LKA.410.007.2017
Nr ewid. 2/2018/P/17/070/LKA

Informacja o wynikach kontroli

ROZWIĄZYWANIE PROBLEMÓW SPOŁECZNO-EKONOMICZNYCH MIESZKAŃCÓW MIAST ISTOTNIE DOTKNIĘTYCH SKUTKAMI ZMIAN GOSPODARCZYCH

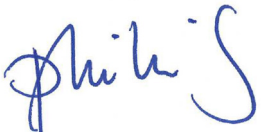
DELEGATURA W KATOWICACH

MISJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

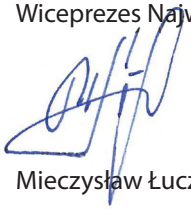
Informacja o wynikach kontroli
Rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast istotnie dotkniętych skutkami zmian gospodarczych

Dyrektor Delegatury w Katowicach



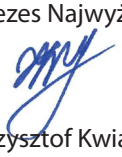
Piotr Miklis

Akceptuję:
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Mieczysław Łuczak

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski
Warszawa, dnia 27. 07. 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ 4

1. WPROWADZENIE 6

2. OCENA OGÓLNA 10

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI 11

4. WNIOSKI 23

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 24

5.1. Identyfikacja problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast 24
5.1.1. Ministerstwo Rozwoju 24
5.1.2. Urzędy Marszałkowskie 25
5.1.3. Urzędy Miast 26
5.2. Programowanie kierunków działań, uwzględniających wyniki rozpoznanych problemów 27
5.2.1. Ministerstwo Rozwoju 28
5.2.2. Urzędy marszałkowskie 29
5.2.3. Urzędy Miast, Ośrodki Pomocy Społecznej i Powiatowe Urzędy Pracy 32
5.3. Działania na rzecz realizacji przyjętych założeń, ich finansowanie i monitorowanie, a także skuteczność i efektywność w ograniczaniu negatywnych skutków zmian gospodarczych 35
5.3.1. Ministerstwo Rozwoju 36
5.3.2. Urzędy marszałkowskie 37
5.3.3. Urzędy Miast, Starostwo, Powiatowe Urzędy Pracy i Ośrodki Pomocy Społecznej 38

6. ZAŁĄCZNIKI 67

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe 67
6.2. Dane dotyczące kontrolowanych Miast 71
6.3. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych 77
6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności 93
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 95
6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli 96
6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra 110
6.8. Zestawienia 111

Zdjęcie na okładce:
© Bedneyimages/Freepik

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

jst	Jednostka samorządu terytorialnego;
Mieszkaniowy zasób gminy	Lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów (art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego[1]);
Lokal socjalny	Lokal nadający się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, którego powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m^2, a w wypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m^2, przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie (art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów);
Osoba bezrobotna	Bezrobotny w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[2];
Osoba długotrwale bezrobotna	Bezrobotny pozostający w rejestrze powiatowego urzędu pracy łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w okresie ostatnich dwóch lat, z wyłączeniem okresów odbywania stażu i przygotowania zawodowego dorosłych (art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o promocji zatrudnienia);
NPM Mieszkanie+	Narodowy Program Mieszkaniowy przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 115/2016 z dnia 27 września 2016 r. (dokument niepublikowany);
Minister RPiPS	Minister Rodziny Pracy i Polityki Społecznej;
Minister Rozwoju	Minister właściwy ds. rozwoju;
Ośrodek pomocy społecznej	Miejski ośrodek pomocy rodzinie (MOPR) lub miejski ośrodek pomocy społecznej (MOPS);
Prawidłowość	Przez działanie prawidłowe należy rozumieć działania spełniające kryterium legalności, rzetelności, gospodarności i celowości (w odniesieniu np. do jednostek administracji rządowej). Kryterium legalności spełnia działalność prowadzona zgodnie z prawem (począwszy od przepisów rangi konstytucyjnej do przepisów wewnętrznych kontrolowanej jednostki). Rzetelność natomiast określa działanie z należytą starannością, sumienne i podejmowane we właściwym czasie. Ocena w świetle kryterium gospodarności obejmuje m.in. badanie, czy środki, którymi dysponowała kontrolowana jednostka były wykorzystane oszczędnie i wydajnie, porównywanie relacji pomiędzy nakładami i efektami, badanie, czy wynik jaki osiągnęła kontrolowana jednostka w warunkach w jakich działała można było osiągnąć mniejszym nakładem środków lub czy przy wykorzystanych środkach można było osiągnąć lepszy wynik. Więcej na temat kryteriów kontroli NIK – patrz materiały z seminaryjnego posiedzenia Kolegium NIK z dnia 4 grudnia 2002 r. https://www.nik.gov.pl/plik/id,1755.pdf;
PUP	Powiatowy urząd pracy;

[1] Dz. U. z 2016 r. poz. 1610, ze zm., zwana dalej ustawą o ochronie praw lokatorów.

[2] Dz. U. z 2017 r. poz. 1065, ze zm., zwana dalej ustawą o promocji zatrudnienia.

Rada	Rada Miejska, Rada Miasta;
Świadczenie Rodzina 500+	Świadczenie wychowawcze wypłacane na podstawie ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci[3];
SRPS	Strategia rozwiązywania problemów społecznych;
Skuteczność	Skuteczność to stopień, w jakim planowane działania zostały wykonane, a planowane wyniki, rezultaty osiągnięte[4].

[3] Dz. U. z 2017 r. poz. 1851, ze zm., zwana dalej ustawą o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci.

[4] Według Standardów INTOSAI, zasada skuteczności dotyczy realizacji ustalonych celów i osiągania zamierzonych wyników.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działania podejmowane przez organy administracji rządowej i samorządowej w celu identyfikacji i rozwiązywania problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców wybranych miast były prawidłowe, gospodarne, efektywne i skuteczne?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy rzetelnie zidentyfikowano problemy społeczno-ekonomiczne mieszkańców miast?
2. Czy prawidłowo zaprogramowano kierunki działań, uwzględniając wyniki rozpoznania problemów?
3. Czy prawidłowo i gospodarnie zrealizowano przyjęte założenia oraz zapewniono ich finansowanie i monitorowanie? Czy realizacja przyjętych założeń była skuteczna i efektywna? Czy przyczyniła się do ograniczenia negatywnych skutków zmian gospodarczych?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Rozwoju,
sześć urzędów marszałkowskich,
10 urzędów miast,
starostwo powiatowe,
10 powiatowych urzędów pracy,
10 ośrodków pomocy społecznej

Okres objęty kontrolą

2013–2016

Zmiany gospodarcze w Polsce, które dokonały się po 1989 r., obejmujące m.in. restrukturyzację tradycyjnych gałęzi przemysłu, spowodowały istotne reperkusje na rynku pracy. Upadły liczne zakłady pracy, w tym będące dominującymi pracodawcami. W wyniku reformy administracyjnej, wiele miast utraciło status siedziby władz województwa. Także ogólnoświatowy kryzys gospodarczy na rynkach finansowych i bankowych, którego szczyt przypadł na lata 2008–2009, odbił się negatywnie na tempie rozwoju miast w kolejnych latach. Wszystkie te okoliczności spowodowały odpływ najbardziej aktywnych osób do innych regionów kraju czy za granicę. Z powodu trudności z zatrudnieniem, pojawiły się problemy finansowe i społeczne mieszkańców miast, w których te zjawiska nasiliły się najbardziej.

Przeprowadzona przez NIK w 2015 r. kontrola „Rozwiązywanie problemów społecznych Bytomia”[5] której celem była ocena działań administracji samorządowej oraz rządowej na rzecz ograniczenia występujących w tym mieście negatywnych skutków społeczno-ekonomicznych restrukturyzacji przemysłu wykazała, że działania te były podejmowane zgodnie z obowiązującymi przepisami i oparte o rzetelne rozpoznanie potrzeb, jednak wobec skali problemów okazały się nieskuteczne i nie przyniosły poprawy sytuacji życiowej mieszkańców. Aktualne pozostawały problemy bezrobocia, występował wysoki odsetek osób trwale korzystających ze wsparcia opieki społecznej, utrwalone były też rażące różnice w rozwoju i sytuacji materialnej mieszkańców poszczególnych dzielnic, które powodowały, że Bytom nie stanowił jednolitego, zintegrowanego organizmu miejskiego. Wiele z problemów zidentyfikowanych w Bytomiu, dotknęło także 10 skontrolowanych w toku niniejszej kontroli miast: **Białystok, Biała Podlaska, Chełm, Łódź, Łomża, Siemianowice Śląskie, Tarnobrzeg, Wałbrzych, Zgierz, Żory.**

Znane są powszechnie, pochodzące z całego świata przykłady gwałtownego upadku miast i miejscowości, których rozwój uprzednio związany był z konkretną gałęzią przemysłu lub aktywności gospodarczej. Symbolem takiej właśnie degradacji może być w skali kontynentalnej miasto Detroit (Stany Zjednoczone Ameryki), czy w nieco mniejszej, regionalnej – Zagłębie węglowe południowej Walii (Wielka Brytania).

Istnieją także przykłady przeciwne – gdzie świadoma, planowa i długofalowa działalność władz publicznych przyczyniła się najpierw do złagodzenia negatywnych skutków zmian gospodarczych, a potem stanowiła impuls do rozwoju tych obszarów, opartego tym razem na zdywersyfikowanych podstawach (np. Zagłębie Ruhry w Niemczech, rejon Limburga w Holandii).

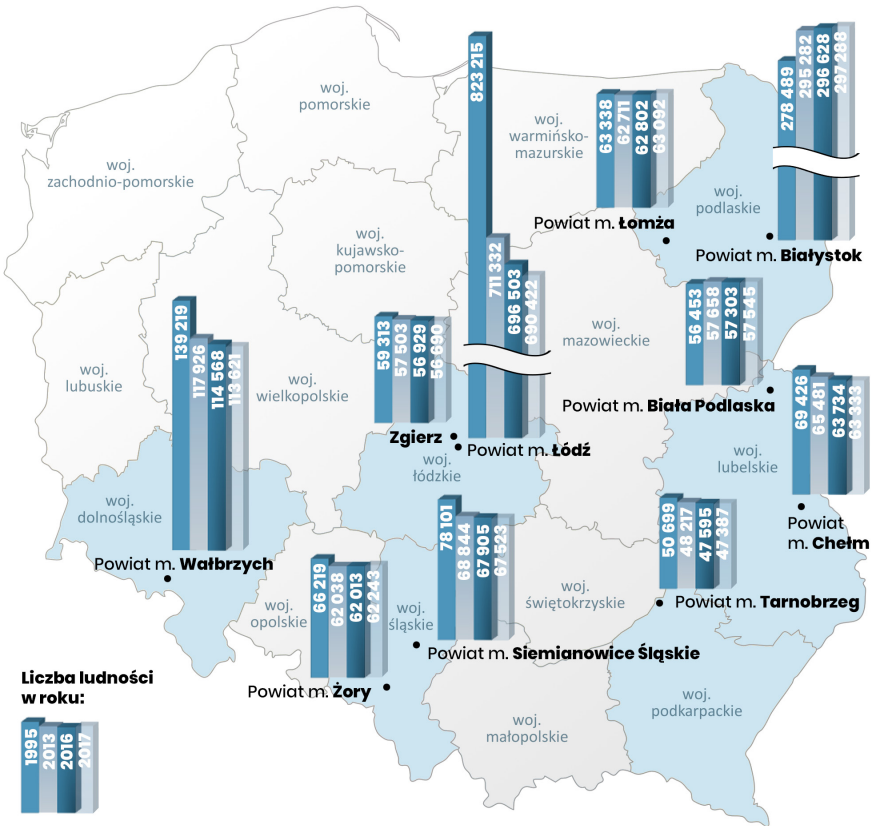
Ten ostatni przypadek stanowi najbardziej znany przykład na to, jak proces przekształceń społeczno-ekonomicznych obejmujących całe branże i regiony, ze źródła zagrożeń może być zamieniony w źródło nowych szans rozwojowych[6].

[5] Kontrola nr P/15/071, okres objęty kontrolą obejmował lata 2010–2014.

[6] Kasper H., Case study on the aftermath of the closure of the Dutch coal mines in South Limburg: regional economic and social reconstruction, University of Maastricht, 2012.

Zaznaczyć należy, że w każdym ze znanych przypadków miejscowości dotkniętych skutkami przekształceń gospodarczych i społecznych powtarzał się następujący ciąg zdarzeń: upadek dominującego lokalnie przemysłu lub utrata statusu stolicy województwa, wzrost bezrobocia i depopulacja. Choć w ostatnich trzech latach zjawisko to w miastach objętych kontrolą uległo wyhamowaniu, to tylko w trzech przypadkach nastąpił nieznaczny przyrost liczby mieszkańców.

Infografika nr 1
Liczba ludności w miastach



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie BDL GUS.

Przykłady

Łódź do 1989 r. stanowiła centrum przemysłu włókienniczego i filmowego. Transformacja spowodowała głęboki kryzys w łódzkim przemyśle włókienniczym. Wiązało się to głównie z odcięciem od wschodnich rynków zbytu i z koniecznością likwidacji dużych, nierentownych państwowych zakładów włókienniczych. Zatrudnienie w przemyśle łódzkim gwałtownie malało, ze 171 tys. osób w 1990 r., do 50 tys. osób w 2007 r., powodując duże bezrobocie[7]. Obecnie szczególne znaczenie dla miasta mają rozwój nowych technologii, infrastruktury oraz pozyskiwanie inwestorów w trzech branżach: centra usług dla zaplecza biznesowego, logistyka i AGD. W Łodzi siedzibę ma Łódzka Specjalna Strefa Ekonomiczna S.A.

[7] http://www.studiamiejskie.uni.opole.pl/wp-content/uploads/2016/04/jakobczyk-gryszkiewicz.pdf

Także dla Wałbrzycha, który dawniej był bardzo ważnym ośrodkiem przemysłowym Dolnego Śląska, gdzie rozwijał się przemysł włókienniczy, ceramiczny, szklarski, metalowy, górniczy i koksowy, skutki przemian były niezwykle dotkliwe. W latach 1990–1993 zwolniono około 20 tysięcy pracowników zatrudnionych w wałbrzyskich kopalniach, a ostatnią kopalnię zamknięto w połowie lat 90. Upadek kopalń spowodował także upadek wielu przedsiębiorstw i instytucji działających na rzecz górnictwa. Dodatkowo wałbrzyskie zakłady włókiennicze zaczęły mieć poważne problemy ze zbytem produkowanych przez siebie towarów, co doprowadziło do dalszych masowych zwolnień. Spowodowało to bezrobocie strukturalne w całym regionie. Ta sytuacja trwała do późnych lat 90. XX w., czyli do powołania Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej „Invest Park". Zaczęły się pojawiać nowe firmy, chcące ulokować swe siedziby właśnie w Wałbrzychu. Powstały nowe fabryki, przedsiębiorstwa i zakłady dające pracę mieszkańcom miasta i okolic.

W Siemianowicach Śląskich, intensywny wcześniej rozwój gospodarczy wiązał się z rozwojem przemysłu wydobywczego oraz hutniczego. Przełom XX i XXI w. przyniósł w tym mieście, podobnie jak w innych miastach Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego szereg niekorzystnych zmian i strat materialnych. Zamknięta została jedna z największych w kraju kopalnia „Siemianowice". Nastąpiła likwidacja większości państwowych zakładów przemysłowych, w tym Huty Jedność przekształconej w spółkę Skarbu Państwa, którą w 2003 r. postawiono w stan likwidacji. W mieście w wyniku restrukturyzacji wystąpiły liczne problemy społeczne – spadek zaludnienia, wysokie bezrobocie strukturalne, emigracja zarobkowa młodych, wykształconych ludzi, masowe grabieże mienia na terenach poprzemysłowych i kolejowych. Także w Żorach należących do Rybnickiego Okręgu Węglowego rozwój miasta, związany był z rozwojem górnictwa węgla kamiennego. Po 1989 r. górnictwo zostało objęte restrukturyzacją, co wpłynęło na gwałtowny wzrost bezrobocia. W ramach walki z tym zjawiskiem utworzono podstrefę Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej i Żorski Park Przemysłowy, a miasto zmieniło charakter z przemysłowego na handlowo-usługowy.

Zaistniała sytuacja wymagała wsparcia ze strony administracji publicznej.

Władze publiczne, w myśl Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, są zobowiązane do prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych[8]. Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa[9]. Państwo w swojej w polityce społecznej i gospodarczej winno uwzględniać dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych[10]. Władze publiczne powinny prowadzić politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałać bezdomności, wspierać rozwój budownictwa socjalnego oraz popierać działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania[11].

[8] Art. 65 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

[9] Art. 67 ust. 2 Konstytucji.

[10] Art. 71 ust. 1 Konstytucji.

[11] Art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Biorąc powyższe pod uwagę, kontrolą objęto cztery obszary wsparcia mieszkańców miast:
– pomoc na rynku pracy,
– pomoc społeczną,
– zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych,
– zapewnienie opieki dzieciom w wieku do lat 3 i w wieku przedszkolnym, w celu umożliwienia rodzicom pogodzenia ról zawodowych i rodzinnych.

Kontrolą objęto spektrum planowanych i realizowanych w latach 2013–2016 działań, podejmowanych przez administrację w miastach dotkniętych skutkami przemian gospodarczych, które miały służyć wsparciu rodzin i innych potrzebujących w pokonywaniu/przezwyciężaniu trudnych sytuacji życiowych.

Dla oceny prawidłowości przyjętych kierunków wsparcia oraz podjętych działań badaniem kontrolnym objęto łącznie 38 jednostek (wykaz jednostek przedstawiono w załączniku nr 6.1 do Informacji).

2. OCENA OGÓLNA

Prawidłowe działania administracji publicznej dla poprawy sytuacji życiowej mieszkańców miast

Działania organów administracji publicznej podejmowane w latach 2013–2016, w celu identyfikacji i rozwiązywania problemów społeczno-ekonomicznych, występujących w miastach dotkniętych skutkami przemian gospodarczych były prawidłowe i sprzyjały poprawie sytuacji życiowej ich mieszkańców.

Zróżnicowany stopień wpływu realizowanych przedsięwzięć na sytuację lokalną

Jednak w poszczególnych miastach wymiar negatywnych skutków przemian gospodarczych był różny i w związku z tym różny był stopień wpływu realizowanych przedsięwzięć na sytuację społeczności lokalnych. Wykorzystane w tych miastach narzędzia dla zniwelowania istniejących problemów nie były oryginalne, lecz stanowiły odzwierciedlenie mechanizmów stosowanych dotychczas w całym kraju. Z tego też powodu dynamika zmian w skontrolowanych czterech obszarach działalności władzy publicznej odpowiadała co do zasady dynamice ogólnopolskiej.

Rzetelna identyfikacja sytuacji występującej w miastach

Zarówno na poziome administracji rządowej, jak i samorządów rzetelnie diagnozowano sytuację społeczną i ekonomiczną występującą w miastach objętych kontrolą[12], identyfikując potrzeby ich mieszkańców.

Wyznaczone kierunki działań adekwatne do zidentyfikowanych problemów

W dokumentach strategicznych i programowych organów administracji publicznej dobrze wyznaczono, na podstawie prowadzonego rozeznania, kierunki działań, mających na celu wsparcie lokalnych społeczności w rozwiazywaniu występujących problemów. Brak zwymiarowania oczekiwanego, docelowego rezultatu w części takich dokumentów opracowanych przez miasta utrudniał rzetelną ocenę skuteczności działań. Realizacja celów wskazanych w dokumentach strategicznych i programowych jst podlegała monitorowaniu i ocenie, jednak w miastach działania te prowadzono nie zawsze rzetelnie lub niezgodnie z założeniami przyjętymi w dokumentach strategicznych.

Słabość monitoringu i oceny realizacji przyjętych założeń

Prawidłowa realizacja podejmowanych przedsięwzięć

Podejmowane przedsięwzięcia zrealizowano w większości zgodnie z obowiązującymi przepisami i przyjętymi założeniami, w ramach posiadanych środków. Nie stwierdzono działań niegospodarnych. Osiągnięte rezultaty miały pozytywny wpływ na systematyczne i skuteczne rozwiązywanie problemów społecznych i ekonomicznych mieszkańców skontrolowanych miast, przy czym znaczny wpływ na tą sytuację miała poprawiająca się koniunktura gospodarcza oraz wypłacane od 2016 r. środki z tytułu świadczenia Rodzina 500+[13]. Pozytywny wpływ wywierały także specjalne strefy ekonomiczne, choć skala ich oddziaływania była zróżnicowana i uzależniona od czasu jaki upłynął od utworzenia strefy[14], a także innych czynników warunkujących ich atrakcyjność.

Niezbędne dalsza pomoc osobom i rodzinom dotkniętym od wielu lat problemem bezrobocia

Pozytywne zmiany w miastach wystąpiły zwłaszcza w obszarze pomocy społecznej oraz pomocy na rynku pracy. Zmniejszyła się wyraźnie liczba osób bezrobotnych oraz korzystających z pomocy społecznej.

Konieczność zwiększenia przez miasta liczby mieszkań

Potrzeba dalszego zwiększania liczby miejsc opieki nad dziećmi do lat 3

W ocenie NIK, pomimo wskazanych wyżej korzystnych uwarunkowań nadal konieczne są działania ukierunkowane w szczególności na pomoc i aktywizację osób długotrwale pozostających bez pracy. Zwiększonej interwencji ze strony administracji publicznej wymagają również działania/projekty/przedsięwzięcia mające na celu zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osób/rodzin o niższych dochodach oraz zapewnienie miejsc dla dzieci w placówkach opieki nad małymi dziećmi, co ułatwi lub umożliwi zatrudnienie ich rodziców.

---

[12] Białystok, Biała Podlaska, Chełm, Łódź, Łomża, Tarnobrzeg, Siemianowice Śląskie, Wałbrzych, Zgierz, Żory.

[13] W myśl art. 48 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci, pierwszy okres, na który ustalane jest prawo do świadczenia wychowawczego, rozpoczyna się z dniem wejścia w życie ustawy i kończy się dnia 30 września 2017 r. Ustawa weszła w życie w dniu 1 kwietnia 2016 r.

[14] Pomorska Specjalna Strefa Ekonomiczna objęła tereny miasta Biała Podlaska w grudniu 2016 r., a pierwsze pozwolenie na działalność w strefie wydano w 2018 r.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

3.1. Organy administracji rządowej i samorządowej rzetelnie diagnozowały sytuację miast oraz ich mieszkańców.

Rzetelna identyfikacja problemów społeczno-ekonomicznych

Rzetelnie rozpoznane zostały, zarówno przez Ministra Rozwoju, jak i samorządy województw oraz samorządy miast, uwarunkowania, mające wpływ na sytuację społeczno-ekonomiczną w miastach objętych kontrolą oraz problemy ich mieszkańców. Wykorzystano w tym celu – poza danymi sprawozdawczymi i statystycznymi – także opracowania badawcze przygotowane przez wyspecjalizowane ośrodki. [str. 24–26]

Jednym z podstawowych, zdiagnozowanych problemów występujących w miastach objętych kontrolą było bezrobocie. Stopa bezrobocia w 2012 r. mieściła się w przedziale od 11,1% w (Żorach) do 18% (Chełmie), i w przypadku siedmiu miast była wyższa niż przeciętna jej wartość dla całego kraju (13,4%). Bezrobocie – jak wskazywano w dokumentach diagnostycznych – stanowiło jedną z głównych przyczyn kolejnych problemów mieszkańców, tj. ubóstwa, wykluczenia społecznego, braku perspektyw. Do istotnych zidentyfikowanych problemów zaliczono również nieodpowiedni stan i niewystarczającą wielkość komunalnego zasobu mieszkaniowego, zbyt małą liczbę miejsc w żłobkach i przedszkolach, starzenie się mieszkańców oraz związane z tym rosnące zapotrzebowanie na usługi opiekuńcze i miejsca w domach pomocy społecznej. Kolejnym negatywnym zjawiskiem wskazanym w diagnozach, dotyczącym części miast objętych kontrolą był spadek populacji mieszkańców. [str. 26–27, 71]

3.2. Dokumenty strategiczne i programowe zostały przygotowane przez Ministra Rozwoju, samorządy województw oraz samorządy wszystkich skontrolowanych miast. Uwzględniono w nich kierunki działań mające na celu zapewnienie rozwoju i warunków dla poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców. W dokumentach tych wykorzystano wyniki diagnoz sytuacji miast.

Programowanie kierunków działań adekwatne do sytuacji

Zastrzeżenia NIK, odnoszące się do tego obszaru w objętych kontrolą miastach, dotyczyły dokumentów strategicznych i programowych, które nie były kompletne, lub nie ustalono w nich narzędzi umożliwiających precyzyjną ocenę stopnia realizacji przyjętych założeń.

Minister Rozwoju rzetelnie przygotował dokumenty będące podstawą planowania strategicznego rozwoju kraju. Dokumenty te uwzględniały zidentyfikowane uwarunkowania i ograniczenia w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego. Najistotniejsze z tych dokumentów to: *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2030. Trzecia Fala Nowoczesności" z 2013 r.*[15], *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030" z grudnia 2011 r.*[16], *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego. Regiony, miasta, obszary wiejskie,* z lipca 2010 r.[17] Ponadto, w 2017 r. Rada Ministrów przyjęła Strategię na rzecz

[15] Przyjęta uchwałą nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. (M.P. poz. 121), zwana dalej *Długookresową Strategią Rozwoju.*

[16] Przyjęta uchwałą nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. (M.P. z 2012 r., poz. 252), zwana dalej *Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.*

[17] Przyjętej przez Radę Ministrów uchwałą z 13 lipca 2010 r. (M.P. z 2011 r. Nr 36, poz. 423), zwana dalej *Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego 2010–2020. Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie.*

Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)[18], według której „Nowy model rozwoju to przede wszystkim rozwój odpowiedzialny oraz społecznie i terytorialnie zrównoważony", a głównym jej celem jest tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym. [str. 28–29]

Samorządy województw w przyjętych najważniejszych dokumentach strategicznych i programowych, obowiązujących w latach 2013–2016[19], uwzględniały wyniki diagnozy sytuacji społeczno-ekonomicznej województwa oraz źródła zidentyfikowanych problemów dotykających mieszkańców poszczególnych obszarów, w tym również miast. Cele i założenia ustalone w tych dokumentach były spójne z celami i założeniami polityki państwa i dawały możliwość podejmowania konkretnych przedsięwzięć na rzecz poprawy sytuacji mieszkańców miast. [str. 29–31]

Samorządy miast przygotowały i przyjęły dokumenty strategiczne i programowe, które w swej treści nawiązywały do założeń dokumentów wojewódzkich i krajowych. W dokumentach tych wyznaczono główne cele strategiczne, cele szczegółowe i kierunki działań, mające przyczynić się do poprawy jakości życia mieszkańców. Założenia te podlegały uszczegółowieniu w programach i planach uwzględniających cele polityki społecznej miast. [str. 32]
Wadą części ww. dokumentów były ogólnikowo sformułowanie i niezwymiarowane cele, co nie w pełni odpowiadało planowaniu opartemu o zasady SMART[20]. Powodowało to, że monitoring postępów w osiąganiu ustalonych celów był ograniczony, a precyzyjna ocena stopnia osiągnięcia przyjętych założeń utrudniona. [str. 34]
Stwierdzono ponadto przypadki niekompletności opracowanych dokumentów. W strategiach rozwiązywania problemów społecznych większości miast objętych kontrolą nie ujmowano niektórych elementów wymaganych ustawą o pomocy społecznej, a w jednym przypadku – program gospodarowania zasobami mieszkaniowymi na lata 2013–2015 nie zawierał elementów wymaganych przepisami ustawy *o ochronie praw lokatorów* i nie uchwalono takiego programu na kolejne lata, mimo że stan mieszkań komunalnych oraz niewystarczające zasoby należały do najważniejszych nierozwiązanych problemów tej społeczności lokalnej. [str. 33–34]

Poprawa sytuacji mieszkańców miast jako skutek działań Ministra Rozwoju, samorządów województw i miast oraz wypadkowa czynników zewnętrznych

3.3. Działania podejmowane przez Ministra Rozwoju oraz przedsięwzięcia realizowane przez samorządy województw oraz samorządy kontrolowanych miast były spójne z założeniami przyjętych strategii, programów i planów oraz przyczyniły się do poprawy sytuacji mieszkańców miast.

