego Programu Operacyjnego i Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój wyłączono możliwość realizacji robót publicznych).

(dowód: akta kontroli Tom I str. 29-31, 583-597, 659-706, Tom II str. 445-455)

**2.5.** W złożonych w toku kontroli wyjaśnieniach Dyrektor PUP poinformował, że zarówno środki pieniężne dotyczące funkcjonowania Urzędu, jak i środki pieniężne przeznaczone na aktywizację zawodową, zaspokajały potrzeby PUP oraz potrzeby rynku pracy. W badanym okresie nie wystąpiły przypadki odmowy bezrobotnemu możliwości skorzystania z dostępnej formy aktywizacji zawodowej z powodu braku środków finansowych.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 346-455)

<sup>38</sup> Efektywność kosztowa obliczana jako stosunek poniesionych wydatków (kasowo) na daną formę aktywizacji, przez liczbę osób bezrobotnych, które w okresie trzech miesięcy po zakończeniu udziału w danej formie aktywizacji uzyskały zatrudnienie.

<sup>39</sup> Obliczone jako średnia arytmetyczna wskaźników efektywności: zatrudnieniowej lub kosztowej dla sześciu podstawowych form aktywizacji zawodowej (staże, dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej, dofinansowanie wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, szkolenia, prace interwencyjne oraz roboty publiczne) z okresu 2013-2016.

**2.6.** W latach 2012-2016 największe wydatki na aktywne formy wsparcia poniesiono na:

- staże: 6.240 tys. zł, 7.093,6 tys. zł, 9.090,3 tys. zł, 9.427,6 tys. zł i 9.002,7 tys. zł dla 1.520, 1.053, 1.536, 1.438 oraz 1380 osób bezrobotnych, w tym 420, 387, 560, 459 i 457 z Białej Podlaskiej,
- dofinansowanie rozpoczęcia działalności gospodarczej: 4.370,6 tys. zł, 5.455 tys. zł, 4.710,2 tys. zł, 4.616,9 tys. zł i 5.171 tys. zł, dla 229, 263, 225, 210 oraz 259 osób bezrobotnych, w tym 96, 108, 75, 89 i 101 z Białej Podlaskiej,
- doposażenie i wyposażenie stanowiska pracy: 590,8 tys. zł, 1.499 tys. zł, 735 tys. zł, 1.882,8 tys. zł i 2.598,9 tys. zł dla 31, 71, 35, 86 i 114 bezrobotnych, w tym 19, 34, 4, 32 i 52 z Białej Podlaskiej,
- organizację robót publicznych: 252,2 tys. zł, 190,1 tys. zł, 147,7 tys. zł, 428,9 tys. zł i 588,9 tys. zł dla 54, 29, 20, 66 i 75 bezrobotnych, w tym 2 w 2012 r., 5 w 2015 r. i 2 w 2016 r. z Białej Podlaskiej,
- organizację szkoleń: 201,5 tys. zł, 306,4 tys. zł, 474,6 tys. zł, 290,4 tys. zł i 294,2 tys. zł dla 75, 95, 30, 85 i 74 osób bezrobotnych, w tym 21, 23, 8, 34 i 13 z Białej Podlaskiej,
- organizację prac interwencyjnych: 92,3 tys. zł, 215 tys. zł, 464,5 tys. zł, 510,1 tys. zł i 273,1 tys. zł dla 16, 66, 13, 113, i 73 osób bezrobotnych, w tym 1, 37, 8, 21 i 39 z Białej Podlaskiej.