Działania podejmowane przez **Ministra Rozwoju** tworzyły ramy dla wsparcia miast, w tym miast objętych kontrolą, w realizacji przedsięwzięć mających na celu poprawę sytuacji mieszkańców i niwelację występujących na danym

[18] *Strategia na rzecz odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020* (z perspektywą do 2030 r.) przyjętej uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. poz. 260.

[19] Tj. strategiach rozwoju województw, wojewódzkich strategiach polityki społecznej (będących integralną częścią strategii rozwoju województw), programach lub planach.

[20] Koncepcja formułowania celów w dziedzinie planowania, będąca zbiorem pięciu postulatów dotyczących cech, którymi powinien się charakteryzować poprawnie sformułowany cel. Cel powinien być: skonkretyzowany, mierzalny, osiągalny, istotny, określony w czasie.

terenie problemów. Przedsięwzięcia inspirowane w Ministerstwie Rozwoju[21] były ukierunkowane na tworzenie impulsów rozwojowych i w efekcie poprawę sytuacji społeczno-ekonomicznej i gospodarczej. [str. 36]

Działania **samorządów województw**, podejmowane dla realizacji celów określonych w dokumentach strategicznych i programowych, wspierały miasta objęte kontrolą w ich przedsięwzięciach, mających na celu rozwiązanie zidentyfikowanych problemów. Skontrolowane projekty (na kwotę 78 021,7 tys. zł) przyniosły zakładane rezultaty, przyczyniając się do poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców danego obszaru. W urzędach marszałkowskich zapewniono prawidłowość monitorowania postępów w realizacji zaplanowanych zamierzeń. [str. 37–38]

Wszystkie objęte kontrolą **samorządy miast** podejmowały działania wspierające w różnorodny sposób przedsiębiorczość i rozwój gospodarczy. Na obszarach w specjalnych strefach ekonomicznych (SSE) w objętych kontrolą miastach, z wyjątkiem Białej Podlaskiej[22], przedsiębiorcy lokowali swoją działalność gospodarczą. Największa liczba podmiotów w strefach funkcjonowała w Łodzi (51 na koniec 2017 r.), Żorach (20), Wałbrzychu (17) i Białymstoku (13). Wartość inwestycji tych podmiotów w latach 2013–2016 była najwyższa w Wałbrzychu i wynosiła ponad 1626 mln zł. [str. 40]

Znaczący wpływ na sytuację ekonomiczną skontrolowanych społeczności miały również nowe formy interwencji państwa, w tym realizacja ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, w ramach której w miastach objętych kontrolą w 2016 r. wydatkowano 530,0 mln zł na wypłaty świadczenia Rodzina 500+[23]. [str. 38, 43]

Działania realizowane przez samorządy miast we wszystkich czterech badanych obszarach odpowiadały założeniom w przyjętych przez nie dokumentach strategicznych i programowych. Realizacja celów wskazanych w tych dokumentach podlegała monitorowaniu lub ocenom, jednak działania te prowadzono nie zawsze rzetelnie lub niezgodnie z przyjętymi w tych dokumentach założeniami. Ponadto, ocenę skuteczności wdrażania założeń dokumentów strategicznych i programowych utrudniało nieokreślenie w nich docelowej (oczekiwanej) wartości wskaźników realizacji przyjętych celów. [str. 53]

Zakres i efekty działań rozwojowych podejmowanych na poziomie lokalnym, w tym w wybranych miastach, były wypadkową możliwości jakie dawały przygotowane na szczeblu rządowym krajowe programy operacyjne, a także inne przedsięwzięcia inicjowane przez rząd, regionalne programy tworzone w oparciu o krajowe dokumenty strategiczne oraz aktywność beneficjentów, w szczególności jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli.

Choć pozytywne zmiany w badanych obszarach oraz poprawa wielu wskaźników są wyraźne, to jednak dynamika (tempo i skala) zmian sytuacji społeczno-ekonomicznej w miastach objętych kontrolą była różna. Wynikała ona

[21] Od dnia 27 listopada 2013 r. do 15 listopada 2015 r. – Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

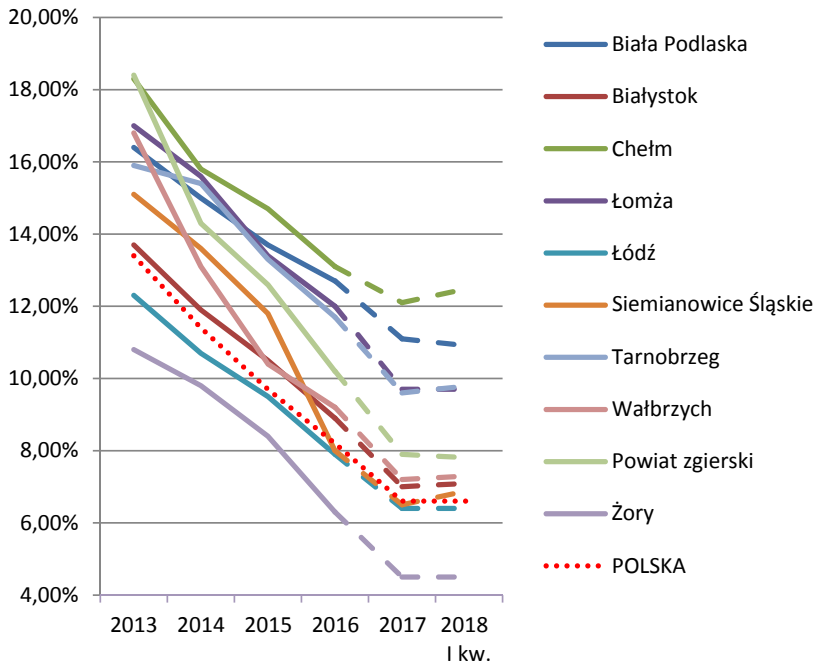
[22] Teren w mieście Biała Podlaska został objęty granicami Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej sp. z o.o. rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2016 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie pomorskiej specjalnej strefy ekonomicznej (Dz. U. poz.2242), które weszło w życie z dniem 30 grudnia 2016 r. Pierwsze zezwolenie na prowadzenie działalności w podstrefie Biała Podlaska zostało wydane 17 stycznia 2018 r.

[23] Np. sprawozdań Rb-28 s – wydatki w Rozdz. 85211 – świadczenia wychowawcze

m.in. z uwarunkowań historycznych oraz warunków otoczenia, wielkości miasta, jego położenia geograficznego, infrastruktury, stopnia rozwoju gospodarczego, struktury wykształcenia mieszkańców, itd. Cechą wspólną tych zmian jest jednak to, że dla utrzymania pozytywnych tendencji i trendów niezbędna jest dalsza pomoc ze strony władzy publicznej, z jednoczesnym zwiększaniem skuteczności podejmowanych działań. Dotyczy to zwłaszcza aktywizacji osób długotrwale pozostających bez pracy, zapewnienia opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech i w wieku przedszkolnym, a także zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osobom, które same nie są w stanie zapewnić mieszkania swoim rodzinom.

1. W wyniku działań w obszarze rynku pracy, począwszy od 2013 r. sytuacja wyraźnie się poprawiała we wszystkich objętych kontrolą miastach. Miała na to wpływ także poprawa koniunktury gospodarczej[24] i wzrost liczby podmiotów gospodarczych w 2016 r. w stosunku do 2013 r. o 2,3%[25], co sprzyjało zatrudnianiu osób bezrobotnych. Wartość tego wskaźnika była jednak niższa niż dla Polski (4,3%), a w dwóch miastach liczba podmiotów gospodarczych uległa nawet zmniejszeniu: w Tarnobrzegu (-2,8%) i w Siemianowicach Śląskich (-1,0%)[26]. [str. 75]

Wykres nr 1
Zmiana stopy bezrobocia rejestrowanego miast w latach 2013–2016 (oraz w 2017 r. i I kwartale 2018 r.)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie BDL GUS oraz danych z miast na koniec I kwartału 2018 r. W grafie przedstawiono dane dla powiatu zgierskiego.

[24] Według GUS produkt krajowy brutto przypadający na jednego mieszkańca (wg cen bieżących) wynosił 42 285 zł w 2012 r., 43 034 zł w 2013 r., 44 688 zł w 2014 r., 46 792 zł w 2015 r. i 48 368 zł w 2016 r.

[25] Od -2,8% w Tarnobrzegu do 5,2% w Białej Podlaskiej.

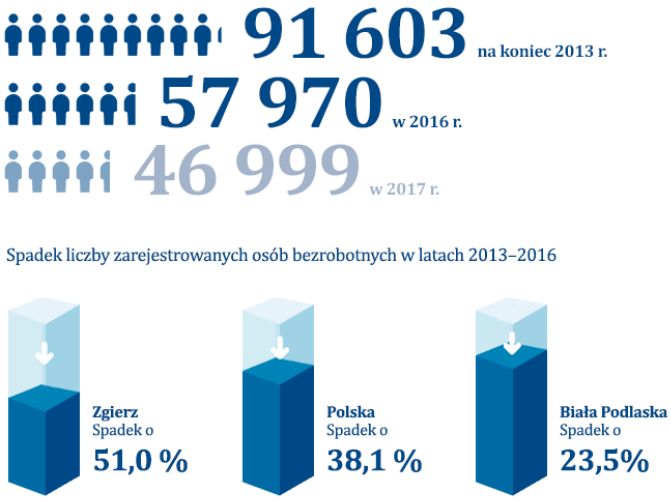
[26] Wskaźnik liczby podmiotów zarejestrowanych w REGON na 10 tys. ludności w 2017 r. w stosunku do 2013 r. wzrósł średnio o 3,4% (od -2,5% w Siemianowicach Śląskich do 8,1% w Białej Podlaskiej.

Zmniejszenie skali bezrobocia

Największy spadek stopy bezrobocia w skontrolowanych miastach, w latach 2013–2016 odnotowano w Wałbrzychu, z 16,8% do 9,2% (o 7,6 punktu procentowego) i Siemianowicach Śląskich, z 15,1% do 8,0% (o 7,1 punktu procentowego), a najniższy w Białej Podlaskiej, z 16,4% do 12,7% (o 3,7 punktu procentowego)[27]. Przy czym stopa bezrobocia rejestrowanego w Polsce w badanym okresie spadła z 13,4% do poziomu 8,2%, tj. o 5,2 punktu procentowego[28] (w październiku i listopadzie roku 2017 utrzymywała się nadal tendencja spadku stopy bezrobocia rejestrowanego w Polsce, która obniżyła się do poziomu 6,6%). [str. 41]

Liczba osób bezrobotnych zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy, w miastach objętych kontrolą, w 2016 r. zmalała w stosunku do 2013 r. z 91 603 do 57 970, tj. o 36,7% (a w całym kraju o 38,1%)[29]. W okresie tym, największy spadek liczby bezrobotnych w ujęciu procentowym odnotowano w Zgierzu (gdzie liczba bezrobotnych zmniejszyła się z 3 881 do 1900, tj. o 51%) i Wałbrzychu (odpowiednio z 7700 do 3891, tj. o 49,5%), a najmniejszy w Białej Podlaskiej (z 3914 do 2995, tj. o 23,5%). [str. 57]

Infografika nr 2
Liczba bezrobotnych zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy w skontolowanych miastach



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie BDL GUS.

[27] W latach 2013–2017 spadek bezrobocia w Wałbrzychu wyniósł 9,6 punktu procentowego osiągając poziom 7,2%, w Siemianowicach Śląskich odpowiednio 8,6 punktu procentowego osiągając poziom 6,5%, natomiast w Białej Podlaskiej spadek wyniósł jedynie 5,3 punktu procentowego osiągając poziom 11,1%

[28] Według GUS Stopa bezrobocia w Polsce w latach 2013–2017 spadła do poziomu 6,6 % w 2017 r., tj. o 6,8 punktu procentowego, a na koniec marca 2018 r. wyniosła 6,6% i maja 6,1%. Według BAEL/GUS: stopa bezrobocia w 2013 r. wynosiła 10,3%, w 2014 r. 9,0%, w 2015 r. 7,5% i w 2016 r. 6,2%, a w III kwartale 2017 r. 4,7%.

[29] Liczba osób bezrobotnych zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy, w miastach objętych kontrolą, w 2017 r. zmalała do poziomu 46 999, tj. o 48,7% (a w całym kraju o 49,9%). Największy spadek w stosunku do 2013 r. odnotowano w Zgierzu (o 63,1%), Wałbrzychu (o 60,5%), Siemianowicach Śląskich (o 57,5%) i Żorach (o 54,1%), Najmniejszy spadek liczby osób bezrobotnych wystąpił w Białej Podlaskiej (o 33%).

Pomimo pozytywnej tendencji zmniejszania się, w miastach objętych kontrolą, także liczby osób długotrwale bezrobotnych z 51 232 w 2013 r. do 34 577 w 2016 r. (spadek w 2016 r. w odniesieniu do 2013 r. o 32,5%, a w całym kraju o 35,5%), odsetek takich osób wśród osób bezrobotnych ogółem wzrósł z 55,9% w 2013 r. do 59,6 % w 2016 r., tj. o 3,7 punktu procentowego (w Polsce o 2,3 punktu procentowego)[30].

Słaba skuteczność w aktywizacji bezrobotnych długotrwale pozostających w rejestrach urzędów pracy

Stwierdzono ponadto, że podejmowane przez urzędy pracy działania aktywizujące były nieskuteczne wobec średnio 14,5% bezrobotnych (od 5,7% w Siemianowicach Śląskich do 19,1% w Białej Podlaskiej). Nie wynikało to jednak z zaniechań lub nieprawidłowości w działalności urzędów pracy (osoby te pozostawały w rejestrach bezrobotnych i były najczęściej zakwalifikowane do III profilu pomocy, dla którego urzędy pracy stosują formy aktywizacji określone w art. 33 ust. 2c pkt 3 ustawie o promocji zatrudnienia[31]). Nieskuteczna aktywizacja osób bezrobotnych była efektem m.in. braku zainteresowania tych osób podjęciem legalnego zatrudnienia, chęci uzyskania przez nie jedynie ubezpieczenia zdrowotnego, występujących ograniczeń zdrowotnych czy problemów rodzinnych. [str. 59–60]

Dotychczasowe, rutynowe działania powiatowych urzędów pracy, podejmowane wobec części osób trwale bezrobotnych nie były skuteczne. Oznacza to, że niezbędne jest wypracowanie nowych rozwiązań aktywizujących takie osoby lub rozwiązań umożliwiających weryfikację zasadności ich wykazywania w ewidencji osób bezrobotnych.

2. W związku z poprawą koniunktury gospodarczej oraz wzrostem wysokości wynagrodzeń i poprawą sytuacji gospodarstw domowych[32], liczba osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej, w miastach objętych kontrolą, zmalała w 2016 r. w stosunku do 2013 r. o 23 310 osób, tj. o 22,7%, analogicznie jak w całym kraju (w ujęciu procentowym najwięcej w Tarnobrzegu – o 33,7%, tj. 1167 osób, a najmniej w Siemianowicach Śląskich – o 15,0%, tj. 920 osób)[33].

[30] Na koniec 2017 r. liczba osób długotrwale bezrobotnych zmalała w tych miastach łącznie do 27 009 (spadek w 2017 r. w stosunku do 2013 r. o 47,3%, w całym kraju o 48,7%). Odsetek osób długotrwale bezrobotnych na koniec 2017 r. zmniejszył się o 2,1 punktu procentowego w stosunku do 2016 r. i wyniósł 57,5 % (w Polsce 55,0%). Udział bezrobotnych długotrwale w liczbie bezrobotnych ogółem był największy w 2017 r. w Białej Podlaskiej (60,6%) a najmniejszy w Żorach (41,7%).

[31] Program Aktywizacja i Integracja, 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.

[32] Według notatki informacyjnej GUS o sytuacji gospodarstw domowych w 2016 r. w świetle badania budżetów gospodarstw domowych z 2 czerwca 2017 r. (www.gus.gov.pl) poziom przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na osobę wyniósł w kraju w 2016 r. 1475 zł i był realnie o 7,0% wyższy od dochodu z 2015 r. (w 2014 r. wzrost realny wyniósł 4,3%). W 2017r. przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny wzrósł do kwoty 1598 zł (Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 27 marca 2018 r., M.P. z dnia 29 marca, poz. 328).

[33] Liczba osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej, w miastach objętych kontrolą, zmalała w 2017 r. w stosunku do 2013 r. o 28 411 osób, tj. o 27,6%, najwięcej w Wałbrzychu – o 37,5%, tj. 4253 osoby, a najmniej w Siemianowicach Śląskich – o 20,5%, tj. 1260 osób.

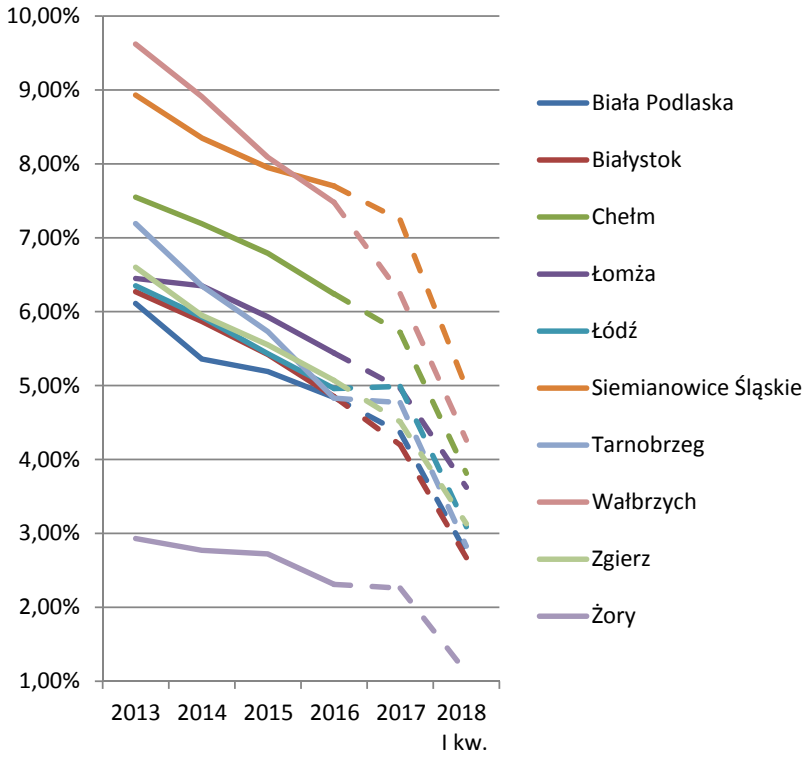
Zmniejszenie gospodarstw domowych korzystających z pomocy

Liczba gospodarstw domowych korzystających z takiej pomocy zmalała o 8814, tj. o 17,3%, przy 15,0% dla całej Polski (największy w ujęciu procentowym spadek liczby gospodarstw objętych pomocą zanotowano w Tarnobrzegu – o 23,2%, tj. 307 gospodarstw, a najmniejszy w Łomży – o 7,9%, tj. 129 gospodarstw)[34].

Także liczba gospodarstw domowych, korzystających ze środowiskowej pomocy, osiągających dochody poniżej kryterium dochodowego zmalała o 7138, tj. o 18,6% (w całym kraju o 19,4%). Największy spadek wystąpił w Tarnobrzegu (o 228 gospodarstw, tj. o 26,7%), a najmniejszy w Białymstoku (o 866 gospodarstw, tj. o 12,5%).

Mimo to, skala potrzeb nadal była znaczna. W miastach objętych kontrolą, na koniec 2016 r. 79 478 osób korzystało z pomocy społecznej, co stanowiło 5,2% mieszkańców (od 2,3% w Żorach do 7,7% w Siemianowicach Śląskich)[35]. [str. 63]

Wykres nr 2
Zmiana odsetka osób objętych środowiskową pomocą społeczną w latach 2013–2016 r. (oraz w 2017 r. i I kwartale 2018 r.)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie BDL GUS oraz danych z miast dotyczących liczby osób objętych pomocą aspołeczną w 2017 r. i I kwartale 2018 r.

[34] Odpowiednio w 2017 r. w stosunku do 2013 r. liczba gospodarstw domowych korzystających z takiej pomocy zmalała o 8978 osób, tj. o 17,6.%, (największy w ujęciu procentowym spadek liczby gospodarstw objętych pomocą zanotowano w Łomży – o 26,6%, tj. 435 gospodarstw, natomiast w Tarnobrzegu wystąpił wzrost – o 2,9%, tj. 35 gospodarstw).

[35] Na koniec 2017 r. 74 377 osób korzystało z pomocy społecznej (od 2,3% w Żorach do 7,2% w Siemianowicach Śląskich).

Słaba skuteczność działań ośrodków pomocy społecznej w usamodzielnianiu osób/rodzin dotkniętych problemem bezrobocia

Równocześnie, jedynie w czterech z dziesięciu skontrolowanych ośrodków pomocy społecznej[36], udzielana pomoc doprowadziła do usamodzielnienia więcej niż 10% badanych rodzin, które były także dotknięte problemem bezrobocia. W przypadku jednej z jednostek[37], z pomocy finansowej przestała korzystać tylko jedna na dziesięć osób/rodzin, a w pozostałych pięciu ośrodkach pomocy społecznej wszystkie objęte badaniem osoby/rodziny nadal wymagały stałej pomocy. Udzielane wsparcie umożliwiało im utrzymywanie się ze środków otrzymanych w ramach pomocy społecznej i nie doprowadziło do ich aktywizacji zawodowej i usamodzielnienia. [str. 64–65]

> Stosowanie wobec osób objętych wsparciem i równocześnie dotkniętych problemem bezrobocia, metod opartych przeważnie na zasadzie świadczenia nieekwiwalentnego, ma często negatywny wpływ na skuteczność ich aktywizacji zawodowej.

NIK zwraca uwagę, że konieczne jest wdrożenie nowych rozwiązań dotyczących pomocy społecznej, ukierunkowanych na bardziej skuteczną aktywizację części osób/rodzin, których problemem jest bezrobocie, zmierzających do poprawy sytuacji tych osób, a w rezultacie uniezależnianie ich od udzielanego wsparcia.

NIK dostrzega przy tym, że Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej już podjął działania mające na celu zwiększenie skuteczności stosowanych instrumentów rynku pracy. Według informacji udzielonej przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej[38], w resorcie prowadzone są prace nad zmianą przepisów dotyczących obsługi rynku pracy. Analizowane są m.in. nowe rozwiązania kierowane do osób bezrobotnych, odpowiadające na wyzwania zmieniającego się rynku zatrudnienia, co powinno w zdecydowany sposób poprawić sytuację osób znajdujących się w najtrudniejszym położeniu, w tym osób długotrwale bezrobotnych oraz członków ich rodzin. [str. 65]

Poprawa dostępności do opieki przedszkolnej

3. W większości miast objętych kontrolą, poprawił się także dostęp do miejsc w przedszkolach. Odsetek dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w miastach objętych kontrolą w wieku od trzech do sześciu lat łącznie wzrósł z 86,1% w 2013 r. do 89,9% w roku 2016, tj. o 3,8 punktu procentowego, jednak mniej niż średnio w miastach w kraju (wzrost o 5,8 punktu procentowego)[39]. Ogólna liczba miejsc w przedszkolach samorządowych i ich oddziałach przedszkolnych wzrosła z 35 852 w 2013 r. do 36 708 w 2016 r., tj. o 2,4% (w Polsce o 5,2%). Największy w ujęciu procentowym wzrost liczby takich miejsc opieki odnotowano w Wałbrzychu (z 387 do 490, tj. o 26,6%)[40].

[36] Biała Podlaska, Chełm, Żory, Siemianowice Śląskie.

[37] Zgierz.

[38] Pismo z dnia 8 grudnia 2017 r. znak: BKA.III.0811.21.2.2017.AO.

[39] Odsetek dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w wieku od trzech do sześciu lat w miastach objętych kontrolą łącznie wzrósł do poziomu 94,6% w roku 2017, tj. o 8,5 punktu procentowego w odniesieniu do 2013 r.

[40] Analogicznie ogólna liczba miejsc w przedszkolach samorządowych i ich oddziałach przedszkolnych wzrosła do 37 870 w 2017 r., tj. o 5,6%, przy czym w 2017 r. w Żorach liczba miejsc wzrosła do 2313, a dalszy spadek miejsc wystąpił w Chełmie i Tarnobrzegu.

Spadek liczby miejsc w przedszkolach samorządowych wystąpił natomiast w Chełmie (z 1642 do 1518, tj. o 7,6%), Żorach (z 2247 do 2166, tj. o 3,6%) i Tarnobrzegu (z 1348 do 1330, tj. o 1,3%.

Infografika nr 3
Odsetek dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w miastach objętych kontrolą

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie BDL GUS oraz danych pozyskanych z miast za 2017 r.

Nadal więc występowały niezaspokojone potrzeby w tym zakresie. Mimo bowiem iż w pięciu miastach[41] liczba miejsc w przedszkolach samorządowych na koniec 2016 r. pozwalała na zapewnienie opieki zgłoszonym dzieciom w wieku 3–6 lat[42], to w kolejnych pięciu wystąpił brak takich miejsc w wymiarze od 26 w Siemianowicach Śląskich do 172 w Zgierzu. [str. 45]

Niewystarczająca liczba miejsc w żłobkach

Na tym tle gorzej wypada zapewnienie miejsc opieki dla dzieci do lat trzech. Pomimo, że w objętych kontrolą miastach, liczba dzieci w żłobkach i klubach dziecięcych, dla których organem prowadzącym jest samorząd wzrosła na koniec 2016 r. do 4589 osób ogółem, tj. o 14,7%[43], to tylko w – w Żorach i Łomży potrzeby w tym zakresie były zaspokojone. W pozostałych siedmiu miastach stwierdzono niewystarczającą liczbę miejsc takiej opieki[44], przy czym najwięcej miejsc brakowało w Białymstoku i w Łodzi. Zaznaczyć należy, że w miastach objętych kontrolą, odsetek dzieci w wieku żłobkowym objętych opieką wynosił w 2016 r. średnio 14,4% (od 8,4% w Łomży do 16,2% w Łodzi)[45] i wzrósł w stosunku do roku 2013 o 3,5 punktu procentowego. W Polsce odsetek dzieci w wieku żłobkowym objętych opieką w 2016 r. wynosił średnio 7,8% i wzrósł odpowiednio o 3 punkty procentowe[46]. [str. 44, 46]

41 Łomża, Białystok, Chełm, Łódź i Tarnobrzeg.