Na wymienione formy wsparcia wydatkowano łącznie 77.214,3 tys. zł, co stanowiło 90% wszystkich wydatków poniesionych przez PUP na wsparcie bezrobotnych. Wydatki na pozostałe formy wsparcia wyniosły łącznie 8.813,8 tys. zł i były przeznaczone m.in. na: dofinansowanie zatrudnienia osób poniżej 30 lat – 3.680,9 tys. zł<sup>40</sup>, bony na zasiedlenie – 2.090,4 tys. zł, szkolenia w ramach Krajowego Funduszu Szkoleniowego – 1.692,5 tys. zł, bony stażowe – 590,1 tys. zł, refundację wynagrodzenia osób powyżej 50 lat – 487,3 tys. zł. W poszczególnych latach okresu 2012-2016 wsparciem objęto 2.003, 1.686, 2.108, 2.429 oraz 3.370 bezrobotnych, wśród których 593, 626, 747, 826 i 1.383 osoby to mieszkańcy Białej Podlaskiej.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 8-31)

**2.7.** W poszczególnych latach okresu 2013-2016 zatrudnienie w Urzędzie wzrastało i wynosiło odpowiednio 69, 73, 76 oraz 82 osoby. Wśród pracowników PUP liczba pośredników pracy wynosiła od 16 do 19 osób, doradców zawodowych od siedmiu do dziewięciu osób, natomiast liczba zatrudnionych specjalistów ds. rozwoju zawodowego wzrosła z pięciu w 2013 r. do 10 osób w 2016 r.<sup>41</sup> Na jednego doradcę zawodowego przypadało odpowiednio 1.562, 1.107, 1.260 i 1.040 bezrobotnych (w tym 559, 397, 460 i 374 bezrobotnych z Białej Podlaskiej), na jednego pośrednika pracy 643, 622, 519 i 438 (w tym 230, 223, 189 i 158 z Białej Podlaskiej), a na specjalistę do spraw rozwoju zawodowego – 2.187, 1.992, 1.103 i 832 osoby bezrobotne (w tym 783, 714, 402 i 300 z Białej Podlaskiej). Liczba zatrudnionych pośredników pracy, doradców zawodowych i specjalistów ds. rozwoju zawodowego odpowiadała wymaganiom, określonym w § 85 i 86 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy<sup>42</sup>. Dyrektor PUP poinformował, że *corocznie PUP zwiększał zatrudnienie w ww. grupach*

<sup>40</sup> Wydatki poniesione wyłącznie w 2016 r.

<sup>41</sup> Pośrednicy pracy, doradcy zawodowi i specjaliści ds. rozwoju zatrudnieni w Urzędzie obsługiwali zarówno mieszkańców Białej Podlaskiej jak i terenu powiatu bialskiego.

<sup>42</sup> Dz. U. poz. 667. Do 27 maja 2014 r. rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy (Dz. U. Nr 177, poz. 1193).

*pracowników, aby zapewnić realizację zadań ustawowych na jak najwyższym poziomie.*

(dowód: akta kontroli Tom I str. 583-597, Tom II str. 346-442)

**2.8.** W latach 2013-2016 na działalność PUP złożono sześć skarg, z czego dwie przez mieszkańca Białej Podlaskiej<sup>43</sup>. Przeprowadzone postępowania wyjaśniające nie potwierdziły zarzutów podniesionych w skargach, a skarżącemu udzielono pisemnej odpowiedzi w terminie od 13 do 17 dni od daty wpływu skargi.

W badanym okresie Urząd nie prowadził badań ankietowych (sondażowych) dotyczących swojej działalności. Dyrektor PUP poinformował, że w 2015 r. Wojewódzki Urząd Pracy przeprowadził w tut. Urzędzie badanie satysfakcji klienta, jednak PUP nie dysponuje wynikami tych badań.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 340, 346-442)

**2.9.** Na koniec lat 2012-2016 liczba bezrobotnych z Białej Podlaskiej, zarejestrowanych w PUP, systematycznie malała i wynosiła 3.942, 3.914, 3.572, 3.218 oraz 2.995 osób, wśród których kobiety stanowiły odpowiednio: 1.882, 1.827, 1.632, 1.507 oraz 1.422 osoby. Spadek liczby zarejestrowanych bezrobotnych odnotowano w większości grup, różnicowanych względem wieku, doświadczenia zawodowego, czy też okresu pozostawania bez pracy. Liczba długotrwale bezrobotnych zmniejszyła się z 2.242 na koniec 2012 r. do 1.897 na koniec 2016 r.<sup>44</sup> W tym samym okresie zmniejszyła się również liczba bezrobotnych w wieku: 18-24 lat (z 548 do 305), 25-34 lat (z 1.341 do 924), 35-44 lat (z 802 do 707), 45-54 lat (z 766 do 522) oraz 55-59 lat (z 383 do 344). Zmalała również liczba bezrobotnych z wykształceniem: wyższym (z 798 do 576), policealnym i średnim (z 903 do 779), średnim ogólnokształcącym (z 498 do 369), zasadniczym zawodowym (z 998 do 735) oraz wykształceniem gimnazjalnym lub niższym (z 745 do 536). Spadek liczby bezrobotnych wystąpił również wśród bezrobotnych, których doświadczenie zawodowe zawierało się w przedziale: od 1 do 5 lat (z 822 do 647), od 5 do 10 lat (z 532 do 425), 10-20 lat (z 603 do 457), 20-30 lat (z 421 do 307), powyżej 30 lat (z 167 do 109) oraz wśród bezrobotnych bez stażu pracy (z 773 do 455). Wzrost liczby zarejestrowanych bezrobotnych odnotowano jedynie w grupie osób w wieku powyżej 60 lat (z 102 do 193). Dyrektor PUP wyjaśnił, że osoby po 60 roku życia dłużej pozostają w rejestrze bezrobotnych w związku z wydłużeniem do 67 lat wieku emerytalnego. Dyrektor PUP nadmienił, że po przywróceniu z dniem 1 października 2017 r. niższego wieku emerytalnego 157 osób utraci status bezrobotnego z powodu osiągnięcia wieku emerytalnego.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 30-31, Tom II str. 346-442)

**2.10.** Z 3.942 bezrobotnych mieszkańców Białej Podlaskiej zarejestrowanych na koniec 2012 r., 2.278 (57,8%) pozostawało w ewidencji PUP na koniec 2013 r., 1.494 (37,9%) na koniec 2014 r., 998 (25,3%) na koniec 2015 r. oraz 753 (19,1%) na koniec 2016 r. Działania Urzędu realizowane w kontrolowanym okresie (cztery lata) nie doprowadziły do uzyskania stałego zatrudnienia przez 1.302 osoby (33%), które pozostawały na listach osób bezrobotnych na dzień 31 grudnia: 2012 i 2016 roku. Zdaniem Dyrektora PUP poziom bezrobocia zależy nie tylko od zaangażowania pracowników Urzędu, ale również od sytuacji ekonomiczno-gospodarczej, czy też postawy samych bezrobotnych. Znaczna część obszaru działania PUP ma charakter rolniczy, zdominowany przez mikroprzedsiębiorców. Przekłada się to na oferowane propozycje pracy, czy też na brak potrzeby współpracy z PUP. Zdarza się, że zgłaszane oferty nie spełniają ustawowej definicji

<sup>43</sup> Skargi dotyczyły odmowy przyznania dofinansowania szkolenia pracowników skarżącej, skierowane do Starosty Białskiego za pośrednictwem PUP.

<sup>44</sup> W analizowanym okresie liczba osób pozostających bez pracy ponad 12 miesięcy zmniejszyła się z 1.705 do 1.444 osób, natomiast pozostających bez pracy ponad 24 miesiące wzrosła z 948 do 956 osób.

odpowiedniej pracy, bądź też nie są satysfakcjonujące z perspektywy bezrobotnego (np. niepełny wymiar czasu pracy, niskie wynagrodzenie). Prace sezonowe wymuszają na bezrobotnych rejestrację w Urzędzie w okresie jesienno-zimowym, natomiast część bezrobotnych zainteresowana jest wyłącznie uzyskaniem prawa do ubezpieczenia zdrowotnego, bądź nabycia i utrzymania świadczeń z pomocy społecznej. Dyrektor PUP wskazał również, że w wielu przypadkach o nieskuteczności aktywizacji decydują powody osobiste (np. opieka nad dzieckiem lub osobą zależną, długotrwała niezdolność do pracy z powodu choroby), czy też słabe wykształcenie potencjalnych kandydatów.