42 W Chełmie odsetek dzieci objętych opieką przedszkolną wynosił 106% (z przedszkoli korzystały także dzieci spoza miasta Chełma).

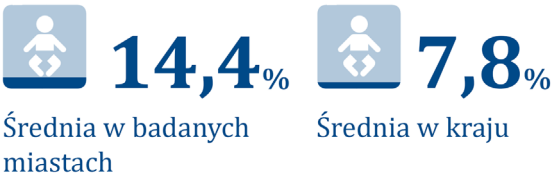
43 Na koniec 2017 r. liczba dzieci wzrosła do 4602.

44 Biała Podlaska, Chełm, Wałbrzych, Siemianowice Śląskie, Łódź, Zgierz i Tarnobrzeg.

45 W 2017 r., wg danych z miast, odsetek ten wynosił 14,1% (od 17,1 % w Łodzi do 7,4% w Siemianowicach Śląskich).

46 Według danych GUS w 2017 r. odsetek ten wyniósł 9%.

Infografika nr 4
Odsetek dzieci w wieku żłobkowym objtych opieką (2016 r.)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie BDL GUS.

Wyznaczona przez Radę Europejską, oczekiwana wartość odsetka dzieci do lat 3 objętych instytucjonalnymi formami opieki wynosi 33% (tzw. Cel Barceloński)[47]. Istnieje zatem potrzeba podejmowania dalszych ciągłych wysiłków dla zwiększenia dostępności tych usług.

Niezaspokojenie potrzeb mieszkaniowych

4. Wśród najistotniejszych, nierozwiązanych problemów miast pozostaje niezaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osób/rodzin o niższych dochodach. Problem ten dotyka jednak całego kraju. Statystyczny deficyt mieszkaniowy w Polsce, definiowany jako różnica między liczbą gospodarstw domowych, a liczbą mieszkań jest szacowany na poziomie 900 tys. lokali[48]. Niezabezpieczenie wystarczającej liczby mieszkań socjalnych i komunalnych stanowiło nadal problem dla władz wszystkich objętych kontrolą miast. Liczba mieszkań w zasobach komunalnych, w przypadku ośmiu miast[49], w 2016 r. była mniejsza niż w roku 2013[50]. Wzrost liczby mieszkań wystąpił jedynie w Siemianowicach Śląskich (o 28%) i Zgierzu (o 9%). Liczba mieszkań w zasobach komunalnych, w objętych kontrolą miastach, spadła o 8741, tj. o 10,4% (w całej Polsce o 7,1%). [str. 47]

Zasoby lokali socjalnych, w objętych kontrolą miastach[51] wzrosły z 5845 do 5967, tj. jedynie o 2,3% (w Polsce o 13,7%)[52].

W trzech miastach[53] stwierdzono przy tym spadek liczby lokali socjalnych.

47 Str. 154 Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do 2020 (z perspektywą do 2013 r).

48 Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), przyjęta uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (M.P. poz. 260), str. 154.

49 Wałbrzychu (-6%), Białej Podlaskiej (-10%), Chełmie (-5%), Łodzi (-15%), Tarnobrzegu (-12%), Białymstoku (-9), Łomży (-4%), Żorach (-4%) – według danych GUS.

50 W 2016 r. wynosiła 75 139 podczas gdy w 2013 r. 83 880. W 2017 r. liczba ta była jeszcze niższa i wynosiła 73 242. W stosunku do roku poprzedniego spadła we wszystkich objętych kontrola miastach.

51 Bez Białej Podlaskiej.

52 W 2017 r. liczba lokali socjalnych w miastach objętych kontrolą wzrosła do 6362 o 385 lokali, tj. 6,4% w stosunku do 2016 r.

53 Zgierz, Łódź i Łomża.

Infografika nr 5
Zasoby lokali socjalnych – zmiana na przestrzeni lat 2013–2016

Braki mieszkań socjalnych w wybranych miastach

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie BDL GUS i danych z kontroli.

Tymczasem w czterech miastach potrzeby dotyczące lokali socjalnych w 2016 r. przekraczały pół tysiąca mieszkań. W Łodzi wg list oczekujących brakowało 5303 takich mieszkań, w Wałbrzychu 1014, w Siemianowicach 1976 takich mieszkań, a w Zgierzu 532. Niewystarczający w stosunku do potrzeb zasób lokali socjalnych był konsekwencją braku środków finansowych na podejmowanie nowych inwestycji w większym zakresie, w sytuacji konieczności utrzymania i modernizacji dotychczas posiadanych zasobów. [str. 49]

Skala niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych powoduje, że niezbędne jest zwiększenie aktywności miast w rozwijaniu gminnych zasobów mieszkaniowych.

NIK zwraca uwagę, na konieczność podjęcia kompleksowych działań, zmierzających do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych rodzin niezamożnych, które bez pomocy państwa nie będą w stanie zapewnić sobie samodzielnego mieszkania. Dla realizacji tego celu konieczne jest wdrażanie systemowych rozwiązań przygotowanych na poziomie rządowym. Do poprawy sytuacji mieszkaniowej ma przyczynić się przyjęty przez Radę Ministrów[54], w dniu 27 września 2016 r. Narodowy Program Mieszkaniowy. Do chwili jego uchwalenia nie było w Polsce systemowych rozwiązań, pozwalających na skuteczne zmniejszenie opisanego wyżej deficytu mieszkaniowego. W kraju przeważa bowiem budownictwo indywidualne i mieszkania oferowane przez sektor deweloperski na własność (w latach 2011–2015 ok. 95% budowanych mieszkań i domów jednorodzinnych). Podmioty

[54] Uchwała nr 115/2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego.

społecznego budownictwa czynszowego (gminy, towarzystwa budownictwa czynszowego) wybudowały zaledwie 2% puli mieszkań oddanych do użytku w 2015 r.
Wśród strategicznych celów NPM Mieszkanie+ wskazano: poprawę dostępności mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych, zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuacją życiową, a także poprawę warunków mieszkaniowych społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie efektywności energetycznej.

Według Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa[55], osiągnięcie wspomnianych celów wymaga dobrego prawa, w tym prawa regulującego ochronę praw lokatorów i zasady zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy, wdrożenia odpowiednich instrumentów wsparcia oraz kształtowania postawy otwartości na współpracę wszystkich podmiotów uczestniczących w realizacji programu. [str. 50]

Zakres szczegółowych badań kontrolnych i nieprawidłowości w realizacji projektów

W ramach niniejszej kontroli zbadano 145 szczegółowych przedsięwzięć (projektów), o łącznej wartości 386 148,1 tys. zł[56], mających przyczynić się do poprawy sytuacji mieszkańców miast. Zrealizowano je zgodnie z przyjętymi założeniami, osiągając przy tym w większości zaplanowane rezultaty. Tylko w jednym przypadku, w Żorach, wystąpiły nieprawidłowości na etapie wdrażania zadania. Podpisując umowę na wykonanie prac projektowych i budowlanych, zaciągnięto zobowiązanie, mimo że środki zabezpieczone w budżecie na to zadanie nie były wystarczające. Nie miało to jednak negatywnego wpływu na osiągnięcie założonych celów. W Wałbrzychu zwrócono uwagę, że na skutek wpisu żłobka do „Rejestru żłobków i klubów dziecięcych prowadzących działalność na terenie Gminy Wałbrzych", dokonanego przed zapłaceniem wszystkich zobowiązań z tytułu realizowanej adaptacji pomieszczeń na potrzeby żłobka, miasto nie mogło wykorzystać pełnej kwoty dotacji otrzymanej na to zadanie. Poniesione w listopadzie 2016 r. wydatki z tytułu wynagrodzenia wykonawcy gmina musiała w całości sfinansować środkami własnymi. [str. 38, 39, 55, 61]

[55] Pismo z dnia 14 grudnia 2017 r. DM 1.60.118.2017.KSP, NK:192893/17/199137 Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa (Departament Mieszkalnictwa).

[56] 24 projekty na kwotę 78 021,7 tys. zł zrealizowane w urzędach marszałkowskich, 42 projekty na kwotę 132 759,8 tys. zł w urzędach miast, 40 projektów na kwotę 60 233,3 tys. zł w ośrodkach pomocy społecznej i 39 projektów na kwotę 115 133,3 tys. zł w powiatowych urzędach pracy.

4. WNIOSKI

Wyniki kontroli wskazują, że pomimo wyraźnej poprawy w sytuacji życiowej mieszkańców miast, istnieje konieczność podejmowania dalszych systemowych rozwiązań wspierających mieszkańców miast w rozwiązywaniu ich problemów. Dostrzegając działania podejmowane na poziomie rządowym, dotyczące zarówno rynku pracy jak i polityki społecznej oraz polityki mieszkaniowej Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na występującą na poziomie samorządów miast potrzebę:

Władze miast

1. Skuteczniejszego realizowania zadań publicznych mających na celu przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych osób/rodzin dotkniętych problemem długotrwałego braku zatrudnienia, poprzez bardziej efektywne wsparcie tych osób w zdobyciu pracy.
2. Zintensyfikowania wysiłków dla zwiększenia możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ubogich mieszkańców miast oraz pełniejsze zabezpieczenie potrzeb dotyczących zapewnienia opieki małym dzieciom, aby umożliwić ich rodzicom pogodzenie ról rodzicielskich i zawodowych.
3. Systematycznego monitorowania postępów w realizacji założonych celów zawartych w dokumentach strategicznych i programowych oraz dalszego ukierunkowania działań dotyczących pomocy społecznej w taki sposób, by środki publiczne nie tylko trafiały do potrzebujących wsparcia, ale by podejmowane działania przyczyniały się tam, gdzie tylko jest to możliwe, do ich usamodzielnienia.
4. Podnoszenia jakości dokumentów dotyczących polityki społecznej, m.in. poprzez precyzyjne formułowanie celów i oczekiwanych wartości dla wskaźników przyjmowanych do oceny ich osiągnięcia, umożliwiających prawidłowe ich monitorowanie.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Identyfikacja problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast

Minister Rozwoju, samorządy województw oraz miasta objęte kontrolą, diagnozowały stan rozwoju i rzetelnie rozpoznały problemy społeczne i ekonomiczne mieszkańców miast.

5.1.1. Ministerstwo Rozwoju

Minister Rozwoju – rzetelne zapewnienie diagnozy regionów i miast

Minister zapewnił rzetelność diagnozy sytuacji regionów i miast Polski, umożliwiającej identyfikację problemów najistotniejszych dla ich rozwoju. Na podstawie wyników działań diagnostycznych możliwe było także dokonanie rozpoznania problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast, w tym objętych kontrolą. Dane na temat sytuacji mieszkańców, w kontekście problemów występujących w miastach, przedstawiono w licznych dokumentach i opracowaniach. I tak np.:

- Według *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie,* od roku 1990 w miastach polskich zachodzą intensywne zmiany, w tym m.in.: wzrost liczby podmiotów konkurujących o przestrzeń i konkretne lokalizacje, przekształcenia w strukturze zatrudnienia – zmniejszenie zatrudnienia w sektorze przemysłowym na korzyść zatrudnienia w sektorze usług. Opisano także problem miast i obszarów tracących dotychczasowe funkcje gospodarcze. Na podstawie analizy sytuacji 65 miast na prawach powiatu wyróżniono grupę miast napotykających w ostatnich latach na największe problemy rozwojowe.
- W *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, do obszarów degradacji społecznej, gospodarczej, przestrzennej i środowiskowej zaliczono stare dzielnice śródmiejskie, osiedla w zabudowie blokowej oraz obszary poprzemysłowe, powojskowe i pokolejowe, zlokalizowane na terenach zurbanizowanych.
- W opracowaniu z listopada 2016 r.[57], wykonanym na zlecenie Ministerstwa przez Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego PAN pn. „Delimitacja miast średnich, tracących funkcje społeczno-gospodarcze”[58], wskazano na zasadność objęcia średnich miast kompleksowym wsparciem w ramach polityki rozwoju[59]. W opracowaniu wykonanym w kwietniu 2017 r. przez ww. Instytut, pn. „Analiza sytuacji rozwojowej miast, w tym charakterystyka miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze” do kluczowych elementów ograniczających rozwój miast w Polsce, w tym miast średnich i małych, zaliczono słabą pozycję konkurencyjną polskich metropolii w stosunku do miast Unii Europejskiej, niewystarczające wykorzystanie potencjałów najważniejszych ośrodków miejskich do kreowania wzrostu zatrudnienia oraz stymulowania rozwoju kraju, a także – niewystarczające powiązania funkcjonalne pomiędzy polskimi miastami. Do elementów mających istotne znaczenie dla rozwoju miast zaliczono również utratę dotychczasowych funkcji społeczno-gospodarczych niektórych

[57] Dla potrzeb Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.).

[58] Opracował Przemysław Śleszyński.

[59] Przyjęto, że są to miasta powyżej 20 tys. mieszkańców z wyłączeniem miast wojewódzkich oraz miasta liczące od 15 do 20 tys. mieszkańców będące stolicami powiatów. Do tej grupy zaliczono także kilka miast dużych (powyżej 100 tys. mieszkańców): Radom, Tarnów, Włocławek.

obszarów miejskich (całych miast lub ich dzielnic), a także wynikające z koncentracji osadnictwa, zagrożenie trwałości i ciągłości przestrzennej sieci osadniczej w skali całej Polski. Celem opracowania była identyfikacja funkcji decydujących o rozwoju i pozycji miast (w systemie osadniczym) oraz metod ich pomiaru (odpowiedni dobór wskaźników), a także diagnoza sytuacji rozwojowej wszystkich miast (w tym miast średnich).

Minister opracował także „Raport o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym", o którym mowa w art. 3a pkt 5 w związku z art. 35b ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*[60], w którym przedstawiono uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne wpływające na rozwój kraju oraz rekomendacje dla polityki rozwoju kraju. Raport ten został przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą nr 65/2016 z dnia 6 czerwca 2016 r.

W Ministerstwie, w formie opracowań pn. „Przegląd Regionalny", gromadzono i analizowano również dane dotyczące regionów – pozyskiwane z tzw. regionalnych obserwatoriów terytorialnych działających w urzędach marszałkowskich.

5.1.2. Urzędy Marszałkowskie

Samorządy Województw – rzetelna diagnoza sytuacji mieszkańców miast

Władze wszystkich sześciu objętych kontrolą województw zapewniły rzetelną identyfikację problemów społeczno-ekonomicznych, występujących na ich terenie, uwzględniając w tym także istotne problemy dotykające mieszkańców miast. Do najważniejszych dokumentów z lat 2013–2016, w których zawarto diagnozę sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców, zaliczyć należy strategie rozwoju województw, wojewódzkie strategie polityki społecznej, coroczne analizy sytuacji na rynku pracy w województwie – przygotowywane na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia, regionalne plany działań na rzecz zatrudnienia – przygotowywane na podstawie art. 3 ust. 4 ww. ustawy, oraz oceny zasobów pomocy społecznej w województwie – tworzone na podstawie art. 16a ustawy o pomocy społecznej. Ponadto, w poszczególnych jednostkach dysponowano szeregiem dokumentów diagnostycznych i monitoringowych sporządzanych przez komórki organizacyjne urzędów marszałkowskich lub wojewódzkie urzędy pracy czy regionalne ośrodki polityki społecznej.

Przykłady

Analizy problemów województwa dolnośląskiego i diagnozy sytuacji społeczno-ekonomicznej jego mieszkańców dokonywano w ramach opracowanych dokumentów zawierających wieloaspektowy przekrój zjawisk i procesów zachodzących w przestrzeni regionalnej, w różnorodnych sferach: demograficznej, społecznej, gospodarczej, środowiskowej, techniczno-infrastrukturalnej oraz transportowej. Zbiór analiz obejmował takie dokumenty, jak „Demograficzne i gospodarcze aspekty rozwoju miast Dolnego Śląska", „Prognoza demograficzna dla gmin województwa dolnośląskiego do 2035 r., Studium o spójności funkcjonalnej we Wrocławskim Obszarze Funkcjonalnym", „Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego i rozwoju społeczno-gospodarczym województwa dolnośląskiego". Wykonane analizy odnosiły się także do problemów i wyzwań rozwojowych ośrodków miejskich o znaczeniu regionalnym i subregionalnym, i ich bezpośredniego otoczenia – miejskich obszarów funkcjonalnych.

[60] Dz. U. z 2017 r. poz. 1376, ze zm., dalej Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Do najważniejszych dokumentów Samorządu Województwa Łódzkiego, w których przedstawiono także diagnozę sytuacji społeczno-ekonomicznej, należały Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020[61], Wojewódzka Strategia w zakresie Polityki Społecznej na lata 2007–2020[62], dokumenty programowe służące realizacji celów określonych w strategii polityki społecznej oraz regionalnych planach działań na rzecz zatrudnienia.

5.1.3. Urzędy Miast

Samorządy miast – pełne rozeznanie problemów społecznych i ekonomicznych swoich mieszkańców

We wszystkich dziesięciu objętych kontrolą miastach dokonywano rzetelnych analiz występujących tam uwarunkowań społeczno-ekonomicznych i gospodarczych, w tym poziomu życia mieszkańców i ich problemów.

Zazwyczaj analizy takie były przygotowywane w ramach prac dotyczących opracowania strategii rozwoju i strategii rozwiązywania problemów społecznych, ocen zasobów pomocy społecznej (art. 16a ustawy o pomocy społecznej), a także w trakcie tworzenia innych dokumentów programowych i planistycznych miast.

Przykłady

W Białej Podlaskiej dokonano analizy problemów miasta (dotyczącej zapewnienia mieszkańcom możliwości pracy, zamieszkania, pomocy społecznej/socjalnej oraz opieki nad małymi dziećmi), a także diagnozy sytuacji społecznej i ekonomicznej mieszkańców, którą zawarto w *Zintegrowanej Strategii Rozwoju Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Biała Podlaska na lata 2015–2020* (z perspektywą do 2030 roku)[63], *Gminnym Programie Rewitalizacji Miasta Biała Podlaska na lata 2016–2025*[64], sprawozdaniach Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Białej Podlaskiej oraz ocenach zasobów pomocy społecznej.

W Urzędzie Miasta Zgierza, w okresie objętym kontrolą, dokonywano wielopłaszczyznowych analiz problemów miasta, a także podejmowano próby identyfikacji przyczyn istniejącej sytuacji. Działania te znalazły wyraz w *Miejskiej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2011–2015*[65] *oraz 2016–2020*[66].

W analizowanych dokumentach, wśród powtarzających się problemów skontrolowanych miast, wskazywano: bezrobocie, starzenie się mieszkańców, zmniejszenie populacji mieszkańców, problemy dotyczące ilości oraz stanu zasobu komunalnego, ubóstwo i dysfunkcyjność rodzin, rosnące zapotrzebowanie na usługi opiekuńcze i miejsca w domach pomocy społecznej, zapotrzebowanie na miejsca w żłobkach i przedszkolach, przy czym problemy miały różną specyfikę i natężenie w zależności od miasta.

[61] Przyjęta uchwałą Sejmiku Województwa Łódzkiego nr LI/865/06 z 31 stycznia 2006 r. oraz zaktualizowana uchwałą Sejmiku Województwa Łódzkiego nr XXXIII/644/13 z 26 lutego 2013 r.

[62] Przyjęta uchwałą SWŁ nr XI/244/07 z 10 lipca 2007 r. Strategia została zaktualizowana uchwałą nr XXXV/454/17 z 27 marca 2017 r.

[63] Uchwała Rady Miasta Nr XII/91/15 z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie *Zintegrowanej Strategii Rozwoju Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Biała Podlaska na lata 2015–2020.*

[64] Uchwała Rady Miasta Nr XXX/54/17 z dnia 30 czerwca 2017 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Biała Podlaska na lata 2016–2025.

[65] Przyjętej uchwałą nr VI/40/11 Rady Miasta Zgierza z dnia 24 lutego 2011 r.

[66] Przyjętej uchwałą nr XX/249/16 Rady Miasta Zgierza z dnia 31 marca 2016 r.

Wśród przyczyn występujących problemów, wskazywano m.in. przemiany gospodarcze i zmiany w podziale administracyjnym kraju. I tak np.:

- w diagnozie problemów społecznych, zawartej w *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na terenie Miasta Chełm w latach 2005–2015* stwierdzono m.in.[67], że wpływ na wysoki poziom bezrobocia w mieście miały utrata przez Chełm statusu miasta wojewódzkiego, restrukturyzacja gospodarki, załamanie się handlu z Ukrainą oraz mała sieć zakładów przemysłowych;
- w analizie i diagnozie zawartej w *Programie Rewitalizacji Wałbrzycha* wskazano m.in.[68], że w wyniku decyzji Rządu RP z 1990 r. o likwidacji przemysłu wydobywczego węgla kamiennego, miasto doświadczyło dotkliwej dla mieszkańców kumulacji szeregu negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych. W przeważającej części miasta pojawiły się problemy degradacji gospodarczej, społecznej, środowiskowej i technicznej Problemy Wałbrzycha, zostały zwielokrotnione poprzez utratę, w latach 2002–2012, statusu miasta na prawach powiatu;
- problemy Łodzi wynikały z globalnych procesów gospodarczych, upadku, w latach 90. XX w., włókienniczej monokultury przemysłowej, degradacji substancji mieszkaniowej, a także dekad zaniedbań sięgających gospodarki socjalistycznej.

W sześciu miastach przeprowadzono ponadto badania ankietowe[69], mające na celu poznanie opinii mieszkańców na temat problemów społecznych w badanych obszarach, co przyczyniało się do pełniejszej identyfikacji rzeczywistych problemów mieszkańców.

Przykłady

W Siemianowicach Śląskich prowadzono szereg badań ankietowych dotyczących rozpoznania potrzeb mieszkańców. Na ich podstawie, m.in. w raporcie pn. „Diagnoza lokalnych zagrożeń społecznych 2016", uszeregowane zostały problemy społeczne miasta, zidentyfikowane przez mieszkańców.

W Białymstoku, w ramach ewaluacji *Strategii Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011–2020 plus*[70] przeprowadzono badania społeczne, mające na celu określenie ilościowych i jakościowych oczekiwań mieszkańców odnośnie najważniejszych problemów, a także badania skierowane do przedsiębiorców i organizacji pozarządowych. Kolejne badania ankietowe przeprowadzono w ramach prac nad *Programem rewitalizacji miasta Białegostoku.*

5.2. Programowanie kierunków działań, uwzględniających wyniki rozpoznanych problemów

Minister Rozwoju, samorządy województw oraz miasta objęte kontrolą, przygotowały niezbędne dokumenty strategiczne, programy i plany działań dla osiągnięcia celów niezbędnych dla rozwoju miast i poprawy sytuacji społecznej i ekonomicznej ich mieszkańców. Dokumenty te uwzględniały wyniki dokonanych analiz i rozpoznanych problemów.

[67] Przyjętej uchwałą Rady Miasta Chełm nr XXXII/370/05 z 9 czerwca 2005 r.

[68] *Gminny Program Rewitalizacji Miasta Wałbrzycha na lata 2016–2025* – przyjęty uchwałą Nr XXIX/385/2016 Rady Miejskiej z dnia 18 października 2016 r.

[69] Białystok, Siemianowice Śląskie, Łódź, Tarnobrzeg, Wałbrzych, Żory.

[70] Przyjęta uchwałą Nr. LVIII/1777/10 Rady Miejskiej Białegostoku z 13 września 2010 r.

5.2.1. Ministerstwo Rozwoju

Programowanie działań w Ministerstwie Rozwoju zgodne z dokumentami strategicznymi

Cele polityki regionalnej nakreślone zostały w krajowych dokumentach strategicznych i programowych. Uwzględniono w nich zidentyfikowane problemy rozwojowe regionów, w tym również miast.

Do obowiązujących, najważniejszych dokumentów strategicznych, nakierowanych na zrównoważony rozwój oraz rozwiązywanie problemów mieszkańców, w tym mieszkańców miast, należały:

- *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2030. Trzecia Fala Nowoczesności" z 2013 r.*[71], w której określono główne trendy, wyzwania i scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Kierunki interwencji związane z rozwojem miast i rozwiązywaniem problemów ich mieszkańców ujęto w obszarach: rozwój gospodarki i tworzenie warunków dla wzrostu podaży pracy, rozwój kapitału ludzkiego poprzez wzrost zatrudnienia oraz rozwój kapitału społecznego, ochrony środowiska, edukacji i walki z ubóstwem.
- *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, z grudnia 2011 r., w której zawarto wizję zagospodarowania przestrzennego kraju. Celem wskazanym w ww. dokumencie, odnoszącym się do problematyki rozwoju miast było podwyższenie konkurencyjności głównych ośrodków miejskich Polski w przestrzeni europejskiej poprzez ich integrację funkcjonalną przy zachowaniu policentrycznej struktury systemu osadniczego sprzyjającej spójności.
- *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego.* Regiony, miasta, obszary wiejskie, z lipca 2010 r. Zawarte w tym dokumencie trzy cele szczegółowe, przewidziane do realizacji do 2020 r., to: 1. Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów; 2. Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych; 3. Tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie. W dokumencie założono m.in., że dzięki procesom rewitalizacyjnym, w okresie dziesięciu lat zostaną zatrzymane procesy marginalizacji na obszarach tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze i pobudzona zostanie zdolność do rozwoju. Zaplanowano, że w najbardziej zdegradowanych dzielnicach miast pojawią się nowe funkcje oraz ożywienie i dywersyfikacja gospodarcza, z jednoczesną poprawą sytuacji społecznej, a na obszarach o najniższym poziomie rozwoju, nastąpią trwałe zmiany struktury gospodarczej i społecznej, co w efekcie zmniejszy dystans rozwoju tych terenów do średnich wartości dla całego kraju.
- *Umowa Partnerstwa,* z maja 2014 r.[72], określa kierunki interwencji polityk unijnych w Polsce, w latach 2014–2020, tj. Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa, i stanowi punkt

[71] Przyjęta uchwałą nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. (M.P. poz. 121), zwana dalej Długookresową Strategią Rozwoju.