Spośród 753 bezrobotnych zarejestrowanych na koniec 2016 r. w przypadku 167 osób (22,2%) czas, jaki upłynął od pierwszej rejestracji wyniósł od pięciu do 10 lat (czas liczony bez uwzględnienia ewentualnych przerw), dla 164 osób (21,8%) było to od 10 do 15 lat, dla 245 osób (32,5%) – od 15 do 20 lat, dla 174 osób (23,1%) - od 20 do 25 lat. W przypadku trzech osób (0,4%) od pierwszej rejestracji minęło więcej niż 25 lat. Średnia długość pozostawania na listach bezrobotnych od daty pierwszej rejestracji wynosiła 15,1 lat.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 443-455)

Analizą objęto działania PUP wobec losowo wybranych 50 osób<sup>45</sup> pozostających na liście osób bezrobotnych jednocześnie na koniec 2016 r. i na koniec 2012 r.

26 osób (52%) z badanej próby nie utraciło w latach 2013-2016 statusu osoby bezrobotnej. W 14 przypadkach (28%) okres pozbawienia statusu bezrobotnego nie przekroczył 500 dni, w siedmiu przypadkach (14%) wyniósł od 500 do 1000 dni, a w trzech przypadkach (6%) przekroczył 1000 dni. Stwierdzono ponadto, że:

- wszystkim bezrobotnym przygotowano indywidualne plany działania, o których mowa w art. 34a ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia;
- wszystkim osobom udzielono wsparcia w formie pośrednictwa pracy, polegającego na upowszechnianiu dostępnych ofert pracy, liczba przypadków zapoznania bezrobotnego z ofertami pracy proporcjonalna była do okresu przebywania w statusie bezrobotnego (pięciu bezrobotnych zapoznano z ofertami pracy ponad 20 razy, 37 bezrobotnych od 11 do 20 razy, natomiast ośmiu bezrobotnym przedstawiono oferty pracy do 10 razy);
- czternastu bezrobotnych skierowano do pracy, natomiast siedmiu skierowano do odbycia stażu;
- jednemu bezrobotnemu przyznano dotację na podjęcie działalności gospodarczej,
- nie wystąpiły przypadki dublowania proponowanych form aktywizacji zawodowej.

Inne działania PUP podejmowane wobec osób z badanej próby polegały na: organizacji zajęć aktywizujących (np. dotyczących przygotowywania dokumentów aplikacyjnych), udzielaniu informacji zawodowych (indywidualnych lub grupowych), przeprowadzaniu rozmów doradczych, informowaniu o realizowanych przez Urząd projektach (np.: „Akcja-Praca”).

Przeszkodą w skutecznej aktywizacji ośmiu bezrobotnych (16%) był ich wiek lub stan zdrowia. W sześciu przypadkach (12%) była to konieczność sprawowania opieki nad osobą zależną. Wobec trzech bezrobotnych zdiagnozowano problemy

---

<sup>45</sup> 33 osoby z ustalonym drugim profilem pomocy, 12 z trzecim profilem oraz pięć osób, których profil zmienił się w kontrolowanym okresie pomiędzy II i III.

interpersonalne, natomiast w stosunku do 14 osób (28%) katalog form aktywizacji był ograniczony z uwagi na ustalony III profil pomocy<sup>46</sup>.

Podobnie przedstawiały się działania PUP wobec 20 osób<sup>47</sup> najdłużej pozostających na listach bezrobotnych, tj. od 23 do 26 lat od daty pierwszej rejestracji. Sześć osób (30%) z badanej próby nie utraciło w latach 2013-2016 statusu osoby bezrobotnej, w siedmiu przypadkach (35%) okres pozbawienia statusu bezrobotnego nie przekroczył 500 dni, w czterech przypadkach (20%) wyniósł od 500 do 1000 dni, a w trzech przypadkach (15%) przekroczył 1000 dni. Wszystkim bezrobotnym opracowano indywidualne plany działania oraz systematycznie informowano o dostępnych ofertach pracy (przeważnie co dwa miesiące). Jednego bezrobotnego skierowano na staż, trzech bezrobotnych otrzymało skierowanie do pracy, natomiast jednemu przyznano dotację na podjęcie działalności gospodarczej.

Przeszkodą w skutecznej aktywizacji był wiek i ograniczenia zdrowotne bezrobotnych (sześć osób) oraz ograniczenia wynikające z ustalonego III profilu pomocy (osiem osób). Sześć osób cyklicznie podejmowało pracę.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 310-339)

**2.11-12.** Liczba zgłoszonych, w latach 2013-2016, z terenu Białej Podlaskiej wolnych miejsc pracy i aktywizacji zawodowej wynosiła kolejno 1.298, 1.616, 1.559 i 1.786, natomiast liczba ofert pracy subsydiowanej wyniosła odpowiednio 461, 846, 766 i 835. W kontrolowanym okresie wystąpiła korzystna – malejąca – tendencja liczby bezrobotnych z Białej Podlaskiej przypadająca na 100 wolnych miejsc pracy i aktywizacji zawodowej. W poszczególnych latach ww. okresu wyniosła ona 302, 221, 206 i 168 osób. Poprawie uległ również stosunek liczby bezrobotnych przypadających na 100 ofert pracy subsydiowanej – z 849 osób w 2013 r. do 359 osób w 2016 r. Dyrektor PUP w złożonych wyjaśnieniach podał, że wzrost w 2014 r. liczby ofert pracy subsydiowanej wynikał z większej o 1,5 mln zł kwoty środków finansowych będącej w dyspozycji PUP. Natomiast spadek liczby tych ofert w 2015 r. wynikał z rozpoczęcia realizacji projektu Aktywizacja-Praca (niezależnie od PUP) dopiero w II półroczu 2015 r. oraz wzrostu zainteresowania nową formą aktywizacji bezrobotnych do 30 roku życia – bonem na zasiedlenie.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 583-597, Tom II str. 445-455)

**2.13.** W kontrolowanym okresie 12 zakładów pracy poinformowało PUP o zamiarze grupowego zwolnienia łącznie 172 pracowników. Jak wyjaśnił Dyrektor PUP, Urząd, każdorazowo po uzyskaniu takiej informacji, nawiązywał kontakt telefoniczny z zakładami zgłaszającymi zwolnienie, celem uzgodnienia zakresu i formy pomocy. Pracodawcy nie byli zainteresowani pomocą Urzędu, z wyjątkiem jednego, który zorganizował dla 10 zwalnianych osób spotkanie informacyjne. Osoby te zostały poinformowane o zasadach rejestracji w PUP, ofertach pracy i stażu będących w dyspozycji Urzędu oraz formach aktywizacji świadczonych przez Urząd.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 346-442)

**2.14.** Urząd monitorował proces realizacji strategii rozwiązywania problemów społecznych Białej Podlaskiej. W ramach corocznej ewaluacji przyporządkowano poszczególnym celom strategicznym zrealizowane działania Urzędu, ich efekty<sup>48</sup> oraz wydatkowane na aktywizację bezrobotnych środki pieniężne. Urząd

<sup>46</sup> Zgodnie z art. 33 ust. 2c pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia, formy pomocy stosowane wobec bezrobotnych o III profilu pomocy to: Program Aktywizacja i Integracja, o którym mowa w art. 62a tej ustawy, działania aktywizacyjne zlecone przez urząd pracy, programy specjalne, skierowanie do zatrudnienia wspieranego u pracodawcy lub podjęcia pracy w spółdzielni socjalnej zakładanej przez osoby prawne oraz w uzasadnionych przypadkach poradnictwo zawodowe.

<sup>47</sup> 10 osób z ustalonym II profilem pomocy, cztery osoby z III profilem, pięć osób, których profil pomocy zmienił się pomiędzy II i III oraz jedna osoba, której profil pomocy zmienił się z I na II.