[72] Projekt umowy został przyjęty przez Radę Ministrów 8 stycznia 2014 r. W dniu 10 stycznia 2014 r. umowa została przekazana Komisji Europejskiej, która przyjęła ją 23 maja 2014 r. Obecna wersja *Umowy Partnerstwa* została zatwierdzona przez Komisję Europejską 23 października 2017 r. na podstawie decyzji wykonawczej C(2017)6994 (notyfikowana 24 października 2017 r.).

odniesienia dla przygotowania programów operacyjnych oraz wskazuje na istotność terytorialnego wymiaru prowadzonej interwencji w obszarze miast wymagających rewitalizacji.

- *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej* do roku 2020[73], zaktualizowana i przyjęta w odniesieniu do pięciu województw (lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego), na etapie opracowania Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014–2020[74].
- *Krajowa Polityka Miejska*[75], dokument przygotowany dla miast i ich obszarów funkcjonalnych, stanowiący wyraz zintegrowanego podejścia terytorialnego w wymiarze miejskim. Wskazano w nim także cele dotyczące rozwoju miast oraz uwarunkowania i kierunki działań administracji rządowej dotyczące polityki miejskiej.
- *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*[76], która jest instrumentem zarządzania głównymi procesami rozwojowymi. Wiodącą zasadą Strategii jest zrównoważony rozwój całego kraju w wymiarze gospodarczym, społecznym, środowiskowym i terytorialnym. Wskazano w niej m.in., że kluczowe w zapewnieniu spójności społecznej jest zwiększenie szans zatrudnienia, poprzez dostosowanie kształcenia do oczekiwań rynku pracy. Wyzwaniem jest wsparcie osób najbardziej potrzebujących i wykluczonych z życia społeczno-gospodarczego. Według zapisów strategii nacisk będzie kładziony nie tylko na działania redystrybucyjne, prowadzące do łagodzenia ubóstwa związanego z poziomem dochodów, lecz przede wszystkim na działania aktywizujące. W tej Strategii odzwierciedlenie i kontynuację znalazły priorytety wskazane w Krajowej Polityce Miejskiej. Przyjęto, że działania w ramach strategii będą się koncentrowały na wsparciu rozwoju wszystkich miast, bez względu na ich wielkość, położenie czy pełnione funkcje, natomiast szczególne zainteresowanie będzie dotyczyło trzech obszarów oddziaływania: kwestii największych aglomeracji, miast średnich tracących funkcje społeczne i gospodarcze oraz obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją.

5.2.2. Urzędy marszałkowskie

Rzetelne określenie celów i kierunków działań przez samorządy województw

Dokumenty strategiczne województw oraz powiązane z nimi dokumenty programowe, obowiązujące w okresie objętym kontrolą, rzetelnie określały cele strategiczne i kierunki działań niezbędnych dla ich osiągnięcia.

[73] Uchwałą nr 278/2008 Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2008 r., została przyjęta *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*. Zaktualizowana *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020,* została przyjęta uchwałą 121 Rady Ministrów z dnia 11 lipca 2013 r. (M.P. poz. 641).

[74] Program ten oraz wcześniejszy *Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013,* oprócz wsparcia dla miast wojewódzkich obejmowały wsparcie rozwoju przedsiębiorstw, a co za tym idzie wzrostu liczby dobrych miejsc pracy, zatrudnienia, dochodów oraz przeciwdziałanie odpływowi ludzi.

[75] Przyjęta uchwałą nr 198 Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. (M.P. poz. 1235).

[76] Przyjęta uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (M.P. poz. 260).

Założenia przyjęte w tych dokumentach odpowiadały zidentyfikowanym w regionie problemom społeczno-ekonomicznym, z uwzględnieniem problemów miast także objętych kontrolą, i miały na celu poprawę sytuacji w całym województwie.

We wszystkich sześciu skontrolowanych urzędach marszałkowskich opracowano strategie rozwoju[77], w oparciu o diagnozy sytuacji województw, w odniesieniu do typów obszarów i celów przyjętych w krajowych dokumentach strategicznych. Strategie te były dalej rozwijane i uszczegóławiane w innych dokumentach planistycznych, które opisywały m.in. cele i działania. Były to np. działania określone w wojewódzkich strategiach dotyczące polityki społecznej i innych strategiach (dziedzinowych bądź branżowych), programach (w szczególności regionalnych programach operacyjnych, stanowiących jeden z najistotniejszych instrumentów polityki regionalnej), planach działań (np. regionalnych planach działań na rzecz zatrudnienia) lub pozostałych dokumentach, których realizacja przyczyniała się do poprawy sytuacji mieszkańców w województwie, w tym także mieszkańców miast, w których przeprowadzono kontrole. I tak np.:

– W *Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020* określono trzy cele strategiczne[78]. W ramach celu nr 3 – „Jakość życia", określono cele operacyjne, m.in. „Zmniejszenie skutków negatywnych problemów demograficznych" i „Poprawa spójności społecznej". W ramach celu nr 1 – „Konkurencyjna gospodarka", założono m.in. cele operacyjne „Rozwój kompetencji do pracy i wsparcie aktywności zawodowej mieszkańców regionu", a także „Rozwój przedsiębiorczości", „Kapitał społeczny jako katalizator procesów rozwojowych". Dla celów operacyjnych wskazano główne kierunki interwencji. Natomiast w *Strategii Polityki Społecznej Województwa Podlaskiego do roku 2020* wskazano[79], że jej misją jest „wzrost jakości życia mieszkańców województwa zapewniający możliwość integracji, wypełniania ról społecznych i równego dostępu do wszelkich praw, zasobów, dóbr i usług". W sześciu obszarach strategicznych określono 34 cele strategiczne, wśród których znalazły się m.in.: „Wyższa aktywność zawodowa i integracja społeczna", „Lepsza edukacja i wyższe kwalifikacje zawodowe", „Aktywizacja lokalnych rynków pracy", „Wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych", „Ograniczenie skali zjawiska wykluczenia społecznego" i „Poprawa spójności społecznej". W *Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2014–2020*, będącym jednym z najistotniejszych narzędzi realizacji *Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020,* w ramach dziewięciu celów tematycznych określono m.in. cel nr 8 – „Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników" i cel nr 10 – „Inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia

[77] O których mowa w art. 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2017 r. poz. 2096, ze zm.) i art. 9 pkt 3 w zw. z art. 14a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1376, ze zm.)

[78] *Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020,* przyjęta przez Sejmik Województwa Podlaskiego uchwałą Nr. XXXI/374/13 z dnia 9 września 2013 r.

[79] Przyjętej uchwałą Sejmiku Nr XLV/534/14 z dnia 6 listopada 2014 r.

się przez całe życie", a także cel nr 9 – „Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją". Do realizacji zadań w badanych obszarach służyły trzy osie priorytetowe II. *Przedsiębiorczość i aktywność zawodowa,* III. *Kompetencje i kwalifikacj*e oraz VII. *Poprawa spójności społecznej*;

– W *Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006–2020*[80], określono m.in. cel operacyjny nr 3.3. – „Rozwój ośrodków miejskich oraz funkcji metropolitalnych Lublina". Jednym z wiodących kierunków działań, wg ww. Strategii, było wzmocnienie pozycji i rangi ośrodków miejskich regionu, gdzie miasta powinny pełnić rolę generatorów rozwoju regionu, determinujących jego przyszłą kondycję gospodarczą. Szczególne zadanie przypadnie ośrodkom takim, jak Lublin wraz z otaczającymi go miastami oraz ośrodkom o znaczeniu ponadregionalnym, jak: Chełm, Zamość, Biała Podlaska i Puławy. W *Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020* (z perspektywą do 2030 roku)[81], określono m.in. cel operacyjny nr 3.5 „Wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw" i nr 4.2 „Wspieranie włączenia społecznego". Dla zapisanych celów wskazano kierunki działań/kierunki interwencji. Obszar funkcjonalny miasta Chełm. W *Strategii Polityki Społecznej Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020* wyznaczono siedem celów głównych[82], w tym m.in. cel „Wzrost zatrudnienia i ograniczenie poziomu ubóstwa w województwie lubelskim do 2020 r.", cel „Zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu oraz wzrost aktywności i udziału w życiu społecznym osób starszych" oraz cel „Budowa spójnego systemu pomocy efektywnie wspierającego rodzinę w woj. Lubelskim" (którym przypisano cele operacyjne oraz kierunki działań/interwencji). W *Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Lubelskiego 2014–2020,* w ramach zintegrowanego podejścia do rozwoju terytorialnego (rozdz. 4), wskazano m.in., że „Biegunami rozwoju województwa będą ośrodki miejskie (…) Szczególnego wsparcia wymagają: Lublin, ośrodki subregionalne oraz miasta powiatowe. (…)". W ww. programie, m.in. na terenie czterech miast subregionalnych (Biała Podlaska, Chełm, Zamość, Puławy), przewidziano realizację projektów zintegrowanych, tzw. Strategicznych Inwestycji Terytorialnych („SIT"). Wskazano też, że interwencja ma koncentrować się m.in. na pobudzeniu aktywności gospodarczej, wsparciu rozwoju adaptacyjności małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), poprawie stanu środowiska przyrodniczego, a także na działaniach dotyczących podnoszenia stopnia wykształcenia i integracji społecznej. Z kolei, rozdział 5 w całości został poświęcony problematyce ubóstwa w województwie lubelskim, i określono w nim także szczególne potrzeby obszarów geograficznych najbardziej dotkniętych ubóstwem lub grupy docelowe najbardziej zagrożone dyskryminacją lub wykluczeniem społecznym.

---

[80] Uchwała Nr XXXI/545/09 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 27 kwietnia 2009 r. w sprawie przyjęcia zaktualizowanej *Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006–2020.*

[81] Uchwała Nr XXIV/559/2013 z dnia 24 czerwca 2013 r. Sejmiku Województwa Lubelskiego w sprawie przyjęcia *Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020* (z perspektywą do 2030 r.).

[82] Uchwała Nr XXXVIII/612/2013 z dnia 20 grudnia 2013 r. Sejmiku Województwa Lubelskiego w sprawie przyjęcia *Strategii Polityki Społecznej Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020.*

W wojewódzkich dokumentach strategicznych i programowych, wyznaczonym celom w większości przypisano wskaźniki umożliwiające monitorowanie procesu wdrażania oraz ocenę stopnia realizacji przyjętych celów.

5.2.3. Urzędy Miast, Ośrodki Pomocy Społecznej i Powiatowe Urzędy Pracy

Kierunkowe dokumenty strategiczne i programowe uchwalone przez samorządy miast

We wszystkich miastach objętych kontrolą, samorządy zadbały o ukierunkowanie polityki rozwoju miasta oraz działań na rozwiązywanie problemów społecznych. Podstawę działań stanowiło przygotowanie i przyjęcie dokumentów strategicznych (w tym np. strategii rozwoju czy strategii rozwiązywania problemów społecznych). W strategiach wyznaczono cele ogólne i cele szczegółowe. Nawiązywały one do dokumentów wojewódzkich i krajowych oraz były z nimi spójne. Dokumenty strategiczne i tworzone liczne dokumenty operacyjne, w tym programy i plany, stworzyły podstawę do ukierunkowanych działań w czterech obszarach objętych niniejszą kontrolą.

Wśród różnych dokumentów, stanowiących podstawę działań jst przyjmowanych na podstawie przepisów *ustawy o promocji zatrudnienia* lub *ustawy o pomocy społecznej,* wymienić można np. programy promocji zatrudnienia i aktywizacji lokalnego rynku pracy (art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia), programy specjalne (art. 9 ust. 1, pkt 21 ww. ustawy), programy *Aktywizacja i Integracja,* realizowane przez powiatowe urzędy pracy wspólnie z ośrodkami pomocy społecznej (art. 62a ust. 1 tej ustawy), programy osłonowe (art. 17 ust. 2 pkt 4 *ustawy o pomocy społecznej*), lokalne programy pomocy społecznej (art. 112 ust. 13 ww. ustawy), a także innych ustaw (w tym np. programy wspierania rodziny i rozwoju pieczy zastępczej, przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, przeciwdziałania narkomanii itp.). Ponadto uchwalano wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. *o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*[83]. Wiele programów tworzono także w związku z pojawiającymi się możliwościami pozyskania zewnętrznych środków z budżetu państwa, funduszy celowych, środków Unii Europejskiej. Brano także udział w realizacji programów rządowych lub wojewódzkich. W skontrolowanych miastach przygotowano także programy rewitalizacji, przyjęte na podstawie art. 14 ustawy z dnia 9 października 2015 r. *o rewitalizacji*[84], obejmujące rewitalizację obszarów zdegradowanych, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki.

[83] Dz. U. z 2016 r. poz. 1610, ze zm.

[84] Dz. U. z 2017 r. poz.1023, ze zm.

Przykłady

W Wałbrzychu – celem strategicznym *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2009–2015*[85] było „Zapewnienie warunków harmonijnego rozwoju oraz przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu gminy Wałbrzych". W ramach 12 określonych obszarów priorytetowych, wymieniono m.in.: wspieranie mieszkańców miasta w aktywnej obecności na lokalnym rynku pracy i podejmowaniu przez nich inicjatyw gospodarczych; stworzenie systemu zapewnienia warunków mieszkaniowych mieszkańcom pozbawionym możliwości samodzielnego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych; zapewnienie możliwości egzystowania w środowisku zamieszkania osobom chorym i starszym oraz zapewnienie opieki instytucjonalnej osobom, które nie mogą funkcjonować w środowisku.

W Łodzi – dla obszarów strategicznych, wymienionych w dokumencie pn. *Polityka Społeczna 2020+ dla Miasta Łodzi – Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych*[86], wymieniono m.in. cele strategiczne dotyczące: zorganizowanie spójnego systemu zarządzania polityką społeczną, poprawienie współpracy z mieszkańcami, wdrożenie miejskiego programu badań i monitoringu problemów społecznych, stworzenie lepszych warunków do rodzenia i wychowywania dzieci, budowanie i promowanie atrakcyjności Miasta dla nowych mieszkańców, umożliwienie Łodzianom zarabiania i życia w poczuciu godności, pobudzenie lokalnych miejsc pracy w obszarach koncentracji problemów, niewykluczanie z rynku pracy z powodu niepełnosprawności, stymulowanie wzrostu liczby inicjatyw gospodarczych, wzmacnianie kapitału społecznego dzieci i młodzieży, wspieranie społecznych komponentów rewitalizacji, budowanie pozytywnego wizerunku Łodzian z niepełnosprawnościami, uruchomienie programu profilaktyki szkodliwego używania substancji psychoaktywnych, dostosowanie systemu placówek i usług pomocy społecznej do potrzeb klientów, wygospodarowanie odpowiedniego zasobu mieszkań dla celów polityki społecznej, uspójnienie działań w obszarze bezdomności.

W Łomży – *W Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta na lata 2016–2021*[87], ujęto trzy cele strategiczne: pierwszy – „Wspieranie osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji"(w tym cztery cele operacyjne: poprawa warunków bytowych osób i rodzin oraz zapobieganie sytuacjom kryzysowym, wspieranie rodzin, dzieci i młodzieży w prawidłowym funkcjonowaniu, zapewnienie dzieciom i młodzieży odpowiednich warunków do rozwoju, podniesienie jakości usług socjalnych), drugi – „Aktywizacja grup zagrożonych wykluczeniem społecznym" (w tym trzy cele operacyjne: wzrost aktywności społecznej osób starszych i niepełnosprawnych, pomoc osobom bezrobotnym, niepełnosprawnym i nieaktywnym zawodowo, rozwijanie systemu profilaktyki zdrowotnej i rozwiązywania problemów uzależnień) i trzeci – „Tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi miasta (zwiększenie aktywności społecznej i bezpieczeństwa mieszkańców oraz promocja i zwiększenie atrakcyjności miasta)" – w tym cele operacyjne: zwiększenie aktywności społecznej i bezpieczeństwa mieszkańców, promocja i zwiększenie atrakcyjności miasta. Poszczególnym celom przypisano kierunki działań i wskaźniki.

Nieprawidłowości w programowaniu działań w miastach

W przyjętych w jst dokumentach strategicznych i programowych (zbadano w większości po cztery takie dokumenty w każdym mieście) występowały nieliczne nieprawidłowości, mające znaczenie dla programowania

[85] Przyjęta uchwałą nr XXXVI/340/09 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 27 marca 2009 r., ze zm.

[86] Przyjęta uchwałą XXIV/570/16 Rady Miejskiej w Łodzi dnia 3 lutego 2016 r., dalej: Polityka Społeczna 2020+.

[87] Przyjętej uchwałą Nr 167/XXI/16 Rady Miejskiej w Łomży z dnia 25 stycznia 2016 r.

działań samorządów miast w badanych obszarach. W Łomży, w *Programie wieloletniego gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Łomża na lata 2005–2015*[88] nie ujęto elementów wymaganych według art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. Nie było na kolejne lata planu remontów i modernizacji, wynikającego ze stanu technicznego lokali (pkt 2), nie sporządzono planu sprzedaży lokali (pkt 3), nie określono sposobów i zasad zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu oraz przewidywanych zmian w zarządzaniu tym zasobem (pkt 5). Nie wskazano źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach (pkt 6) ani wysokości wydatków, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których miasto jest jednym ze współwłaścicieli, a także wydatków inwestycyjnych (pkt 7). Nie zamieszczono opisu innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania zasobem mieszkaniowym, a w szczególności: niezbędnego zakresu zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali, planowanej sprzedaży lokali (pkt 8 a i b). Pomimo upływu terminu obowiązywania tego *Programu*, do zakończenia kontroli w jednostce, nie opracowano projektu nowego programu. Tymczasem stan mieszkań komunalnych i wielkość zasobu stanowiły jeden z najważniejszych, zdiagnozowanych problemów miasta. Ponadto, w Zgierzu zwrócono uwagę, że *Plan Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem na lata 2016–2020* uchwalony został dopiero 29 września 2016 r., tj. po upływie ponad półtora roku od zakończenia obowiązywania wcześniejszego programu na lata 2008–2014.

Braki wystąpiły także w obligatoryjnych elementach strategii rozwiązywania problemów społecznych. W strategiach tych, w jednym z miast[89] nie uwzględniono wskaźników realizacji działań, w trzech miastach[90] – prognozy zmian w zakresie objętym strategią oraz w czterech miastach[91] – ram finansowych, tj. elementów, o których mowa w art. 16b ustawy o pomocy społecznej (odpowiednio ust. 2 pkt 3 lit. d, ust. 2 pkt 2, ust. 2 pkt 3 lit. c).

Nadto, przyjęte w tych dokumentach cele, które poddano zbadaniu, nie w pełni sformułowano zgodnie z zasadami SMART, gdyż zapisano je w sposób ogólny lub nie były mierzalne. Przyjmowane wskaźniki do oceny postępów w realizacji celów nie miały określonej wartości początkowej, pośredniej i docelowej (wskazano jednak oczekiwane tendencje, tj. wzrost lub spadek), a jedynym terminem ustalonym dla realizacji działań i osiągania celów był termin obowiązywania strategii. Utrudniało to ocenę skuteczności realizacji przyjętych założeń.

---

88 Przyjętym uchwałą Nr 291/XLIV/05 Rady Miejskiej w Łomży z dnia 23 lutego 2005 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Łomża na lata 2005–2015.

89 Biała Podlaska.

90 Białystok, Siemianowice Śląskie i Żory.

91 Chełm, Białystok, Wałbrzych, Żory (ponadto w Powiecie Zgierskim).

Przykłady

W Chełmie, w *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Chełm na lata 2016–2020*[92], przyjętym wskaźnikom (np. „liczba rodzin korzystających ze wsparcia materialnego", „liczba osób bezrobotnych korzystających z różnych form wsparcia" czy „liczba lokali mieszkalnych przeznaczonych dla grup zagrożonych bezdomnością") nie przypisano wartości (w tym początkowych, pośrednich lub docelowych). Jedynym mierzalnym wskazaniem odnoszącym się do Strategii był termin jej obowiązywania.

W Wałbrzychu, w *Strategiach Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Wałbrzycha na lata 2009–2015 oraz 2016–2020*[93], a także w Strategiach Zrównoważonego Rozwoju Miasta[94], wskaźniki realizacji przyjętych celów określono bez wskazywania wartości docelowych.

W Łodzi, cele przyjęte w *Polityce Społecznej 2020+*[95] oraz *Powiatowym programie działań na rzecz osób z niepełnosprawnościami w Mieście Łodzi w latach 2014–2020*[96] nie były mierzalne – w dokumentach tych nie wskazano wartości docelowych dla wskaźników realizacji celów. Ponadto, cele wyznaczone w ww. programie nie były określone w czasie (nie wyznaczono pośrednich terminów realizacji celów).

5.3. Działania na rzecz realizacji przyjętych założeń, ich finansowanie i monitorowanie, a także skuteczność i efektywność w ograniczaniu negatywnych skutków zmian gospodarczych

Skuteczne działania ograniczające problemy miast, podejmowane przez Ministra Rozwoju, samorządy województw i miast

Minister Rozwoju, a także samorządy województw oraz samorządy skontrolowanych miast, podejmowały działania mające na celu rozwiązania zdiagnozowanych problemów w kontrolowanych obszarach, realizując założenia i cele przyjętych strategii oraz programów i planów.

Działania podejmowane przez Ministra Rozwoju i samorządy przyczyniły się do istotnej poprawy sytuacji społecznej i ekonomicznej mieszkańców miast.

Najistotniejsze, z punktu widzenia zdiagnozowanych problemów przedsięwzięcia wspierające mieszkańców miast, realizowane w miastach objętych kontrolą, dotyczyły integracji społecznej i powrotu do zatrudnienia, wsparcia zatrudnienia, wzmocnienia systemu kształcenia, rozwoju infrastruktury komunalnej i komunikacyjnej, wsparcia przedsiębiorców na rzecz tworzenia miejsc pracy, rozwoju instytucji kultury, wzmocnienia infrastruktury ochrony zdrowia.

Niewątpliwy wpływ na sytuację mieszkańców miała także poprawiająca się koniunktura gospodarcza w kraju oraz wdrożone rozwiązania prawne, a w szczególności wprowadzone w 2016 r. świadczenie Rodzina 500+.

[92] Przyjętej uchwałą nr XVIII/203/16 z Rady Miasta Chełm z 14 czerwca 2016 r.

[93] Przyjętej uchwałą nr XXXVI/340/09 Rady Miejskiej Wałbrzycha z 29 marca 2009 r., ze zm. (uchwała nr XLVI/431/2013 Rady Miejskiej Wałbrzycha z 28 marca 2013 r.) i przyjęta uchwałą XVI/231/15 Rady Miejskiej Wałbrzycha z 29 grudnia 2015 r.

[94] Przyjętej uchwałą nr LXIII/645/2014 Rady Miejskiej Wałbrzycha z 17 czerwca 2014 r., oraz poprzednio obowiązującej.

[95] Przyjętej uchwałą nr XXIV/570/16 Rady Miejskiej w Łodzi z 3 lutego 2016 r.

[96] Przyjętym uchwała nr LXXXIII/1747/14 Rady Miejskiej w Łodzi z 9 kwietnia 2014 r.

Pomimo wdrażanych działań i znacznej poprawy sytuacji w obszarach pomocy społecznej i przeciwdziałaniu bezrobociu, wszystkie objęte kontrolą miasta nie radziły sobie z pełnym zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych uboższych mieszkańców, a większości występowały niezaspokojone potrzeby dotyczące zapewnienia miejsc opieki nad małymi dziećmi. Na tempo zmian w miastach objętych kontrolą wpływały m.in. historyczne uwarunkowania dotyczące stanu infrastruktury mieszkaniowej, rozwoju gospodarki, edukacji, poziomu ochrony środowiska oraz położenia geograficznego. Zasadniczą przyczyną niezaspokojenia wszystkich potrzeb były także ograniczenia finansowe.

5.3.1. Ministerstwo Rozwoju

Przedsięwzięcia wspierające miasta

Podjęte w Ministerstwie, w latach 2013–2016, działania dla realizacji przyjętych założeń, zawartych w dokumentach strategicznych i programowych, wspierały miasta objęte kontrolą w realizacji przedsięwzięć, mających na celu poprawę sytuacji mieszkańców i niwelację występujących w miastach problemów.

Przykłady

Z miastem Białystok, w ramach *Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007–2013,* zawarto umowę z 8 lipca maja 2014 r., na podstawie której miasto wykorzystało dofinansowanie, w kwocie 538,7 tys. zł, na rozwój miejskiego obszaru funkcjonalnego[97].

Z miastem Łódź podpisano 22 lipca maja 2014 r. umowę, na podstawie której miasto wykorzystało dofinansowanie, w kwocie 3916,0 tys. zł, w ramach *Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007–2013,* na „Opracowanie modelu prowadzenia rewitalizacji obszarów miejskich na wybranym obszarze w Mieście Łodzi".

Miasta Łódź i Wałbrzych[98] zostały wskazane w *Umowie Partnerstwa* jako wymagające szczególnego wsparcia w zakresie rewitalizacji; Minister Rozwoju i Finansów, na podstawie umowy zawartej 13 lutego 2017 r. z Miastem Łódź, przekazał dotację w wysokości 4741,0 tys. zł[99] na realizację „Projektu pilotażowego w zakresie rewitalizacji dla miasta Łodzi – etap II". Kwota dotacji na projekt pn. „Koncepcja projektu pilotażowego w zakresie rewitalizacji dla miasta Wałbrzycha", udzielonej Gminie Wałbrzych, na podstawie umowy z 20 września 2016 r., wyniosła 4746,0 tys. zł[100].

Miasta: Chełm, Biała Podlaska, Tarnobrzeg, Białystok i Łomża oraz Przemyśl[101] otrzymały wsparcie w ramach *Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013* oraz *Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014–2020.* Łączna wartość wsparcia udzielonego tym miastom, w ramach pierwszego programu, w latach 2009–2016, wyniosła 1308,3 mln zł (w tym 477,5 mln zł w latach 2013–2016), a innym niż jednostki samorządu terytorialnego beneficjentom, mającym siedzibę w tych miastach przyznano 2122,8 mln zł. W ramach realizacji drugiego z programów do 30 września 2017 r. zawarto umowę o dofinansowanie projektów planowanych do realizacji w obrębie ww. miast na kwotę łączną 578,56 mln zł.

---

97 Według *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030,* polityka przestrzenna jest programowana zasadniczo na czterech różnych poziomach zarządzania: krajowym, regionalnym, lokalnym oraz w obszarach funkcjonalnych (wyróżnionych na podstawie specyficznych cech fizyczno-geograficznych lub przebiegu zjawisk rozwoju społeczno-gospodarczego, które mogą występować na każdym z wyżej wymienionych poziomów zarządzania).

98 Także Bytom.

99 85% środków pochodziło z Funduszu Spójności w ramach *Program Operacyjny Pomoc Techniczna 2014–2020,* a 15% z budżetu państwa.

100 85% środków pochodziło z Funduszu Spójności w ramach *Program Operacyjny Pomoc Techniczna 2014–2020*, a 15% z budżetu państwa.