<sup>48</sup> Były to m.in.: liczba bezrobotnych objętych poszczególnymi formami aktywizacji, liczbę pracowników PUP objętych doskonaleniem w ramach doskonalenia służb zatrudnienia, czy też wskaźniki efektywności zatrudnieniowej i kosztowej.

monitorował również realizację celów przyporządkowanych obszarom: polityka prorodzinna, edukacja oraz wsparcie osób niepełnosprawnych. Na pytanie w jakim zakresie założenia przyjęte w strategii zostały osiągnięte Dyrektor PUP przedstawił stanowisko, że *spadek bezrobocia był wymiernym efektem realizacji przyjętych założeń*.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 346-442)

**2.15.** W ramach czterech projektów objętych badaniem udzielano wsparcia mieszkańcom z terenu powiatu bialskiego i Białej Podlaskiej w postaci: skierowania na staż, szkoleń zawodowych, dotacji na podjęcie działalności gospodarczej, refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, bonów. W przypadku tych projektów poniesione wydatki wyniosły łącznie 25.691,4 tys. zł, co stanowiło 97,2% przeznaczonych na ten cel środków finansowych (26.342,7 tys. zł) i skutkowało osiągnięciem wyższych, od założonych, wskaźników efektywności zatrudnieniowej. W latach 2013-2016 analizowane projekty ukończyło ogółem 2.376 osób (955 z Białej Podlaskiej), w tym: 70 osób niepełnosprawnych i 1.148 osób długotrwale bezrobotnych. W szczególności:

- w projekcie *Akcja – Praca*, realizowanym w 2013 r., brały udział (zakończyły) 404 osoby, w tym 170 mieszkańców Białej Podlaskiej. W ramach projektu staż ukończyło 125 osób (49 z Miasta), a 15 (z czego pięć z Białej Podlaskiej) szkolenia. Stanowiska pracy wyposażono lub doposażono 47 osobom (26 z Miasta), a jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej przyznano 217 osobom (90 z Białej Podlaskiej). W okresie do trzech miesięcy od zakończenia udziału w projekcie zatrudnienie podjęły 384 osoby (95% osób, które uczestniczyły do końca w projekcie, przy założonych 45%). Spośród osób, które zakończyły udział w projekcie w rejestrze bezrobotnych na koniec 2014 r. wciąż pozostawało 78 osób (38 z Białej Podlaskiej), na koniec 2015 r. 91 osób (w tym 41 z Miasta), a na koniec 2016 r. – 79 osób (38). Spośród bezrobotnych, którzy ukończyli szkolenie, ponownie zarejestrowało się: w 2014 r. 47% osób, w 2015 r. 7%, natomiast w 2016 r. 13%. W przypadku osób, które ukończyły staż było to odpowiednio: 28%, 23,2% oraz 27,2%; bezrobotnych zaktywizowanych w formie wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy: 19%, 19% i 17%, natomiast wśród osób, które uzyskały dotację na podjęcie działalności gospodarczej ponownie zarejestrowało się jako bezrobotne: 12%, 24% i 16%. Na realizację programu PUP wydatkował łącznie 6.456,1 tys. zł z planowanych 6.456,2 tys. zł;

- udział w projekcie *Akcja – Praca*, realizowanym w 2014 r., zakończyło 935 osób, w tym 307 z Białej Podlaskiej. Staż ukończyło 729 bezrobotnych (236 z Miasta), szkolenie – 1 osoba, jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej przyznano 195 osobom (68), a 10 podmiotom (trzem z Miasta) udzielono wsparcia w postaci wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy. W okresie do trzech miesięcy od zakończenia udziału w projekcie zatrudnienie podjęło 845 osób (90,4% osób, które zakończyły udział w projekcie, wobec zakładanych 45%). Spośród uczestników projektu na koniec 2015 r. 179 osób ponownie zarejestrowało się w ewidencji PUP, 59 osób stanowili mieszkańcy Białej Podlaskiej. Spośród bezrobotnych, którzy ukończyli staż, ponownie zarejestrowało się: w 2015 r. 20%, natomiast w 2016 r. 18%. W przypadku osób, które otrzymały dotację na podjęcie działalności gospodarczej było to odpowiednio: 15% i 19%. Osoba, która w ramach projektu odbyła szkolenie nie zarejestrowała się ponownie jako bezrobotna, natomiast wśród 10 bezrobotnych, które zaktywizowano w formie wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, na koniec 2016 r. dwie osoby ponownie zarejestrowały się jako bezrobotne. Na realizację programu PUP wydatkował łącznie 9.685,3 tys. zł (100% planu);