101 NIK odstąpiła od kontroli w Przemyślu.

We wszystkich 16 regionalnych programach operacyjnych na lata 2014–2020[102], przyznano wsparcie dla miast i obszarów z nimi powiązanych funkcjonalnie, na tzw. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (dalej: ZIT), na które przewidziano środki w wysokości ok. 3 mld euro, tj. ok. 9,6% ogólnej alokacji RPO. Dotyczy to 24 obszarów funkcjonalnych, w tym 17 obszarów miast wojewódzkich oraz siedmiu obszarów o charakterze regionalnym i subregionalnym. Spośród miast objętych kontrolą, w obszarach ZIT znalazły się: Białystok, Łódź, Zgierz, Siemianowice Śląskie, Żory oraz Wałbrzych. Środki finansowe przeznaczono również na realizację projektów komplementarnych dla ZIT w ramach *Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014–2020* oraz *Programu Operacyjnego Polska Wschodnia na lata 2014–2020.*

W ramach wszystkich programów operacyjnych[103], w latach 2013–2016, w 11 miastach[104] zrealizowano 2026 projektów o łącznej wartości 11,4 mld zł[105], na realizację których udzielono dofinansowania ze środków Unii Europejskiej w łącznej wysokości 6,6 mld zł. Najważniejszymi adresatami wsparcia były jednostki samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorcy.

Od 2015 r. Ministerstwo realizowało program wsparcia miast w procesie rewitalizacji[106]. W dniu 23 kwietnia 2015 r. ogłoszono konkurs dla pojedynczych gmin mających status miast pn. „Modelowa Rewitalizacja Miast", którego przedmiotem było opracowanie programów rewitalizacji oraz wypracowanie modeli prowadzenia rewitalizacji na obszarach miejskich. Gminy otrzymały wsparcie merytoryczne i finansowe dla prowadzonych procesów rewitalizacji. Wdrażano także nowe programy/przedsięwzięcia, wpisujące się zarówno w ramy *Krajowej Polityki Miejskiej, jak i Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020* (z perspektywą do 2030 r.), w tym m.in. konkurs na dofinansowanie projektów pt. „Human Smart Cities – Inteligentne miasta współtworzone przez mieszkańców"[107] oraz „Pakiet dla miast średnich"[108] czy też program „Partnerska Inicjatywa Miast".

Instrumenty zachęt inwestycyjnych dla inwestorów zawarte były w *Programie wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2020* oraz systemie specjalnych stref ekonomicznych.

5.3.2. Urzędy marszałkowskie

Wsparcie miast w rozwiązywaniu problemów przez samorządy wojewódzkie

Samorządy województw podejmowały działania dla realizacji celów określonych w dokumentach strategicznych i programowych, które wspierały jst, w tym miasta objęte kontrolą, w rozwiązywaniu problemów w nich występujących, przyczyniając się do poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców regionu.

[102] Dalej: RPO.

[103] W ramach Programów Operacyjnych: *Inteligentny Rozwój, Infrastruktura i Środowisko, Polska Cyfrowa, Polska Wschodnia, Wiedza Edukacja Rozwój, Innowacyjna Gospodarka, Pomoc Techniczna, Rozwój Polski Wschodniej, Kapitał Ludzki,* a także właściwych regionalnych programów operacyjnych.

[104] Białystok, Biała Podlaska, Chełm, Łódź, Łomża, Tarnobrzeg, Siemianowice Śląskie, Wałbrzych, Zgierz, Żory oraz Przemyśl.

[105] Wybrano wszystkie projekty wg ich lokalizacji w tych miastach.

[106] W ramach *Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014–2020.*

[107] W ramach *Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014–2020,* ogłoszony 18 lipca 2017 r., z terminem zgłaszania wniosków ustalonym na 24 listopada 2017 r. Termin zakończenia realizacji projektów określono na 31 grudnia 2021 r.

[108] Realizowany od kwietnia 2017 r.

Zbadane w toku kontroli, łączne wydatki na realizację 24 projektów/przedsięwzięć, realizowanych w objętych kontrolą miastach lub z udziałem mieszkańców tych miast, na kwotę 78 021,7 tys. zł, przyniosły rezultaty zakładane w projektach, przyczyniając się do wsparcia mieszkańców województw, w tym skontrolowanych miast.

Monitorowanie działań przebiegało zgodnie z założeniami dokumentów strategicznych. Wyniki monitoringu wskazywały na poprawę sytuacji mieszkańców województw.

5.3.3. Urzędy Miast, Starostwo, Powiatowe Urzędy Pracy i Ośrodki Pomocy Społecznej

Urzędy Miast

Samorządy miast dysponowały znacznymi środkami, w ramach budżetów miast, na realizację zadań dotyczących rozwiązywania problemów swoich mieszkańców, w obszarach objętych kontrolą: pomoc na rynku pracy, pomoc społeczna, zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych oraz zapewnienie opieki dzieciom w wieku do lat trzech i w wieku przedszkolnym.

Wszystkie skontrolowane jst, oprócz uwzględnienia środków budżetowych na realizację zadań własnych i zleconych, w obszarach objętych kontrolą, dość skutecznie ubiegały się o dodatkowe środki możliwe do pozyskania z budżetu państwa, funduszy celowych oraz środków Unii Europejskiej.

Wydatki ponoszone przez miasta, w obszarach objętych kontrolą, były wypadkową możliwości finansowych miast oraz zdiagnozowanych potrzeb.

Dochody budżetowe skontrolowanych miast ogółem wzrosły z 7012,5 mln zł w 2013 r. do 7946,2 mln zł (tj. o 13,3%) w 2016 r., a wydatki – odpowiednio z 7351,7 mln zł do 7790,4 mln zł (tj. o 6,0%).

Łączne wydatki budżetowe miast w ww. czterech obszarach (tj. zaewidencjonowane w działach 700 – Gospodarka mieszkaniowa, 801 – Oświata i wychowanie[109] 852 – Pomoc społeczna i 853 –Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej)[110], w roku 2013 wyniosły 2027,7 mln zł i wzrosły w 2016 r. do poziomu 2638,61 mln zł, tj. o 30,1%. Skokowy wzrost wydatków w 2016 r. wynikał z rozpoczęcia wypłacania świadczenia Rodzina 500+. Wydatki w dziale 852 wzrosły w 2016 r. o 64,3% w stosunku do roku 2015. Szczegółowe dane dotyczące wydatków ogółem i w poszczególnych miastach przedstawia zestawienie nr 9 na str. 87 Informacji (załącznik nr 6.8). Średni udział wydatków, w obszarach objętych kontrolą, w wydatkach budżetowych ogółem poszczególnych miast mieścił się w przedziale od 22,2% (Tarnobrzeg) do 41% (Siemianowice Śląskie).

[109] Wyłącznie rozdziały: 80103 – Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych, 80104 – Przedszkola, 80105 – Przedszkola specjalne, 80106 – Inne formy wychowania przedszkolnego.

[110] W celu dokonania porównania wielkości analogicznych wydatków do analizy wykorzystano dane ze sprawozdań budżetowych RB-28 S. Miasto Zgierz (niebędący miastem na prawach powiatu) realizowało jedynie zadania gminy, natomiast pozostałe miasta (będące realizowały zadania gminy i powiatu.

Zbadane projekty, programy i przedsięwzięcia

Zbadane w urzędach miast przedsięwzięcia[111], projekty i wydatki, zrealizowane w obszarach objętych kontrolą, dotyczyły najistotniejszych działań, podejmowanych w celu rozwiązywania zdiagnozowanych problemów miast. W 10 urzędach miast i starostwie zbadano realizację, w latach objętych kontrolą, 42 projektów/przedsięwzięć o łącznej wartości 132 759,8 tys. zł[112]. Zbadane projekty dotyczyły np. zwiększenia zasobu mieszkaniowego (12 przedsięwzięć), zwiększenia miejsc w żłobkach i przedszkolach (10) oraz wsparcia rodzin i osób z różnorodnymi problemami.

Zbadane przedsięwzięcia wpisywały się w kierunki działań przyjęte w dokumentach strategicznych i programowych, były zrealizowane zgodnie z przyjętymi założeniami i zawartymi umowami. Osiągnięto przy tym większość zakładanych rezultatów, które przyczyniły się do wsparcia mieszkańców miast w rozwiązywaniu ich problemów.

Nieprawidłowość dot. zaciągania zobowiązania

W Żorach, Prezydent Miasta zaciągnął zobowiązanie na kwotę 1,9 mln zł, czyli przekraczającą o 1,2 mln zł wartość ujętą na zadanie w planie finansowym jednostki (w maju 2016 r. zawarł umowę na wykonanie prac projektowych i budowlanych, polegających na modernizacji budynku mieszkalnego). Stosownie do art. 261 ustawy o finansach publicznych, kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki. Dopiero w czerwcu dokonano zmian w budżecie/planie finansowym, zwiększając środki na to zadanie[113].

W Wałbrzychu, NIK zwróciła uwagę, że zgodnie z umową zawartą przez Gminę Wałbrzych z Wojewodą Dolnośląskim w dniu 9 czerwca 2016 r. na dofinasowanie środkami budżetu państwa zadania pn. „Adaptacja pomieszczeń budynku po byłym przedszkolu na potrzeby żłobka samorządowego nr 6 przy ul. Hetmańskiej w Wałbrzychu”[114], dofinansowanie dotyczyło okresu od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. Koszty tworzenia nowych miejsc opieki obejmowały koszty ponoszone do dnia poprzedzającego dzień wpisu nowej placówki do rejestru żłobków i klubów dziecięcych. Zadanie zostało zrealizowane do dnia 24 października 2016 r., natomiast z dniem 1 listopada 2016 r. żłobek samorządowy został wpisany do „Rejestru żłobków i klubów dziecięcych prowadzących działalność na terenie Gminy Wałbrzych”. Do dnia 31 października 2016 r. środki dotacji zostały wykorzystane przez Gminę – w kwocie 1 226,3 tys. zł[115] (81,1% przyznanej dotacji). Dokonanie wpisu tego żłobka do ww. Rejestru uniemożliwiło jst wykorzystanie pozostałej kwoty dotacji w wysokości 286,2 tys. zł. W konsekwencji, poniesione w listopadzie 2016 r. wydatki z tytułu wynagrodzenia wykonawcy adaptacji pomieszczeń na potrzeby tego żłobka zostały w całości sfinansowane środkami własnymi Wałbrzycha.

111 I Starostwie Powiatowym w Zgierzu.

112 Urzędy Miast: Białystok, Biała Podlaska, Chełm, Łódź, Łomża, Tarnobrzeg, Siemianowice Śląskie, Wałbrzych, Zgierz, Żory i Starostwo w Zgierzu .

113 W myśl art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311, ze zm.) naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania lub zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych.

114 Nr 2/M1/2016, ze zm.

115 80% wynagrodzenia wykonawcy rozliczonego (zapłaconego) do dnia 31 października 2016 r.

Działania jst wspierające przedsiębiorczość

Wszystkie skontrolowane urzędy miast i starostwo podejmowały działania wspierające przedsiębiorczość i rozwój gospodarczy, a przez to wspierały rynek pracy.

Przykłady

W Chełmie, na rzecz rozwoju gospodarczego, Miasto utworzyło w 2014 r. Podstrefę Chełm Specjalnej Strefy Ekonomicznej EURO-PARK MIELEC, obejmującą tereny ul. Hutniczej, a od 2016 r. także tereny zlokalizowane przy trzech innych ulicach. W 2016 r. działalność podjęły tam dwa podmioty: jeden produkujący tworzywa sztuczne, w którym zatrudnienie znalazło 50 osób oraz drugi, planujący budowę kompleksu logistycznego, gdzie zatrudnienie ma znaleźć około 40 osób. Ponadto, w 2014 r., Miasto otrzymało dofinansowanie na realizację projektu „Inwestuj w Chełmie", współfinansowanego z *Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007–2013.* W ramach projektu, zatrudniono pracownika do utworzonego Chełmskiego Centrum Obsługi Inwestora, które mieści się w Urzędzie Miasta. Zadaniem Centrum jest wspieranie rozwoju Miasta poprzez udzielanie pomocy chełmskim przedsiębiorcom w pozyskiwaniu środków na innowacje i tworzenie nowych miejsc pracy oraz stymulowanie napływu inwestycji zewnętrznych.

W Żorach, miasto aktywnie działało na rzecz rynku pracy i rozwoju gospodarczego. Działania polegały m.in. na: sprzedaży terenów inwestycyjnych przeznaczonych na działalność usługową i produkcyjną oraz stałej współpracy z Podstrefą Jastrzębsko-Żorską Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej S.A., w której w 2013 r. działało trzynaście firm, tworząc łącznie przeszło 1,5 tys. miejsc pracy, a w 2016 r. osiemnaście firm, które tworzyły blisko 2,7 tys. miejsc pracy.

W Łomży, w Urzędzie Miejskim utworzona została komórka – Centrum Obsługi Przedsiębiorców – wspierająca przedsiębiorców lokalnych, zapewniając im np. dostęp do wszystkich niezbędnych informacji w jednym miejscu, utworzenie specjalnej strony internetowej dla biznesu, pakiet ulg podatkowych, ograniczenie do minimum procedur administracyjnych przy załatwianiu spraw przez przedsiębiorców, wsparcie otoczenia biznesu.

Na rozwój przedsiębiorczości w prawie wszystkich skontrolowanych miastach oddziaływały funkcjonujące tam specjale strefy ekonomiczne. Jedynie w Białej Podlaskiej Pomorska Strefa Ekonomiczna objęła tereny w tym mieście w grudniu 2016 r., a pierwsze zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie podstrefy Biała Podlaska wydane zostało w 2018 r.

Działalność SSE w latach 2013–2017 wywarła największy wpływ na sytuację w czterech miastach:

- w Łodzi – liczba podmiotów w SSE zwiększyła się o 13[116] i na koniec 2017 r. wynosiła 51. Liczba powstałych miejsc pracy w latach 2013–2017 wynosiła 2652[117], a wartość inwestycji (po uwzględnieniu korekt) 497 525 tys. zł;
- w Żorach – liczba podmiotów w SSE zwiększyła się o pięć i na koniec 2017 r. wynosiła 20. Liczba powstałych miejsc pracy w latach 2013–2017 wynosiła 1576, a wartość inwestycji – 433 306 tys. zł;
- w Wałbrzychu – liczba podmiotów w SSE zwiększyła się o dwa i na koniec 2017 r. wynosiła 17. Liczba powstałych miejsc pracy w latach 2013–2017 wynosiła 1388, a wartość inwestycji – 1 626 094 tys. zł;

[116] Per saldo, z uwzględnieniem cofnięć/wygaszeń zezwoleń.

[117] Per saldo.

– w Białymstoku – liczba podmiotów w SSE zwiększyła się o 13 i na koniec 2017 r. wynosiła 13. Liczba powstałych miejsc w latach 2013–2017 wynosiła 720, a wartość inwestycji – 413 396 tys. zł;

Zmiany w zakresie liczby przedsiębiorstw i liczby miejsc pracy w SSE przedstawia zestawienie nr 25 na str. 131 Informacji (załącznik nr 6.8.).

Prezydenci miast (oprócz Łodzi[118]) wskazywali, że środki na zadania dotyczące rynku pracy oraz pomoc społeczną – tj. środki własne i otrzymane z budżetu państwa i funduszy celowych oraz pozyskane na realizację projektów, programów – były wystarczające dla zapewnienia podstawowej pomocy potrzebującym. Potwierdzały to ustalenia w powiatowych urzędach pracy i ośrodkach pomocy społecznej.

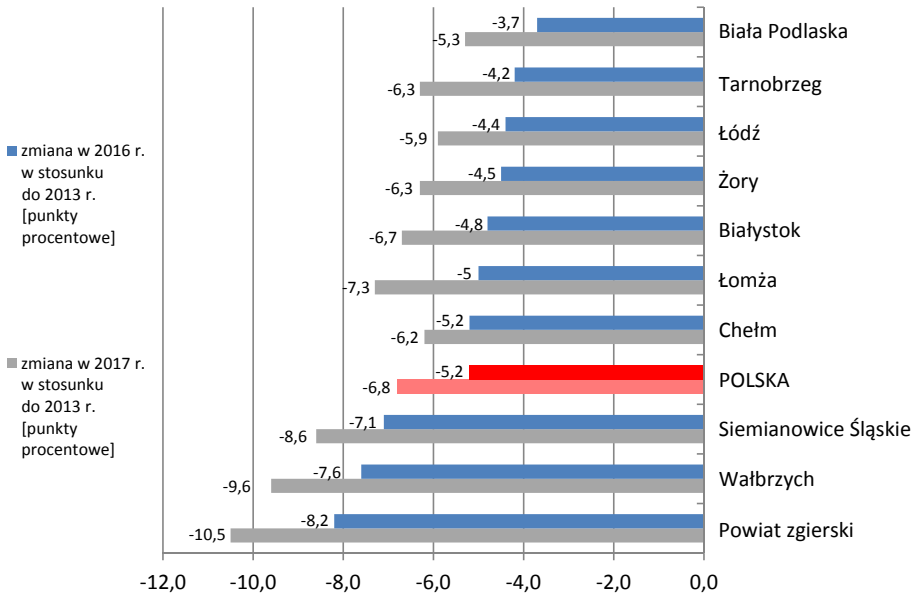
Wydatki poniesione przez miasta, w latach 2013–2016, na działania w czterech badanych obszarach, na tle zmieniającej się sytuacji gospodarczej i sytuacji na rynku pracy, przyczyniły się do pozytywnych zmian, szczególnie w dwóch: obszarze wspierania rynku pracy oraz obszarze pomocy społecznej.

Zmniejszenie bezrobocia

1) Zmniejszenie skali bezrobocia

Nastąpiło wyraźne zmniejszenia bezrobocia, które było jednym z najtrudniejszych problemów mieszkańców kontrolowanych miast. Stopa bezrobocia, we wszystkich objętych kontrolą miastach, systematycznie spadała. W roku 2016, w stosunku do roku 2013, zmniejszyła się średnio o 5,5 punktu procentowego[119]. Poniższy wykres obrazuje zmniejszenie stopy bezrobocia w poszczególnych miastach.

Wykres nr 3
Spadek stopy bezrobocia rejestrowanego w miastach [punkty procentowe]



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych BDL GUS[120]

[118] Prezydent Łodzi podała, że poniesione wydatki pozwoliły na realizację potrzeb w badanych obszarach wyłącznie na poziomie wynikającym z możliwości budżetowych.

[119] W roku 2017 r., w stosunku do roku 2013, zmniejszyła się średnio o 7,3 punktu procentowego.

[120] Z uwagi braku danych w BDL dotyczących miasta Zgierza, podano dane dla powiatu zgierskiego.

Stopa bezrobocia w 2016 r. była niższa niż średnia w kraju (8,2%) tylko dla trzech miast, spośród skontrolowanych dziesięciu, tj. Żor (6,3%), Łodzi (7,9%) i Siemianowic Śląskich (8,0%)[121]. Szczegółowe dane, tego dotyczące przedstawia zestawienie nr 13 na str. 120 Informacji (załącznik nr 6.8.).

Trend spadku bezrobocia w całym kraju utrzymywał się również w 2017 r. – na koniec października wskaźnik ten osiągnął poziom 6,6%. Na obniżenie wskaźnika niewątpliwy wpływ miało obniżenie wieku emerytalnego. Po zmianie przepisów, połowa osób, które złożyły wniosek emerytalny była nieaktywna zawodowo[122]. W II kwartale 2017 r. nastąpiło dalsze obniżenie wskaźnika bezrobocia, do kolejnego rekordowo niskiego poziomu. Daje się również coraz bardziej zauważyć brak rąk do pracy, który ma wpływ na pełniejsze wykorzystanie rezerw i wzrost aktywności zawodowej. Zgodnie z przewidywaniami, z opracowanego przez NBP lipcowego „Raportu o Inflacji"[123], stopniowo przyspiesza także tempo wzrostu wynagrodzeń nominalnych, przy czym tendencja ta dotyczy, jak dotąd głównie sektora przedsiębiorstw. Wzrost aktywności zawodowej wynikał z jednej strony, z zapobiegania przez firmy odchodzeniu z rynku pracy osób w wieku przedemerytalnym, z drugiej zaś z większego wykorzystania pracy osób zwykle „luźniej" związanych z rynkiem pracy.

Zmniejszenie liczby osób objętych pomocą

2) Poprawa sytuacji ekonomicznej mieszkańców przyczyniła się do spadku liczby osób objętych środowiskową pomocą społeczną

Liczba osób objętych pomocą środowiskową, w objętych kontrolą miastach, spadła z 102 788 w 2013 r. do 95 206 w 2014 r., 87 518 w 2015 r. i 79 478 w 2016 r.[124] Szczegółowe dane przedstawia zestawienie nr 15 na str. 122 Informacji (załącznik nr 6.8.).

Liczba osób objętych pomocą społeczną w stosunku do liczby mieszkańców, w miastach objętych kontrolą, systematycznie spadała (w roku 2016 w stosunku do roku 2013 średnio o 1,43 punktu procentowego). Największy spadek wystąpił w Tarnobrzegu – z o 2,4 punktu procentowego, zaś najmniejszy w Żorach – o 0,6 punktu procentowego. W Żorach, stosunek liczby osób objętych pomocą środowiskową, do liczby mieszkańców był jednak najmniejszy spośród miast objętych kontrolą i wyniósł 2,31% w 2016 r.[125]

Poniższy wykres przedstawia spadek wskaźnika dla osób objętych środowiskową pomocą społeczną w stosunku do liczby mieszkańców.

[121] Analogicznie sytuacja przedstawiała się w 2017 r. Stopa bezrobocia w 2016 r. była niższa niż średnia w kraju (6,6%) dla trzech miast, spośród skontrolowanych dziesięciu, tj. Żor (4,5%), Łodzi (6,4%) i Siemianowic Śląskich (6,5%).

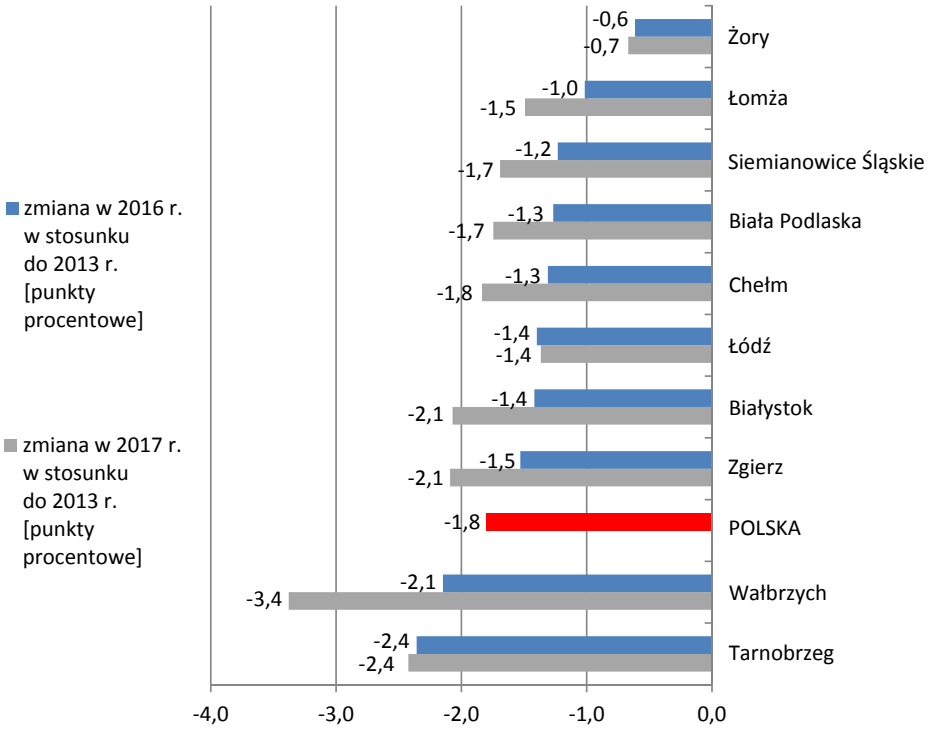
[122] Polska Agencja Prasowa, 29.11.2017 r. http://www.pap.pl/aktualnosci/news,1187537,rafalska-wydano-280-tys-decyzji-ws-wyplat-emerytur.html

[123] Raport NBP o rynku pracy i sytuacji gospodarstw domowych nr 3/17 (listopad 2017 r). www.nbp.pl/publikacje/rynek_pracy/rynek_pracy_2017_2kw.pdf

[124] W 2017 r. w miastach objętych kontrolą liczba ta spadła do poziomu 74 377 osób.

[125] Analogicznie największy spadek w 2017 r. w stosunku do 2016 r. wystąpił w Tarnobrzegu – o 2,4 punktu procentowego, zaś najmniejszy w Żorach – o 0,7 punktu procentowego.

Wykres nr 4
Spadek odsetka osób objętych pomocą społeczną w latach 2013–2016 oraz 2013–2017 [punkty procentowe]



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych BDL GUS oraz danych z miast za 2017 r.

Szczegółowe dane w ww. zakresie przedstawia zestawienie nr 16 na str. 122 Informacji (załącznik nr 6.8.).

W objętych kontrolą miastach występowały nadal problemy w obszarze pomocy społecznej, a znaczna liczba osób nie była w stanie samodzielnie rozwiązać swoich problemów, np.:

- w Białymstoku, nadal było duże zapotrzebowanie na usługi pomocy społecznej. Dotkliwym problemem był także brak miejsc w domach pomocy społecznej;
- w Łodzi, na listach oczekujących na umieszczenie w domach pomocy społecznej pozostawało: 1285 osób w 2012 r., 1371 osób w 2013 r., 1073 osoby w 2014 r., 665 osób w 2015 r. i 793 osoby w 2016 r.;
- w Tarnobrzegu, brakowało 128 miejsc w domach pomocy społecznej oraz 80–100 miejsc łącznie w noclegowniach i schroniskach.

Wpływ wypłat świadczenia Rodzina 500+ na sytuację socjalną mieszkańców miast

Wpływ na poprawę sytuacji socjalnej mieszkańców miast objętych kontrolą miało wdrożenie, od 2016 r., wypłat świadczenia Rodzina 500+. Mimo, że w jst nie prowadzono badań (z wyjątkiem PUP w Wałbrzychu i Siemianowicach), w większości miast zaobserwowano pozytywny wpływ programu na sytuację finansową rodzin, zwłaszcza wielodzietnych. Zgłosili to, zarówno kierownicy urzędów miast (dziewięciu), jak i ośrodków pomocy społecznej.

Kierownicy kontrolowanych jednostek wskazali różne aspekty związane z wdrożeniem świadczenia Rodzina 500+:

- Białystok – bieżąca analiza, dokonywana w oparciu o obserwacje, które prowadzili pracownicy ośrodka pomocy społecznej, wskazywała zwłaszcza na: poprawę warunków życia rodzin, minimalne zmniejszenie liczby osób korzystających z pomocy społecznej; zmniejszenie liczby zasiłków celowych (przyznawanych na zaspokojenie bezpośrednich potrzeb dzieci, jak opłacenie kosztów wypoczynku letniego, zakup przyborów szkolnych, odzieży i obuwia, biletów komunikacji miejskiej na dojazd do szkoły); spadek liczby dzieci, którym opłacano pomoc w formie gorącego posiłku; Ponadto zmniejszyło się zainteresowania beneficjentów pomocy społecznej zatrudnieniem na umowę, a nawet rezygnację z pracy. Pojawiło się także zjawisko zakupów w środowiskach, których status polepszył się na skutek otrzymywania tego świadczenia (np. zakup kolejnego sprzętu elektronicznego – telewizory, smartfony, markowej odzieży i obuwia, aut, itp.).
- Zgierz – realizacja programu rządowego świadczenie Rodzina 500+ wpłynęła na poprawę sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców Zgierza; podniosła standard życia mieszkańców; wypłata świadczeń wychowawczych umożliwiła rodzicom zakup niezbędnych artykułów szkolnych; więcej rodzin mogło sobie również pozwolić na wspólny wyjazd wakacyjny; poszerzyły się możliwości realizacji zainteresowań dzieci; zanotowano przypadki zakładania dzieciom przez rodziców konta w banku, w celu gromadzenia pieniędzy na dalszą ich edukację.