- w projekcie *Aktywizacja osób młodych pozostających bez pracy w powiecie bialskim i mieście Biała Podlaska (I)*, realizowanym w 2015 r., udział zakończyło 525 osób, w tym 242 mieszkańców Białej Podlaskiej. W ramach projektu staż ukończyło 417 osób (186 z Miasta), a 15 (pięć z Białej Podlaskiej) szkolenia. Jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej przyznano 62 osobom (33 z Białej Podlaskiej), a bon na zasiedlenie 31 osobom (18 z Miasta). W okresie do trzech miesięcy od zakończenia udziału w projekcie zatrudnienie podjęło siedmioro niepełnosprawnych (100% przy założonych 17%), 157 długotrwale bezrobotnych (80,5% przy założonych 35%), 233 osoby bezrobotne o niskich kwalifikacjach (81,7% przy założeniu 36%) oraz 118 osób nie kwalifikujących się do żadnej z ww. grup docelowych (90,1% wobec założonych 43%). Spośród osób, które zakończyły udział w projekcie w rejestrze bezrobotnych na koniec 2016 r. wciąż pozostawało 78 bezrobotnych (29 z Białej Podlaskiej). Na listy bezrobotnych najczęściej powracali uczestnicy stażu (18%), bezrobotni zaktywizowani w formie bonów lub szkoleń (6%), natomiast tylko 1% bezrobotnych, którzy otrzymali dotację na podjęcie działalności gospodarczej, ponownie figurował w rejestrze PUP na koniec 2016 r. Na realizację programu PUP wydatkował łącznie 4.910,1 tys. zł z planowanych 4.910,2 tys. zł;

- udział w projekcie *Aktywizacja osób młodych pozostających bez pracy w powiecie bialskim i mieście Biała Podlaska (II)*, realizowanym w 2016 r., zakończyło 512 osób, w tym 236 z Białej Podlaskiej. W ramach projektu staż ukończyło 412 bezrobotnych (184 z Białej Podlaskiej), a szkolenia 20 (10 z Miasta) bezrobotnych. Udział w projekcie w ramach bonów na zasiedlenie ukończyło 8 (6 z Białej Podlaskiej) osób, natomiast 72 osobom (36 z Miasta) przyznano dotację na podjęcie działalności gospodarczej. W okresie do trzech miesięcy od zakończenia udziału w projekcie zatrudnienie podjęło czworo niepełnosprawnych (wobec planowanych dwóch osób), 101 długotrwale bezrobotnych (52,3% przy założonych 35%), 194 osoby bezrobotne o niskich kwalifikacjach (59% przy założeniu 48%) oraz 136 osób, które nie kwalifikowały się do żadnej z ww. grup docelowych (68,7% wobec założonych 43%). Na realizację programu PUP wydatkował łącznie 4.640 tys. zł z planowanych 5.291 tys. zł.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 49-601)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W latach 2013-2016 Urząd prawidłowo realizował zadania dotyczące wspierania mieszkańców Białej Podlaskiej w zakresie zatrudnienia. Działania PUP przyczyniły się do zmniejszenia w Mieście bezrobocia rejestrowanego z 16,7% do 12,7%. Spadek bezrobocia osiągnięto przy korzystniejszej efektywności zatrudnieniowej i kosztowej podstawowych form aktywizacji zawodowej, jednak w stosunku do całego kraju spadek ten był nieco mniejszy. Wydatki na realizację czterech badanych projektów poniesiono zgodnie z założeniami, do wysokości przeznaczonych środków, osiągając przy tym wyższe od założonych wartości efektywności zatrudnieniowej.

## 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 Kontroli<sup>49</sup>, odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

<sup>49</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524. (dalej: „ustawa o NIK”).

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy 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.

Lublin, dnia ..... września 2017 r.

Kontroler:

Wojciech Niemyski  
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor

Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Lublinie  
Edward Lis

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*