Według opracowania GUS[126], udział dochodu ze świadczenia wychowawczego Rodzina 500+ w przeciętnym dochodzie rozporządzalnym na jedną osobę w gospodarstwach domowych, które otrzymały to świadczenie w II–IV kwartale 2016 r., w miastach ogółem, stanowił 15,4% .

Jak wynika z opracowania NBP, wypłata świadczenia 500 zł na każde drugie i kolejne dziecko obniżyła płace progowe niepracujących członków rodzin o ok. 6%, tj. o 120 zł[127]. Wartość płacy progowej osób nieaktywnych jest ok. 200 zł niższa od płacy minimalnej, obowiązującej od 1 stycznia 2017 r.[128]

Zapewnienie opieki dzieciom do lat trzech i opieki dzieciom w przedszkolach

3) Samorządy miast objętych kontrolą podejmowały działania w celu zabezpieczenia opieki dzieciom do lat trzech i w wieku przedszkolnym, jednak zapewnienie opieki dzieciom, szczególnie do lat trzech było dalej niewystarczające

W 2016 r. w żłobkach samorządowych brakowało miejsc w ośmiu miastach, tj. w Białej Podlaskiej (155 miejsc), Białymstoku (1520), Chełmie (38), Łodzi (292), Siemianowicach Śląskich (17), Tarnobrzegu (27), Wałbrzychu (213) i Zgierzu (99). W Białymstoku zwrócono uwagę, że liczba ta jest

[126] Sytuacja gospodarstw domowych w 2016 r. z 2 czerwca 2017 r., str. 13.

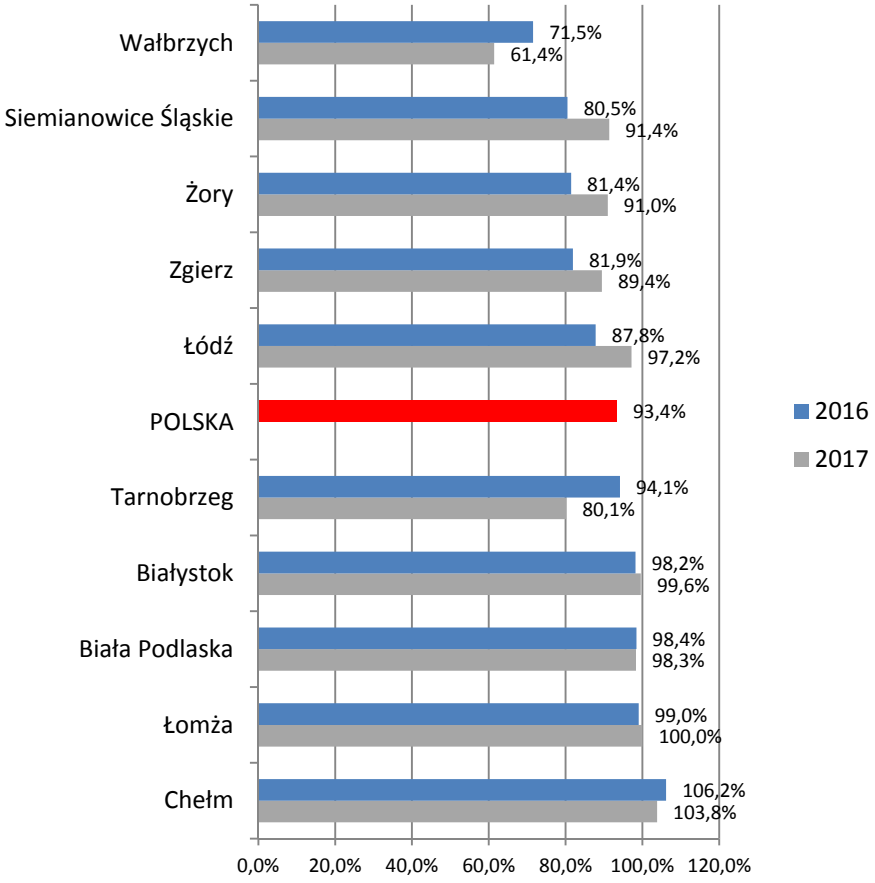
[127] Płaca progowa (ang. Reservation wage) to płaca, przy której bezrobotnemu jest obojętne czy podejmie pracę czy też pozostanie w bezrobociu.

[128] Kwartalny raport o rynku pracy IV kw. 2016r. NBP. http://www.nbp.pl/publikacje/rynek_pracy/rynek_pracy_2016_4kw.pdf

zawyżona, gdyż rodzice nie zgłaszają rezygnacji z oczekiwania na umieszczenie dziecka w żłobku. W Łomży brakowało 30 miejsc, ale jak wyjaśnił Prezydent potrzeby zaspokoiły żłobki niepubliczne.

Lepsza była sytuacja w przypadku miejsc w przedszkolach, gdyż braki w przedszkolach samorządowych w 2016 r. wystąpiły w Białej Podlaskiej (brakowało 130 miejsc), Siemianowicach Śląskich (26), Zgierzu (172), Wałbrzychu (50), Żorach (113).
Na koniec 2016 r., najwięcej dzieci objętych opieką przedszkolną w stosunku do całkowitej liczby dzieci w wieku 3–6 lat było w Chełmie, a najmniej w Wałbrzychu, co przedstawia poniższy wykres[129].

Wykres nr 5
Odsetek dzieci w wieku 3–6 lat objętych wychowaniem przedszkolnym w miastach objętych kontrolą w 2016 r. oraz w roku 2017



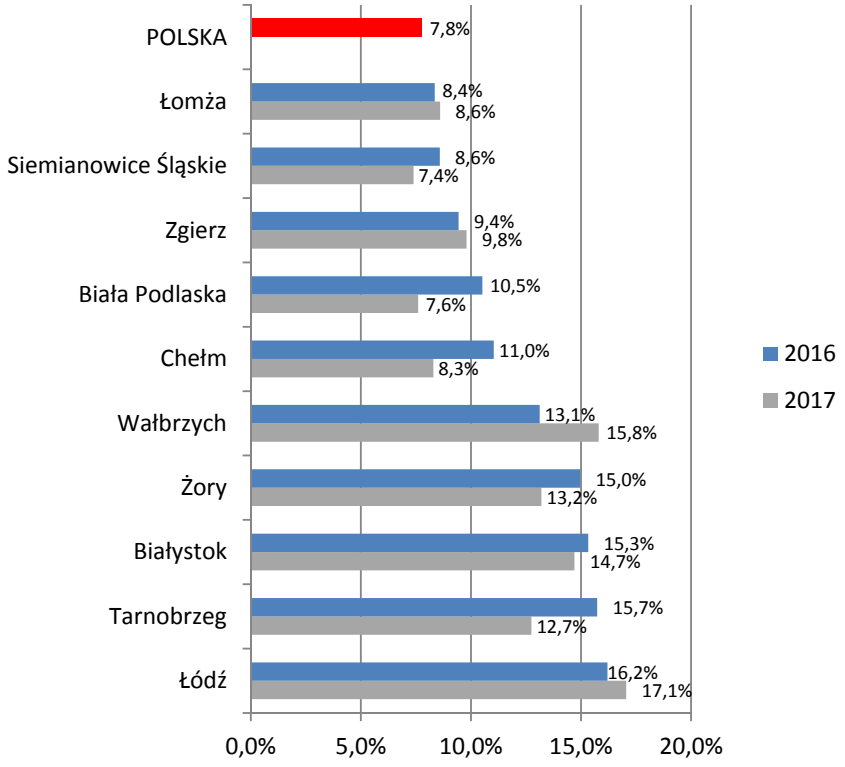
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych BDL GUS oraz danych z miast za 2017 r.

Szczegółowe dane dotyczące liczby dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w latach 2013–2016 przedstawia zestawienie nr 19 na str. 126 Informacji (załącznik nr 6.8.).

[129] Analogiczna sytuacja występowała w 2017 r.

W okresie objętym kontrolą, w badanych miastach, liczba miejsc w przedszkolach samorządowych i oddziałach przedszkolnych wzrosła z 35 852 w roku 2013, do 36 708 w roku 2016 r., tj. o 2,4%[130]. W trzech miastach liczba ta zmalała[131]. Największy procentowy wzrost miejsc w przedszkolach samorządowych odnotowano w Wałbrzychu (z 387 w 2013 r. do 490 w 2016 r., tj. o 26,6%). Szczegółowe dane dotyczące przedszkoli samorządowych (liczba przedszkoli, liczba oddziałów i liczba miejsc w przedszkolach), w latach 2013–2016 przedstawia zestawienie nr 20 na str. 127 Informacji (załącznik nr 6.8.).
Odsetek dzieci do lat trzech, objętych opieką w 2016 r., był stosunkowo niewielki, średnia dla miast to 14,4% (w Polsce 7,8%). Wśród skontrolowanych miast, w roku 2016, największy odsetek takich dzieci odnotowano w Łodzi (16,2%), a najmniejszy w Łomży (8,4%)[132]. Dane w tym zakresie przedstawia poniższy wykres oraz zestawienie nr 21 na str. 128 Informacji (załącznik nr 6.8).

Wykres nr 6
Odsetek dzieci do lat 3 objętych opieką w żłobkach (w tym oddziałach i klubach dziecięcych); stan na 31 grudnia 2016 r. i 2017 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych BDL GUS oraz danych z miast na koniec 2017 r.

[130] W 2017 r. liczba miejsc wyniosła 37 870.

[131] Chełm (o 124), Tarnobrzeg (o 18) i Żory (o 81). W 2017 r. wg danych miast liczba miejsc w przedszkolach samorządowych zmalała w stosunku do 2016 r. w Chełmie (o 81), Łomży (o sześć) i Siemianowicach Śląskich (o trzy).

[132] Według danych z miast, odsetek dzieci do lat trzech, objętych opieką w 2017 r., wyniósł średnio 14,1%. Wśród skontrolowanych miast największy odsetek takich dzieci odnotowano w Łodzi (17,1%), a najmniejszy w Siemianowicach Śląskich (7,4%)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r., w objętych kontrolą miastach, liczba dzieci w żłobkach i klubach dziecięcych, dla których organem prowadzącym jest samorząd wzrosła, i wyniosła 4589 osób[133], w porównaniu do 4001 dzieci w 2013 r (wzrost o 14,7%). Jedynie w Tarnobrzegu, liczba podopiecznych takich placówek nieznacznie spadła (z 78 do 76 dzieci). Największy wzrost tej liczby wystąpił w Żorach (ze 100 do 178 dzieci)[134]. Szczegółowe dane w ww. zakresie przedstawia zestawienie nr 22 na str. 129 Informacji (załącznik nr 6.8.).

Szczegółowe badanie wskazało, że: .

- w Wałbrzychu, w żłobkach samorządowych brakowało miejsc dla 36 dzieci w 2013 r., 51 – w 2014 r., 49 – w 2015 r. i 213 – w 2016 r., a miejsc w przedszkolach publicznych, odpowiednio: 73, 13, 97 i 50[135];
- w Łodzi, na wolne miejsce w żłobkach, w tych samych latach, oczekiwało odpowiednio: 204, 75, 19, 117 i 292 dzieci;
- W Zgierzu, w dokumentach z rekrutacji, na wolne miejsce w żłobku oczekiwało od 87 dzieci w 2014 r. do 100 w 2012 r. (średniorocznie – 94), a oczekujących na wolne miejsce w przedszkolu było od 96 dzieci w 2012 r. do 265 – w 2015 r.

4) Zapewnienie mieszkań dla mieszkańców, biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców lub stan liczebny zasobów, stanowiło nadal problem dla władz wszystkich skontrolowanych miast

   Liczba mieszkań w zasobach komunalnych, w miastach objętych kontrolą, w 2016 r. wynosiła 75 139[136], natomiast w 2013 r. – 83 880.

   W przypadku ośmiu z miast[137], liczba mieszkań w zasobach komunalnych, w 2016 r. była mniejsza niż w 2013 r.[138] Wzrost liczby mieszkań wystąpił jedynie w Siemianowicach Śląskich (o 28%) i Zgierzu (o 9%).

Szczegółowe dane w ww. zakresie przedstawia zestawienie nr 23 na str. 130 Informacji (załącznik nr 6.8.).

[133] W 2017 r. według danych z miast, liczba dzieci objętych opieką w żłobkach samorządowych wyniosła 4717.

[134] W 2017 r. liczba podopiecznych takich placówek wg danych z miast nieznacznie spadła w Białej Podlaskiej, Łodzi, i Żorach.

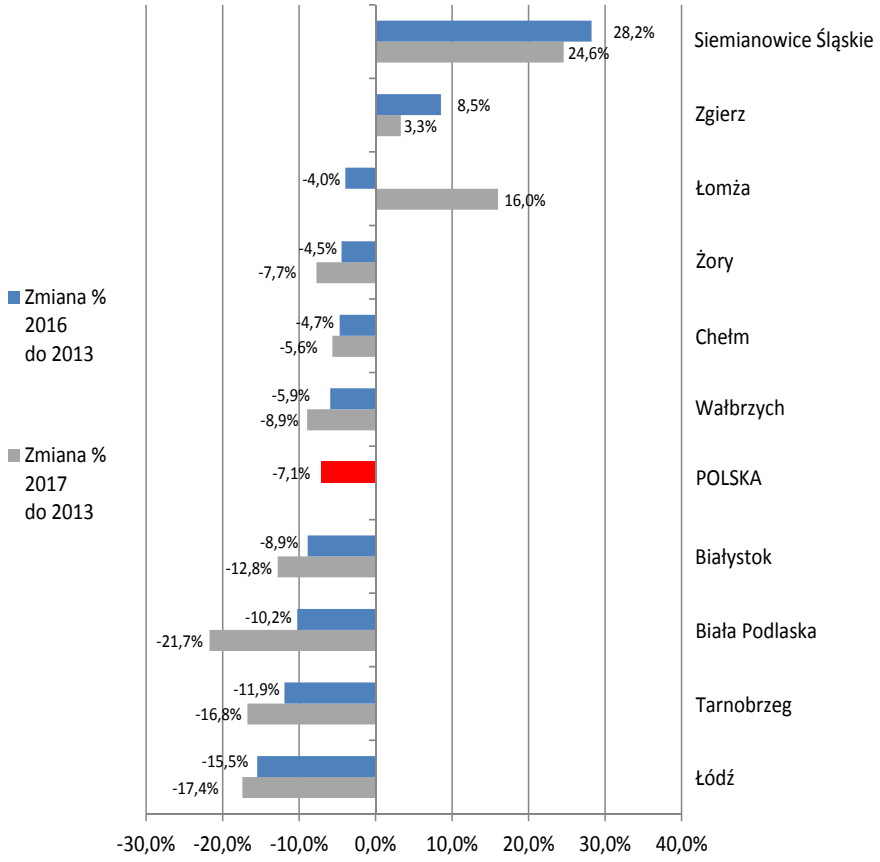
[135] W przedszkolach niepublicznych występowały wolne miejsca.

[136] W 2017 r. liczba mieszkań komunalnych w miastach objętych kontrola wyniosła 73 242.

[137] Białystok, Biała Podlaska, Chełm, Łódź, Łomża, Tarnobrzeg, Wałbrzych, Żory.

[138] W 2017 r. liczba mieszkań komunalnych w stosunku do 2016 r. spadła we wszystkich miastach z wyjątkiem Łomży.

Wykres nr 7
Zmiana liczby mieszkań w zasobach komunalnych w miastach objętych kontrolą w latach 2013–2016 oraz w 2013–2017

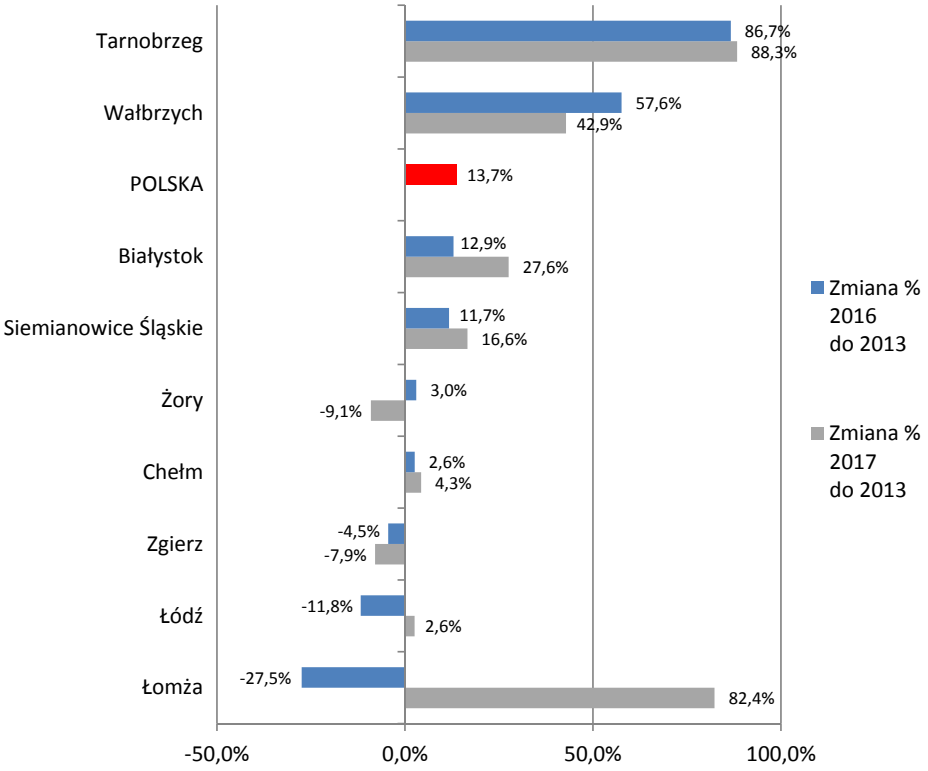


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych BDL GUS oraz danych z miast za 2017 r.

Natomiast w większości miast odwrotna tendencja wystąpiła w przypadku liczby lokali socjalnych, gdyż w sześciu miastach objętych kontrolą, liczba ta wzrosła łącznie o 122 lokale[139]. Średnio przybyło jednak jedynie 2% lokali socjalnych (w Polsce przybyło ich 11 432, tj. 14%), najwięcej w ujęciu ilościowym w Tarnobrzegu. Poniższy wykres obrazuje zmiany liczby lokali socjalnych w poszczególnych miastach.

[139] W Tarnobrzegu, Wałbrzychu, Białymstoku, Siemianowicach Śląskich, Żorach i Chełmie. W 2017 r. liczba lokali socjalnych wzrosła w stosunku do 2017 r. w siedmiu miastach. Odwrotna tendencja była w Wałbrzychu, Zgierzu i Żorach.

Wykres nr 8
Zmiana liczby lokali socjalnych w miastach w latach 2013–2016 i 2013–2017



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych BDL GUS i danych z miast za 2017 r.

Szczegółowe dane w ww. zakresie przedstawia zestawienie nr 24 na str. 130 Informacji (załącznik nr 6.8.).

We wszystkich dziesięciu objętych kontrolą miastach, wśród najważniejszych, niezaspokojonych potrzeb miasta wskazywano problem braku mieszkań.

Przykłady

W Białymstoku, w latach 2012–2016 występował niedobór mieszkań komunalnych (w kolejnych latach: 121, 41, 42, 60, 85) i socjalnych (w kolejnych latach: 391, 676, 621, 639 i 707)[140], przy czym według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ZMK, około połowy podanej wartości stanowiły realne, niezaspokojone potrzeby (ok. 396 pozycji), gdyż w ostatecznym rachunku należy uwzględnić takie sytuacje, jak: [1] trwające postępowanie (oferta została przyjęta, ale nie podpisano umowy najmu, wszczęto postępowanie o nadanie klauzuli wykonalności wyroku); [2] osoba z listy uprawnionych otrzymała już jedną propozycję od Miasta, ale ją odrzuciła; [3] osoba posiadająca wyrok eksmisyjny z lokalu socjalnego uzyskała, zgodnie z wyrokiem, prawo do lokalu socjalnego, [4] osoba z wyrokiem eksmisyjnym podjęła działania zmierzające do regulowania należności (przystała do programu oddłużeniowego, spłat na raty, odpracowania długu). A także są w Mieście wolne lokale, akurat remontowane.

[140] Wg liczby nierealizowanych na koniec roku pozycji na listach osób oczekujących na najem lokalu socjalnego i niezrealizowanych wyroków (w 2012 r. tylko liczba niezrealizowanych wyroków).

W Chełmie, na mieszkania komunalne czekało 246 rodzin w 2012 r., 251 – w 2013 r., 241 – w 2014 r., 245 – w 2015 r. oraz 257 – w 2016 r. Oznacza to, że kolejka na mieszkania komunalne nieznacznie się wydłuża. Natomiast liczba potrzebnych mieszkań socjalnych, w latach 2012–2016 wynosiła odpowiednio: 113, 110, 115, 108 i 88. W 2016 r. Miasto posiadało 1584 mieszkania komunalne i socjalne. Aby zaspokoić wszystkie potrzeby, powinno mieć dodatkowo około 18,0% mieszkań więcej, w stosunku do gminnego zasobu mieszkaniowego.

W Wałbrzychu, w latach w2013–2016 brakowało mieszkań komunalnych, odpowiednio: 2248, 2043, 2367 i 2618 i mieszkań socjalnych, podobnie odpowiednio: 870, 782, 801 i 1014. Gmina – jako jedna z trzech pierwszych gmin w Polsce – przystąpiła do Narodowego Programu Mieszkaniowego (NPM), którego podstawę stanowi Pakiet Mieszkanie+. Prezydent Miasta, w dniu 12 października 2016 r., w Katowicach podpisał list intencyjny w tej sprawie, a w dniu 5 czerwca 2017 r. – umowę na realizację pierwszej inwestycji w ramach ww. programu. Zgodnie z założeniami tej umowy, w Wałbrzychu wybudowanych zostanie pięć sześcio- i siedmiokondygnacyjnych budynków wyposażonych w windy, w których znajdzie się 215 lokali mieszkalnych o łącznej powierzchni użytkowej 11 266,54 m^2. Koszt inwestycji szacowany jest na ponad 30 mln zł, a planowane oddanie budynków do użytku nastąpi w 2019 r.

W Siemianowicach Śląskich, zwiększyła się liczba oczekujących na mieszkanie socjalne z 1498 osób w 2013 r. do 1976 w 2016 r.; poprawił się stan budynków – zwiększyła się liczba budynków w stanie dobrym w stosunku do ogólnej liczby budynków – z 24% w 2013 r. do 27% w 2016 r.

W Łodzi, liczba brakujących mieszkań komunalnych zwiększyła się o 81,2% (z 1370 w 2012 r. do 2482 w 2016 r.), a brakujących mieszkań socjalnych odpowiednio o 3% (z 5147 do 5303).

W Zgierzu, liczba brakujących mieszkań komunalnych wzrosła z 24 w 2012 r. do 44 w 2016 r., a liczba brakujących mieszkań socjalnych, wahała się w okresie objętym kontrolą od 489 w 2012 r. do 571 w 2013 r.

W Łomży, w latach 2012–2016 liczba osób oczekujących na mieszkania komunalne wzrosła z 536 do 839, a na socjalne – z 88 do 96, co stanowiło od 45,4% do 70,6% i od 146,7% do 135,2% w stosunku do całkowitej liczby mieszkań komunalnych czy socjalnych.

Narodowy Program Mieszkaniowy – Mieszkanie+

W dniu 27 września 2016 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę nr 115/2016 w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego, który jest dokumentem o charakterze strategiczno-programowym, ujmującym zagadnienia składające się na politykę mieszkaniową państwa. Zgodnie z tym Programem, podstawowym kierunkiem rozwoju budownictwa mieszkaniowego jest zwiększenie w rynku udziału mieszkań na wynajem. Wśród strategicznych celów Programu wskazano: 1] poprawę dostępności mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych; 2] zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuacją życiową; a także 3] poprawę warunków mieszkaniowych społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie efektywności energetycznej. Działania zmierzające do osiągnięcia drugiego celu mają obejmować: zwiększenie możliwości gmin w zakresie dostarczania lokali socjalnych/mieszkań komunalnych, rozwój mieszkalnictwa wspomaganego

(np. chronionego), zapewnienie odpowiedniej liczby miejsc w noclegowniach i schroniskach dla bezdomnych, wypracowanie i wdrożenie strategicznego podejścia polityki mieszkaniowej do potrzeb grup o specjalnych potrzebach (osób starszych i niepełnosprawnych) oraz pomoc osobom znajdującym się w przejściowo trudnej sytuacji finansowej. Miernikiem celu nr 2 jest zmniejszenie liczby oczekujących na najem mieszkania gminnego. Docelowo, do roku 2030 samorządy gminne winny dysponować możliwościami zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wszystkich gospodarstw domowych oczekujących aktualne na najem mieszkania od gminy.
Według informacji uzyskanych z Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa[141], „(...) Podstawę programu stanowi pakiet „Mieszkanie+", na który składają się trzy wzajemnie uzupełniające się filary. Celem dwóch z nich jest bezpośrednio tworzenie nowego zasobu mieszkaniowego poprzez budowę dostępnych mieszkań na wynajem (w tym z opcją dojścia do własności mieszkania przez najemcę) na zasadach rynkowych, m. in. przy wykorzystaniu nieruchomości publicznych (I filar), oraz realizację przedsięwzięć wpisujących się w założenia zintegrowanego programu społecznego budownictwa czynszowego (II filar). Trzeci filar ma natomiast promować postawę systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe dzięki wsparciu dedykowanemu osobom fizycznym.

1. I filar pakietu „Mieszkanie+"

W zakres I filaru pakietu „Mieszkanie+" wchodzą dwa programy, które służą osiągnięciu tego samego celu, tj. poprawie dostępności mieszkań, zwłaszcza dla gospodarstw domowych o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania w inny sposób. Oba programy zakładają budowę mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach (w tym mieszkań z opcją dojścia do własności lokalu przez najemcę) na zasadach rynkowych.(...) Pierwszy program, rozpoczęty w 2016 r., realizuje spółka zależna Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK), BGK Nieruchomości S.A. (BGKN), przede wszystkim wykorzystując nieruchomości jednostek samorządu gminnego, spółek Skarbu Państwa oraz podmiotów prywatnych. (...) Drugi program będzie prowadzony, co do zasady, z wykorzystaniem nieruchomości Skarbu Państwa zarządzanych przez nową państwową osobę prawną, tj. Krajowy Zasób Nieruchomości (KZN), powołaną na mocy ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości[142].(...) Do programu organizowanego przez BGKN może przystąpić każdy podmiot, który zgłosi spółce chęć uczestnictwa w prowadzonych przez nią działaniach.(...) Dotychczas do tego programu zgłosiły się następujące miasta (...)

- Wałbrzych – w 2016 r. BGKN podpisał z samorządem miasta list intencyjny; natomiast w 2017 r. została podpisana umowa inwestycyjna, która skutkowała rozpoczęciem 3 lipca 2017 r. budowy 215 mieszkań na wynajem;
- Biała Podlaska – list intencyjny i umowa inwestycyjna pomiędzy BGKN i samorządem miasta zostały podpisane w 2016 r.; budowę 186 mieszkań na wynajem rozpoczęto 22 grudnia 2016 r.;

[141] Informacji udzieliła Zastępca Dyrektora Departamentu Mieszkalnictwa, pismem z dnia 14 grudnia 2017 r. nr DM.1.60.118.2017.KSPNK: 192893/17/199137.

[142] Dz. U. poz. 1529, ze zm.

– Łódź – list intencyjny z samorządem miasta został podpisany w 2016 r., natomiast umowa inwestycyjna w 2017 r.;
– Białystok – w 2017 r. BGKN podpisał list intencyjny z PKP S.A., który dotyczył m. in. gruntów położonych w Białymstoku;
– Łomża – w 2016 r. został podpisany list intencyjny z samorządem miasta, natomiast w 2017 r. z PKP S.A. – list dotyczący m. in. gruntów położonych w Łomży;
– Żory – list intencyjny z samorządem miasta został podpisany w 2016 r."

Zgodnie z informacjami Ministerstwa „(…) Działania w ramach programu realizowanego, co do zasady, z wykorzystaniem nieruchomości Skarbu Państwa są natomiast dopiero organizowane (ustawa stanowiąca podstawę prawną funkcjonowania KZN weszła bowiem w życie 11 września 2017 r.). Jedno z prowadzonych obecnie działań polega na nawiązywaniu przez KZN współpracy z lokalnymi samorządami w celu tworzenia spółek celowych do realizacji ustawowo określonych zadań z zakresu mieszkalnictwa. (…) W tej sprawie list intencyjny podpisały dotychczas jedynie władze Łomży (stan na 14 grudnia 2017 r.) (…)".

2. II filar pakietu „Mieszkanie+"

Według ww. informacji Ministerstwa, „Podstawowym instrumentem wsparcia dla samorządów w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach i w trudnej sytuacji życiowej jest program finansowego wsparcia budownictwa socjalnego, realizowany na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych[143]. Program przeznaczony jest przede wszystkim dla samorządów gminnych, które mogą ubiegać się o bezzwrotne finansowe wsparcie z Funduszu Dopłat na tworzenie ww. lokali mieszkalnych. (…) W ramach edycji przeprowadzonych w latach 2013 – wiosenna edycja 2017, z programu finansowego wsparcia budownictwa socjalnego skorzystały następujące miasta, wymienione w piśmie NIK: Łódź, Zgierz, Tarnobrzeg, Wałbrzych, Żory, Białystok, Łomża. (…) Ponadto w jesiennej edycji 2017 r. wnioski o finansowe wsparcie złożyły: Gmina Wałbrzych na kwotę 587,9 tys. zł oraz Gmina Żory na kwotę 661 tys. zł. (…)

Biorąc pod uwagę wnioski płynące z dotychczasowej realizacji programu wsparcia budownictwa socjalnego, w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa został opracowany projekt ustawy – *O zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw* (numer w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UD99)[144] Projekt jest jedną z podstawowych inicjatyw legislacyjnych Rządu, wdrażających Narodowy Program Mieszkaniowy (II filar). (…)

Projekt UD99 wprowadza również zmiany w zakresie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie *Kodeksu cywilnego*[145]. (…)

[143] Dz. U. z 2017 r. poz. 1392.

[144] Projekt ten został skierowany do Sejmu (druk nr 2191).

[145] Dz. U. z 2016 r. poz. 1610, ze zm.

Kolejnym kluczowym programem, dotyczącym zapewnienia mieszkań osobom wymagającym wsparcia, według ww. informacji z Ministerstwa jest program popierania społecznego budownictwa czynszowego, realizowany na gruncie ustawy z dnia 26 października 1995 r. *o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego*[146]. „(…) w ramach programu społecznego budownictwa czynszowego, do BGK wpłynęły następujące wnioski:
– w I edycji programu, która odbyła się na przełomie 2015 i 2016 r. – 1 wniosek dotyczący budowy dziewięciu mieszkań w Wałbrzychu,
– w II edycji programu, która odbyła się we wrześniu 2016 r. – 1 wniosek dotyczący budowy 50 mieszkań w Tarnobrzegu.
(…) W dniu 12 sierpnia 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 22 czerwca 2017 r. *o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw*[147]. Rozwiązania w niej zawarte mają na celu wyeliminowanie barier w ubieganiu się o finansowanie zwrotne w ramach rządowego programu popierania budownictwa czynszowego (…)".

Stan realizacji celów zawartych w dokumentach strategicznych i programowych

W objętych kontrolą miastach dokonywano ocen stanu realizacji celów przyjętych w dokumentach strategicznych i programowych. Działania podejmowane dla realizacji celów nie zawsze były kompleksowe i w pełni zgodne z założeniami tych dokumentów. Dotyczyło to przeważnie strategii rozwiązywania problemów społecznych. Wymierna ocena stanu realizacji celów strategii rozwiązywania problemów społecznych była utrudniona także z uwagi na brak wartości pośrednich i docelowych dla wskaźników realizacji celów/działań, zawartych w większości dokumentów strategicznych i programowych jst.

Nieprawidłowości w zakresie monitorowania i ewaluacji

Nieprawidłowości w zakresie monitorowania lub ewaluacji strategii rozwiązywania problemów społecznych wystąpiły m.in.:
– w Białymstoku, gdzie nie przeprowadzono ewaluacji realizacji *Strategii rozwiązywania problemów społecznych Miasta Białegostoku na lata 2011–2020,* która w myśl jej zapisów miała być wykonana dwukrotnie w okresie jej realizacji. Przyczyną takiego stanu rzeczy było nieokreślenie – w tej Strategii ani też w innym dokumencie wewnętrznym – odpowiedzialnych za to osób, komórek lub jednostek organizacyjnych. Ewaluacji nie przeprowadzono mimo upływu ponad pięciu i pół z dziewięciu lat obowiązywania Strategii;
– w Białej Podlaskiej, w latach 2013–2016, pomimo obowiązku wynikającego z zapisów *Strategii rozwiązywania problemów społecznych Miasta Biała Podlaska na lata 2016–2020* nie sporządzano rocznych sprawozdań oraz analiz porównawczych zawierających dane pozwalające na ocenę stopnia realizacji przyjętych założeń. Przyczyną braku tych dokumentów było niewskazane komórki organizacyjnej lub jednostki organizacyjnej za sporządzanie sprawozdań rocznych i analiz porównawczych z jej realizacji;

[146] Dz. U. z 2017 r. poz. 79, ze zm.
[147] Dz. U. poz. 1442.

– w Żorach, dla monitorowania i wdrażania *Strategii rozwiązywania problemów społecznych Miasta Żory na lata 2014–2020* nie powołano, zapisanego w tej Strategii zespołu zarządzającego, wskutek czego nie były wykonywane wszystkie zadania przypisane temu zespołowi.
– w Siemianowicach Śląskich, po zakończeniu obowiązywania *Powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych Miasta Siemianowice Śląskie na lata 2011–2013* i na lata 2014–2016 nie przeprowadzano ich ewaluacji, pomimo że w ww. Strategiach zawarto taki wymóg. Prezydent wyjaśnił, że ewaluacja była prowadzona, ale nie w formie pisemnej. Wskazany przez Prezydenta proces polegający na zbieraniu wniosków i doświadczeń z realizacji tej Strategii, bez jego dokumentowania, nie mógł stanowić kompleksowej ewaluacji założeń przyjętych w tym dokumencie.
– Prezydent Tarnobrzega, będąc odpowiedzialnym za realizację *Strategii rozwiązywania problemów społecznych Miasta Tarnobrzega na lata 2014–2020,* nie wyegzekwował od MOPR wyników pracy zespołu odpowiedzialnego za monitorowanie i ocenę stanu jej realizacji.

We wszystkich miastach objętych kontrolą mieszkańcy składali skargi i wnioski dotyczące obszarów objętych badaniem w toku niniejszej kontroli. Skargi dotyczyły różnych zagadnień, w tym w szczególności udzielanej im pomocy i nieprawidłowego zdaniem skarżących zachowania pracowników urzędów. Najwięcej skarg w okresie objętym kontrolą – 345 – złożono w Urzędzie Miejskim w Łodzi, najmniej w Chełmie – trzy. Pomocy społecznej dotyczyły odpowiednio 327 i trzy skargi. Nie stwierdzono nieprawidłowości związanych ze sposobem załatwienia skontrolowanych skarg.

Powiatowe Urzędy Pracy

Powiatowe urzędy pracy mające siedzibę w miastach objętych kontrolą, w trzech przypadkach były ich jednostkami organizacyjnymi[148]. Sześć miast powierzyło swoje zadania, określone w ustawie o promocji zatrudnienia, jednostkom organizacyjnym powiatów na podstawie porozumień[149]. Powiatowy Urząd Pracy w Zgierzu realizował zadania powiatu zgierskiego, w tym obejmujące pomoc mieszkańcom Zgierza.

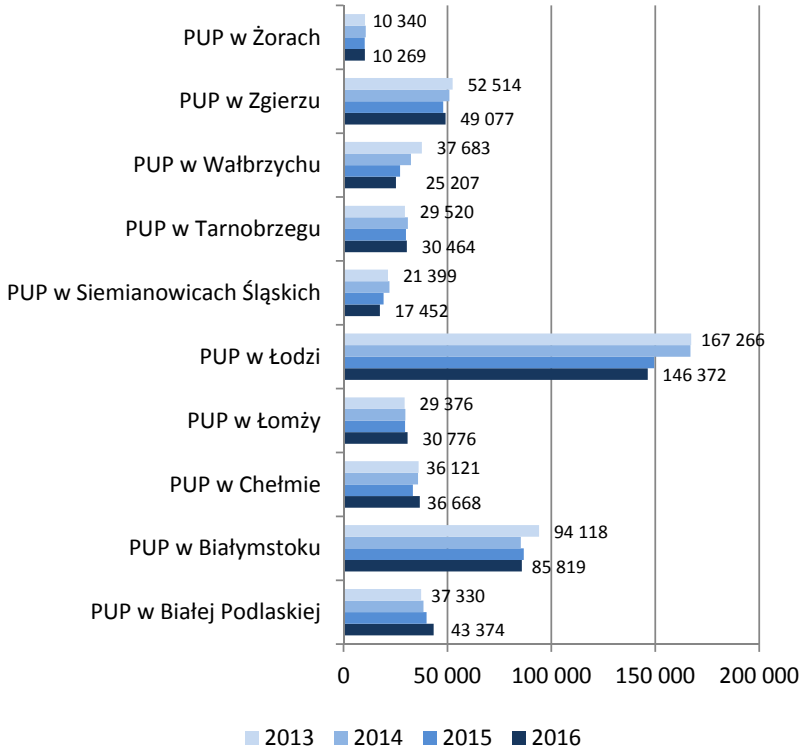
Wydatki PUP ogółem

Łączne wydatki ogółem, dziesięciu powiatowych urzędów pracy – budżetowe i pozabudżetowe – w miastach objętych kontrolą, w latach 2013–2016 przedstawia poniższy wykres.

[148] Łódź, Siemianowice Śląskie, Żory. Pozostałe siedem PUP było jednostkami organizacyjnymi powiatów ziemskich i mogły one obejmować obszarem swojego działania kilka powiatów (art. 9a. ust 1–3 ustawy o promocji zatrudnienia).

[149] Białystok, Biała Podlaska, Chełm, Łomża, Tarnobrzeg i Wałbrzych.

Wykres nr 9
Wydatki skontrolowanych PUP ogółem w latach 2013–2016 [tys. zł]



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

W czterech – z dziesięciu – objętych kontrolą powiatowych urzędów pracy (w Tarnobrzegu, Łomży, Chełmie i Białej Podlaskiej), wydatki ogółem na działania w 2016 r były wyższe niż w roku 2013.

Jedynie dyrektor PUP w Łomży wskazał, że środki przeznaczone na działania powiatowego urzędu pracy nie były w pełni wystarczające.

Szczegółowe dane dotyczące wydatków ogółem powiatowych urzędów pracy, w objętych kontrolą miastach, przedstawia zestawienie nr 11 na str. 119 Informacji (załącznik nr 6.8.).

Oprócz otrzymywanych środków na realizację zadań (środki budżetu miast, budżetu państwa, Funduszu Pracy), wszystkie powiatowe urzędy pracy aktywnie pozyskiwały dodatkowe środki na realizację projektów/programów, w tym środki z funduszy Unii Europejskiej.

Zbadane projekty/programy

Projekty/przedsięwzięcia zrealizowane w latach objętych kontrolą, przez dziesięć powiatowych urzędów pracy[150], dotyczyły wsparcia osób bezrobotnych na rynku pracy i ich aktywizacji zawodowej. Łącznie zbadano realizację 39 projektów/przedsięwzięć o wartości 115 133,3 tys. zł. Zbadane projekty/przedsięwzięcia, realizowane przez powiatowe urzędy pracy, wpisywały się w kierunki działań przyjęte w strategiach rozwiązywania problemów społecznych oraz przyjętych do realizacji programach, były zrealizo-

[150] W Białymstoku, Białej Podlaskiej, Chełmie, Łodzi, Łomży, Tarnobrzegu, Siemianowicach Śląskich, Wałbrzychu, Zgierzu i Żorach.

wane zgodnie z ustalonymi założeniami i zawartymi umowami. Zakładane rezultaty działań były w większości osiągane. W wyniku podjętych działań osoby bezrobotne otrzymały wsparcie w postaci różnych form aktywizacji i usług rynku pracy.

Stwierdzone nieprawidłowości w działaniach powiatowych urzędów pracy nie dotyczyły bezpośrednio realizacji zadań na rzecz bezrobotnych, lecz odnosiły się do prowadzonych ewidencji. Skala tych nieprawidłowości nie była istotna z punktu widzenia wykazywania danych w sprawozdaniach.

Błędy w danych o liczbie bezrobotnych

Analiza danych z systemu informatycznego wykazała, że:

- w PUP w Siemianowicach Śląskich, zawarte w systemie informatycznym Syriusz[151] dane o liczbie bezrobotnych na koniec poszczególnych lat okresu 2012–2016 i dane prezentowane w sprawozdaniach o rynku pracy: Sprawozdanie MPiPS-01 za miesiąc grudzień, w tych samych latach, nie były w pełni rzetelne. W ewidencji wykazano łącznie 50 osób, które ze względu na zakończenie aktywności powinny, przed końcem danego roku zostać wyłączone z ewidencji i nie powinny być wykazywane w ww. sprawozdaniach MPiPS, jako osoby bezrobotne w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia. W kolejnych latach dotyczyło to: ośmiu osób – w roku 2012, dziewięciu osób – w 2013 r. (0,6%), dwóch osób – w roku 2014, dwóch osób – w 2015 r. oraz 29 osób – w roku 2016 (i stanowiło od 0,07% w 2012 r. do 1,7% w 2016 r. osób w ewidencji). Na ten stan rzeczy wpływały błędy bazy danych oraz to, że osoby bezrobotne oraz instytucje z opóźnieniem przekazywały dokumenty (ZUS, NFZ, UM czy agencja zatrudnienia – realizator działań aktywizacyjnych);
- w PUP w Żorach, dane zawarte w systemie informatycznym, dotyczące liczby osób bezrobotnych zarejestrowanych na koniec roku 2012 i 2016 oraz dane prezentowane w sprawozdaniach MPiPS-01 za grudzień 2012 r. i grudzień 2016 r. nie były w pełni rzetelne. W ewidencji osób bezrobotnych PUP wykazano łącznie 11 osób, które ze względu na utratę statusu bezrobotnego przed końcem 2012 r. (10 osób[152], co stanowiło 0,5% zarejestrowanych osób bezrobotnych) i 2016 r. (jedna osoba[153], odpowiednio 0,1%), powinny zostać z niej wyłączone i nie powinny być wykazane w ww. sprawozdaniach jako osoby bezrobotne. Przyczyną wykazania tych osób w sprawozdaniach za grudzień 2012 r., podaną przez kierownika jednostki, były nieprawidłowości migracji danych z poprzednio używanego systemu (w przypadku czterech osób) oraz niezidentyfikowane nieprawidłowości oprogramowania (w przypadku sześciu osób). Przyczyną wykazania w ewidencji osób bezrobotnych w sprawozdaniu za grudzień 2016 r. jednej osoby, która nie posiadała statusu osoby bezrobotnej, był błąd pracownika;

[151] System teleinformatyczny, stworzony na potrzeby PUP i wspomagający w sposób kompleksowy realizację ich statutowych zadań.

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

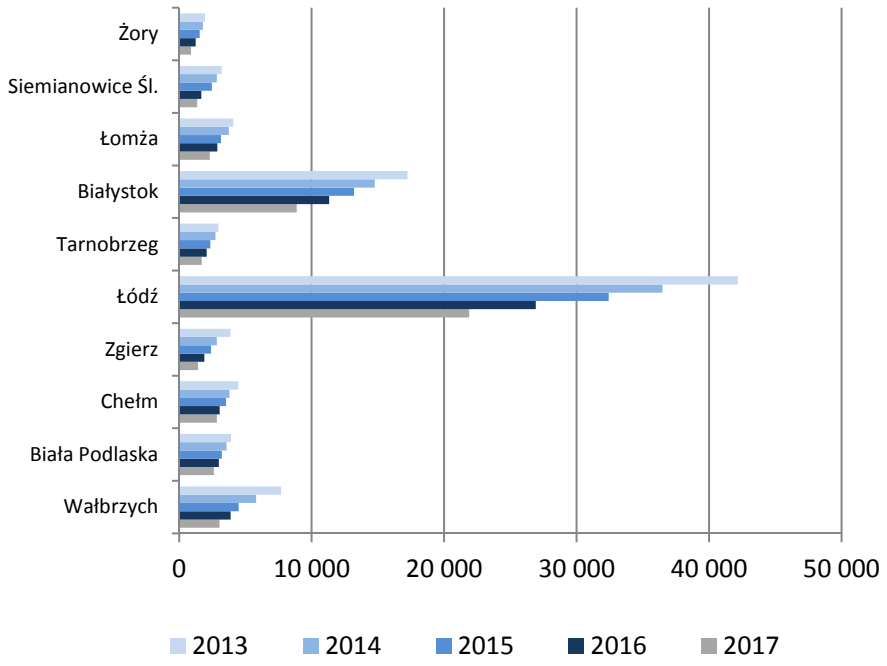
[153] Osoba pozbawiona statusu bezrobotnego w listopadzie 2016 r.

– w PUP w Łodzi, na podstawie analizy zestawień osób bezrobotnych, wg stanu na koniec każdego roku z lat 2012–2016, wynikało, że zewidencjonowano w nich 37 osób, które w końcu okresu sprawozdawczego osiągnęły wiek emerytalny. Ponadto, liczba osób bezrobotnych – wg ww. zestawień, w porównaniu do danych zawartych w Sprawozdaniach MPiPS – 01, różniła się o: dwie osoby w 2012 r, trzy osoby w 2014 r., siedem osób w 2015 r. i osiem osób w 2016 r. (0,02%). Jako przyczynę, wskazano błąd systemu, tj. system informatyczny przy generowaniu sprawozdań nie weryfikował danych pod kątem wieku emerytalnego. Podano też, że zostały już podjęte działania mające na celu zminimalizowanie liczby takich przypadków w przyszłości.

Spadek liczby osób bezrobotnych

W dziesięciu objętych kontrolą miastach, liczba osób bezrobotnych, pozostających na listach PUP w latach 2013–2016, systematycznie spadała. We wszystkich miastach łącznie, liczba tych osób zmniejszyła się z 91 603 w 2013 r. do 57 970 w 2016 r., tj. o 36,7% (w Polsce spadek wyniósł 38,1%)[154]. W roku 2016 największy spadek, w odniesieniu do roku 2013, odnotowano w Zgierzu (o 51,0%) i Wałbrzychu (o 49,5%). Natomiast najmniejszy spadek liczby osób bezrobotnych zanotowano w Białej Podlaskiej (o 23,5%)[155]. Opisane tendencje przedstawia poniższy wykres.

Wykres nr 10
Spadek liczby osób bezrobotnych ujętych na listach powiatowych urzędów pracy w latach 2013–2016 i w 2017 r. (wg stanu na koniec każdego roku)

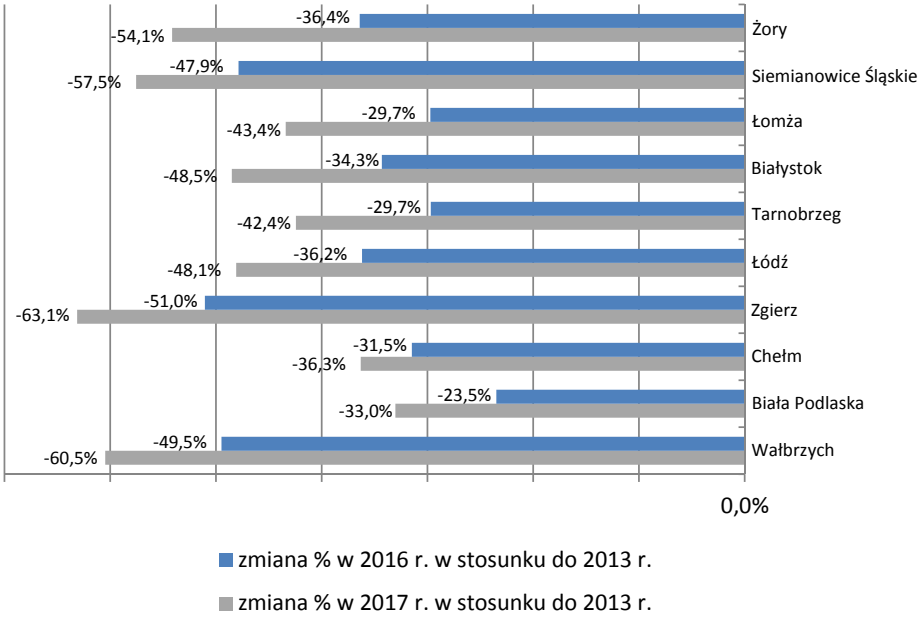


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych BDL GUS.

[154] W 2017 r. liczba osób bezrobotnych w badanych miastach spadła do poziomu 46 999 osób (o 48,7% w stosunku do 2013 r., w Polsce średnio do 49,9 %).

[155] Odpowiednio w roku 2017 r. największy spadek, w odniesieniu do roku 2013, odnotowano w Zgierzu (o 63,1%) i Wałbrzychu (o 60,5%), a najmniejszy w Białej Podlaskiej o 33,0%.

Wykres nr 10.1
Spadek procentowy liczby osób bezrobotnych ujętych na listach powiatowych urzędów pracy w latach 2013–2016 i 2013–2017 (wg stanu na koniec każdego roku)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych BDL GUS.

Szczegółowe dane dotyczące liczby osób bezrobotnych na koniec kolejnych lat objętych kontrolą przedstawia zestawienie nr 14 na str. 120 Informacji (załącznik nr 6.8.).

W miastach objętych kontrolą, nastąpił spadek liczby kobiet na listach osób bezrobotnych, z 44 144 w 2013 r. do 28 639 w roku 2016 , tj. o 35,1% (w Polsce wyniósł on 35,2%)[156].W tych miastach, wskaźnik liczby bezrobotnych kobiet, w stosunku do liczby osób bezrobotnych ogółem, wzrósł z 48,2% w 2013 r. do 49,4% w roku 2016[157], tj. o 1,2 punktu procentowego. Mimo to, jest on niższy niż średnia wartość dla całego kraju (w Polsce udział ten wzrósł z 51% do 53,3%, tj. o 2,3 punktu procentowego[158]). Jedynie w dwóch miastach (Białystok i Żory) odnotowano na listach osób bezrobotnych niewielki spadek wskaźnika liczby kobiet, odpowiednio z 45,1% do 44,9% i z 63,0% do 62,9%.[159] Największy wzrost liczby kobiet na listach osób bezrobotnych wystąpił w Siemianowicach Śląskich – o 4,4 punktu procentowego.

W okresie objętym kontrolą, łączna liczba osób długotrwale bezrobotnych we wszystkich miastach objętych kontrolą, spadała z 51 232 w 2013 r. do 34 577 w roku 2016, tj. o 32,5%[160]. Jest to jednak mniejszy spadek niż

[156] Liczba kobiet na listach osób bezrobotnych na koniec 2017 r. wyniosła łącznie 23 559 a spadek liczby bezrobotnych kobiet na listach, w stosunku do 2013 r., wyniósł 46,6% (w Polsce 45,8%).

[157] Odpowiednio 50,1 % w 2017 r.

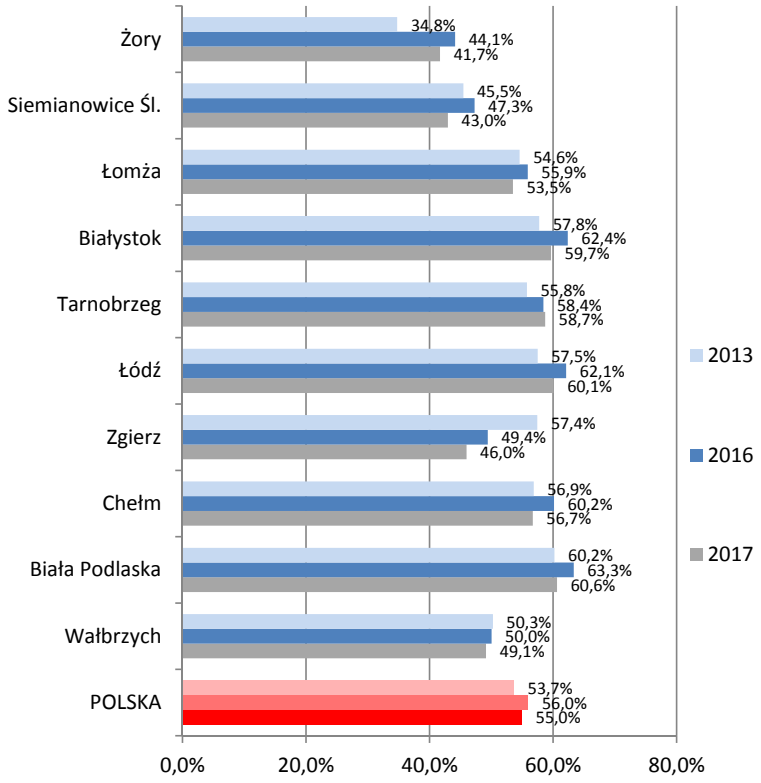
[158] W Polsce w 2017 r. udział ten wzrósł do poziomu 55,1%.

[159] W tych miastach w 2017r. nastąpił jednak wzrost tego wskaźnika, odpowiednio do poziomu 47,2% w Białymstoku i 66,0% w Żorach.

[160] Łączna liczba osób długotrwale bezrobotnych we wszystkich miastach objętych kontrolą spadła do 27 009 osób w 2017 r., tj. o 47,3% (w Polsce spadek o 48,7%).

średnia dla całego kraju (w Polsce spadek ten wyniósł 35,5%). Wskaźnik dla liczby osób długotrwale bezrobotnych, w odniesieniu do liczby bezrobotnych ogółem wzrósł z 55,9% w 2013 r. do 59,6% w roku 2016, tj. o 3,7 punktu procentowego(w całej Polsce były to 2,3 punktu procentowego).[161] Największy wzrost wskaźnika liczby osób długotrwale bezrobotnych w stosunku do liczby osób bezrobotnych ogółem wystąpił w Żorach – o 9,3 punktu procentowego. W Zgierzu natomiast wystąpił spadek o 8 punktów procentowych.

Wykres nr 11
Liczba osób długotrwale bezrobotnych w ogólnej liczbie osób bezrobotnych w latach 2013, 2016 i 2017 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych BDL GUS oraz danych z miast na koniec 2017 r.

Osoby występujące na listach bezrobotnych przez wiele lat (z wyłączeniem przerw w rejestracji)

Na podstawie danych pobranych z ewidencji osób bezrobotnych, w objętych kontrolą dziesięciu powiatowych urzędach pracy[162], zawartych w systemie informatycznym Syriusz, ustalono, że osoby bezrobotne, które znalazły się na listach na koniec 2012 r. (89 490 osób), w znacznej części występowały także na tych listach na koniec roku 2016 (23 062 osób). Osoby takie stanowiły średnio 25,8% wszystkich zarejestrowanych na listach bezrobotnych na koniec 2012 r. (od 14,3% w Żorach do 33,0% w Białej Podlaskiej). Natomiast wartość procentowa wskaźnika zarejestrowanych osób bezro-

[161] Odpowiednio, wskaźnik ten wyniósł w miastach łącznie 57,5% w 2017r., tj. spadł o 2,1 punktu procentowego w stosunku do 2016 r. (w całej Polsce o 1 punkt procentowy), lecz był nadal wyższy niż w 2013 r. W Wałbrzychu, Chełmie, Zgierzu i Siemianowicach Śląskich w 2017 r. wskaźnik ten był niższy niż w 2013 r.

[162] Mieszkańców miast objętych kontrolą.

botnych występujących na listach na koniec 2012 i równocześnie na koniec wszystkich kolejnych lat 2013–2016 (12 995 osób), w stosunku do liczby osób bezrobotnych z końca 2012 r. wyniosła 14,5% (od 5,7% w Siemianowicach Śląskich do 19,1% w Białej Podlaskiej).

Ponadto, 8950 osób było zarejestrowanych na listach bezrobotnych po raz pierwszy przed 2007 r. (i było zarejestrowanych na tych listach również na koniec roku 2012 oraz na koniec wszystkich kolejnych lat do roku 2016). Stanowili oni 10% wszystkich osób występujących na listach bezrobotnych na koniec 2012 r. Osoby występujące na listach bezrobotnych od ponad 10 lat należą do grupy bezrobotnych, którzy pomimo działań PUP nie znajdują trwałego zatrudnienia, a działania PUP wobec tych osób przynosiły nietrwałe rezultaty.

Dla osób, które występowały na listach bezrobotnych PUP na koniec kolejnych lat 2012–2016, średni czas pozostawania na tych listach, począwszy od pierwszej rejestracji (bez uwzględnienia okresów wyrejestrowania), mieścił się w przedziale od przeszło 12 lat w Łodzi do 18 lat w Wałbrzychu.

Badania dotyczące aktywizacji osób bezrobotnych, występujących na listach bezrobotnych na koniec 2012 r. i jednocześnie na koniec 2016 r.[163] wskazują, że trudności w skutecznej aktywizacji tych osób nie wynikały w zdecydowanej większości z zaniechań działań urzędów, ale m.in. z małej ilości ofert pracy, bądź ofert pracy z wymaganiami wysokich kwalifikacji, z ograniczeń zdrowotnych, problemów rodzinnych, jak również z braku dyspozycyjności, czy chęci uzyskania przez osoby bezrobotne jedynie ubezpieczenia zdrowotnego. Podejmowane przez powiatowe urzędy pracy działania aktywizacyjne były zgodne z ustalonym profilem pomocy. W przypadku osób, dla których ustalono III profil pomocy, stosowano formy aktywizacji, które zostały określone w art. 33 ust. 2c, pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia. Formy pomocy stosowane w ramach profilu III to: Program Aktywizacja i Integracja, o którym mowa w art. 62a ww. 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.

Należy zaznaczyć, że w okresie, za który dokonano analizy zarejestrowane osoby bezrobotne nie figurowały w ewidencji bez przerwy. W tym czasie były wielokrotnie wyrejestrowywane i rejestrowane ponownie.

Przyczyny pozostawania osób bezrobotnych na listach PUP

Tendencje wzrostu liczby osób długotrwale bezrobotnych w stosunku do ogólnej liczby osób bezrobotnych wynikały m.in. ze zmieniającej się sytuacji na rynku pracy, na którym osoby aktywnie poszukujące pracy nie mają problemu z jej znalezieniem. Osoby bierne długotrwale pozostawały w rejestrach osób bezrobotnych i były najczęściej zakwalifikowane do III profilu pomocy.

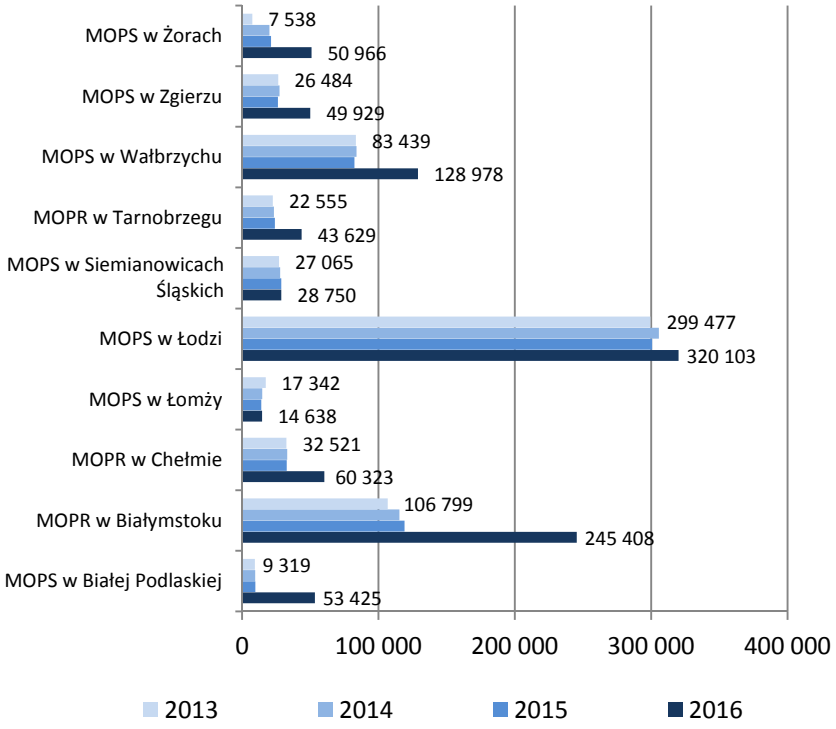
[163] Do badania wzięto po 50 osób bezrobotnych w każdym z powiatowych urzędów pracy (łącznie 500 osób), a także po 20 osób bezrobotnych występujących na listach najdłużej, bez uwzględnienia przerw w rejestracji (łącznie 200 osób).

Ośrodki Pomocy Społecznej

Wydatki ogółem ośrodków pomocy społecznej

Wszystkie wydatki, objętych kontrolą ośrodków pomocy społecznej, w latach objętych kontrolą, przedstawia poniższy wykres. Były to wydatki, zarówno ze środków budżetowych, w tym Unii Europejskiej, jak i ze środków pozabudżetowych np. funduszy celowych.

Wykres nr 12
Wydatki ogółem ośrodków pomocy społecznej w latach 2013–2016 [tys. zł]



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli

Szczególnie duży wzrost wydatków w 2016 r., widoczny w siedmiu ww. jednostkach, wynika z wypłat świadczenia Rodzina 500+[164]. Szczegółowe dane dotyczące tych wydatków przedstawia zestawienie nr 12 na str. 119 Informacji (załącznik nr 6.8.).

Zbadane projekty/programy

Zbadane programy/projekty/przedsięwzięcia, zrealizowane w latach objętych kontrolą przez dziesięć ośrodków pomocy społecznej[165], dotyczyły pomocy udzielanej osobom/rodzinom dotkniętymi różnymi problemami. Łącznie zbadano realizację 40 programów/projektów/przedsięwzięć o wartości 60 233,3 tys. zł. Zbadane przedsięwzięcia wpisywały się w kierunki działań przyjęte w strategiach rozwiązywania problemów społecznych oraz przyjętych miejskich programach. Były zrealizowane zgodnie z przyjętymi założeniami i zawartymi umowami. W większości osiągnięto zakładane rezultaty tych działań.

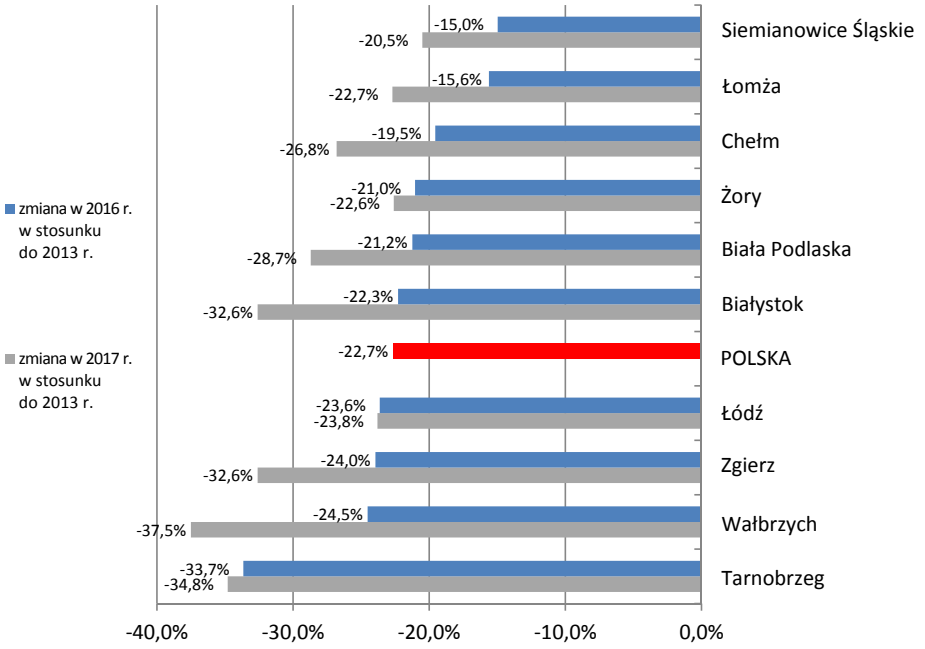
[164] Wypłat świadczenia Rodzina 500+ nie realizowano w ośrodkach pomocy społecznej w Łodzi, Siemianowicach Śląskich i Łomży. Wypłacano je natomiast w innych jednostkach organizacyjnych tych miast.

[165] W Białymstoku, Białej Podlaskiej, Chełmie, Łodzi, Łomży, Tarnobrzegu, Siemianowicach Śląskich, Wałbrzychu, Zgierzu i Żorach.

Spadek liczby osób korzystających z pomocy społecznej

Liczba osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w objętych kontrolą miastach zmalała ze 102 788 osób w 2013 r. do 79 478 osób w roku 2016[166], tj. o 22,7% (w Polsce o 22,7%). Spośród miast objętych kontrolą, liczba osób objętych pomocą społeczną zmniejszyła się najbardziej w Tarnobrzegu (o 1167 osób, tj. 33,7%), Wałbrzychu (o 2783 osoby, tj. 24,5%), Łodzi (o 10 679 osób, tj. 23,6%) i Zgierzu (o 909 osób, tj. o 24,0%). W pozostałych miastach ta pozytywna tendencja była słabsza niż średnia dla całej Polski (spadek o 22,7%). Najmniejszy spadek liczby osób objętych pomocą zanotowano w Siemianowicach Śląskich (o 920 osób, tj. 15,0%) i Łomży (o 632 osoby, tj. 15,6%).

Wykres nr 13
Spadek liczby osób objętych środowiskową pomocą społeczną w latach 2013–2016 i 2013–2017



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych BDL GUS i danych z miast za 2017 r.

Szczegółowe dane dotyczące osób objętych środowiskową pomocą społeczną w miastach przedstawia zestawienie nr 15 na str. 122 Informacji (załącznik nr 6.8.).

W miastach, wskaźnik liczby osób korzystających z pomocy społecznej w stosunku do liczby ludności spadł średnio o 1,4 punktu procentowego[167], podczas gdy w Polsce spadek ten wyniósł 1,9 punktu procentowego (z 8,33% w 2013 r. do 6,45% w 2016 r.). Największe zmniejszenie tego wskaźnika wystąpiło w Tarnobrzegu – o 2,4 punktu procentowego[168],

[166] W 2017 r. liczba osób korzystająca ze środowiskowej pomocy społecznej w objętych kontrolą miastach wyniosła 74 377 osób. Mniejsza liczba osób korzystała z pomocy we wszystkich kontrolowanych miastach w 2017 r. niż w roku 2016 r.

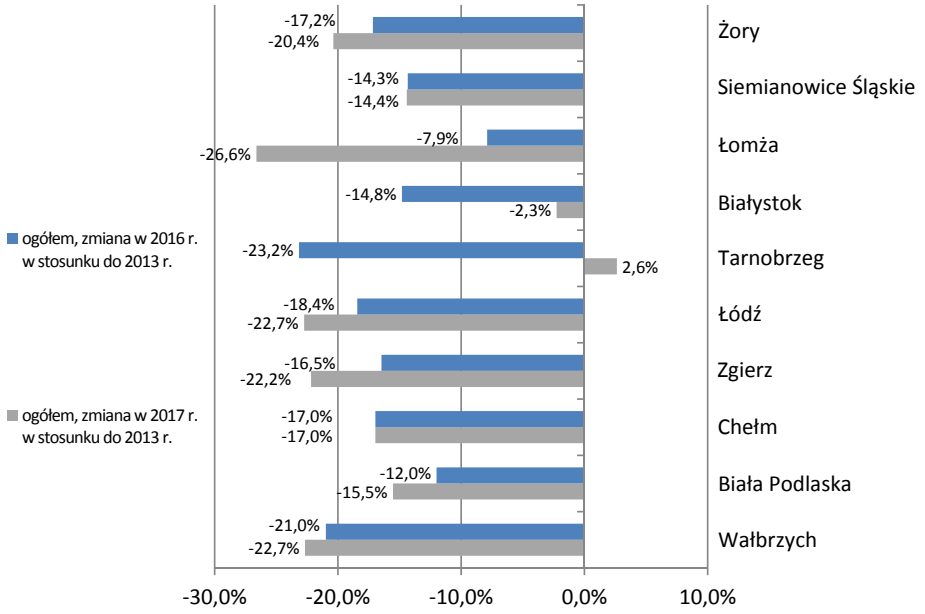
[167] W miastach w 2017 r. w stosunku do 2013 r. wskaźnik ten wyniósł średnio 1,9 punktu procentowego.

[168] W 2017r. w stosunku do 2013 r. największe zmniejszenie udziału osób objętych pomocą wystąpiło w Wałbrzychu, a najmniejsze w Żorach.

a najmniejsze w Żorach – o 0,6 punktu procentowego. Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawia zestawienie nr 16 na str. 122 Informacji (załącznik nr 6.8.).

W miastach objętych kontrolą, liczba gospodarstw domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej łącznie zmniejszyła się z 50 970 w 2013 r. do 42 156 w 2016 r.[169], tj. o 17,3% (w Polsce o 15,0%). Największy spadek wystąpił w Tarnobrzegu – o 23,2%, a najmniejszy w Łomży – o 7,9%[170]. W przypadku rodzin objętych pomocą, osiągających dochód poniżej kryterium dochodowego, łączna liczba gospodarstw domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej we wszystkich miastach objętych kontrolą, zmniejszyła się z 38 405 w 2013 r. do 31 267 w 2016 r.[171], tj. o 18,6%, tj. mniej niż średnio w kraju (w Polsce o 19,4%). Największy spadek wystąpił w Tarnobrzegu – o 26,7%, a najmniejszy w Białymstoku – o 12,5%[172]. (Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawia zestawienie nr 17 na str. 123 Informacji (załącznik nr 6.8.). Spadek liczby gospodarstw domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej przedstawia poniższe zestawienie.

Wykres nr 14
Zmiana liczby gospodarstw domowych korzystających z pomocy społecznej w latach 2013–2016 i 2013–2017



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych BDL GUS i danych z miast za 2017 r.

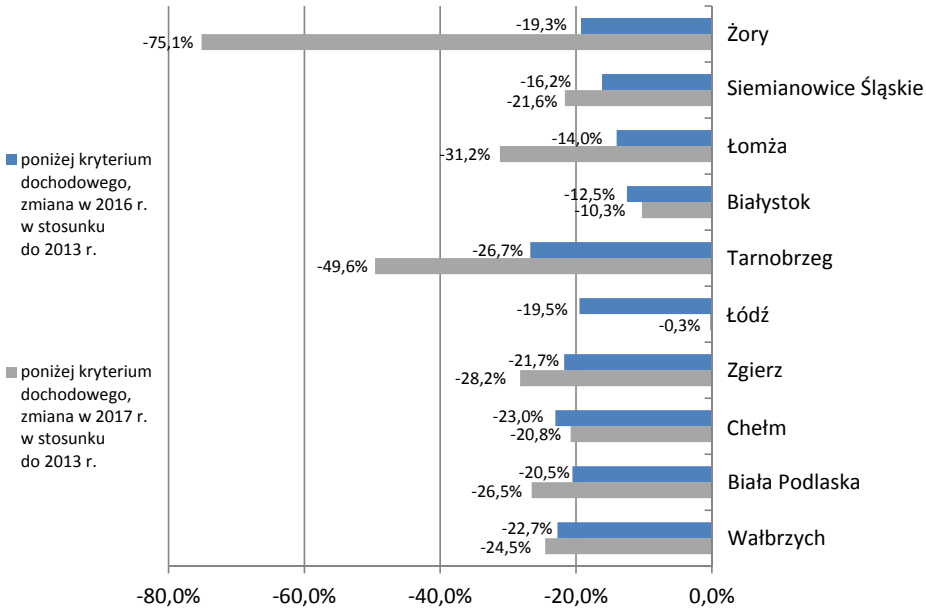
[169] W 2017 r. wyniosła 41 992.

[170] W 2017r. w stosunku do 2013 r. największy spadek odnotowano w Łomży.

[171] W 2017 r. liczba ta wyniosła 34 100.

[172] W 2017 r. w stosunku do 2013 r. odpowiednio największy spadek wystąpił w Żorach.

Wykres nr 14.1
Spadek liczby gospodarstw domowych osiągających dochody poniżej kryterium dochodowego, korzystających z pomocy społecznej w latach 2013–2016 oraz 2013–2017



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych BDL GUS i danych z miast za 2017 r.

Dane dotyczące ubóstwa rodzin w objętych kontrolą miastach wskazują, że łączna dla tych wszystkich miast liczba rodzin dotkniętych problemem ubóstwa systematycznie spadała – z 37 187 w 2013 r., do 33 390 w 2014 r., 32 483 w 2015 r. i 29 001 w 2016 r.[173]

Do grupy wymagającej trwałego wsparcia należą osoby i rodziny, których dotyka niepełnosprawność, długotrwała choroba, w tym uzależnienie, w których są osoby starsze i samotne, a także ubodzy rodzice samotnie wychowujący dzieci, osiągający niskie dochody. Szczegółowe dane dotyczące skali problemów rodzin w skontrolowanych miastach, w poszczególnych latach objętych kontrolą, w tym ubóstwa, bezrobocia czy bezdomności oraz innych problemów rodzin wymagających wsparcia systemu pomocy społecznej, przedstawiono w zestawieniu nr 18 na str. 124 Informacji (załącznik nr 6.8).

Skuteczność udzielanej pomocy w kontekście życiowego usamodzielnienia

Wsparcie ośrodków pomocy społecznej udzielane rodzinom/osobom których dotykał problem bezrobocia koncentrowało się przede wszystkim na udzielaniu pomocy finansowej i nie wpływało znacząco na ich życiowe usamodzielnienie – skontrolowano pomoc udzieloną dziesięciu rodzinom w każdym z objętych kontrolą miast, w latach 2013–2016.

W przypadku pomocy udzielanej łącznie 100 rodzinom/osobom, stwierdzono, że tylko w czterech jednostkach pomoc prowadziła do usamodzielnienia więcej niż jednej z dziesięciu rodzin/osób[174]. W jednej badanej

[173] W 2017 r. liczba ta wynosiła 21 854.

[174] Ośrodki pomocy społecznej w Białej Podlaskiej, Chełmie, Żorach, Siemianowicach Śląskich.

jednostce z pomocy ośrodka przestała korzystać tylko jedna na dziesięć objętych badaniem rodzin[175], a w przypadku pięciu pozostałych[176], wszystkie rodziny/osoby, pomimo działań ośrodków nadal musiały otrzymywały stałą pomoc i nie były samodzielne. Na sto zbadanych przypadków rodzin/osób dotkniętych problemem bezrobocia, pomoc finansowa udzielana była do końca 2016 r., 74 rodzinom/osobom, mimo poprawiającej się sytuacji na rynku pracy. Według oceny dyrektorów ośrodków pomocy społecznej, środki finansowe jakimi dysponowali, wystarczały na udzielanie niezbędnego bieżącego wsparcia. Jedynie w Łodzi przedstawiono braki w tym zakresie.
Wyniki badania wielkości wsparcia finansowego, udzielanego – z różnych możliwych tytułów[177] – przez ośrodki pomocy społecznej 50. rodzinom objętym pomocą społeczną z tytułu bezrobocia pokazują, że wypłaty świadczeń były zróżnicowane, a ich wielkość była uzależniona od sytuacji konkretnej rodziny. – w Białymstoku analiza akt 50 rodzin – z kolejnych lat 2013–2016 – wykazała, że łączna pomoc finansowa udzielona, odpowiednio w tych latach – 43, 48, 48 i 46 rodzinom (bez środków ze świadczeń Rodzina 500+) wyniosła odpowiednio 266,7 tys. zł, 290,6 tys. zł, 332,6 tys. zł i 342,0 tys. zł, tj. rocznie średnio 6203 zł, 6054 zł, 6929 zł i 7460 zł na rodzinę. W 2016 roku świadczenia Rodzina 500+ wypłacono 33 rodzinom, w wysokości ogółem 373,2 tys. zł, tj. średnio 11 309 zł na rodzinę. Skrajne wartości świadczenia Rodzina 500+ wypłacane rodzinom miesięcznie w 2016 r. wynosiły od 0,5 tys. zł do 3 tys. zł. W badanych rodzinach, wg danych z grudnia każdego roku, w latach 2013–2016, było odpowiednio 149, 150, 156 i 156 osób, co oznacza, że na członka rodziny rocznie przypadało 1790 zł, 1937 zł, 2132 zł i 2192 zł, a średnia wartość miesięcznej pomocy wynosiła 518 zł, 574 zł, 639 zł i 645 zł.

W Chełmie, w latach objętych kontrolą (2013–2016), łączna pomoc finansowa udzielona rodzinom – w kolejnych latach było to 50, 46, 42 i 36 rodzin – wyniosła: 493,2 tys. zł, 487,8 tys. zł, 445,4 tys. zł, a w roku 2016 – 716,9 tys. zł (z czego, wypłacane po raz pierwszy świadczenie Rodzina 500+ wyniosło 164,4 tys. zł). Rocznie było to średnio – odpowiednio: 9864 zł, 10 605 zł, 10 605 zł i 19 914 zł na rodzinę. Średnia wartość miesięcznej pomocy rodzinie wynosiła w tych latach odpowiednio: 822 zł, 884 zł, 884 zł, 1659 zł na rodzinę.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej poinformowała, że[178]: „(…) Zgodnie z danymi resortowego, rocznego Sprawozdania MPiPS-03 z udzielonych świadczeń pomocy społecznej za 2015 i 2016 r. został odnotowany spadek rzeczywistej liczby osób, którym przyznano decyzją świadczenia: z 1 769 402 osób w 2015 r. do 1 604 692 osób w 2016 r. Oznacza to, że z pomocy społecznej w 2016 r. skorzystało 164 710 osób mniej, niż w 2015 r. (spadek o 9,3%). Spadek rzeczywistej liczby osób, której przyznano decyzją świadczenie odnotowano również w miastach (…) Dane resortowe odnoszą się

[175] Zgierz.

[176] Białystok, Łomża, Wałbrzych, Łódź, Tarnobrzeg.

[177] W tym m.in. tytułu świadczeń z ustawy o pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych, świadczeń z tytułu pieczy zastępczej, świadczenia Rodzina 500+, itd.

[178] Pismo z dnia 8 grudnia 2017 r., znak: BKA.III.0811.21.2.2017.AO.

do liczby osób objętych pomocą społeczną w danym roku, nie stwierdzają czy z pomocy społecznej w wybranym okresie korzystają te same osoby/rodziny. Niezależnie od powyższego, aktualnie w resorcie pracy trwają prace nad zmianą przepisów dotyczących obsługi rynku pracy. Analizowana jest m.in. możliwość zacieśnienia współpracy pomiędzy urzędami pracy, a ośrodkami pomocy społecznej w aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych, jak również rozważane jest wprowadzenie rozwiązania mającego na celu ułatwienie osobom długotrwale bezrobotnym, które nie posiadają wystarczającego okresu składkowego i nieskładkowego uprawniającego do nabycia prawa do najniższej emerytury, dopracowanie tego okresu. Analizowane jest odejście od dotychczasowych rozwiązań w zakresie profilowania pomocy dla osób bezrobotnych, w celu zwiększenia skuteczności działań powiatowych urzędów pracy w odniesieniu do osób długotrwale bezrobotnych.(...)". Ponadto Minister podała, że planowane jest wdrożenie nowych rozwiązań kierowanych do osób bezrobotnych.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli

Czy działania podejmowane przez organy administracji rządowej i samorządowej w celu identyfikacji i rozwiązywania problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców wybranych miast były prawidłowe, gospodarne, efektywne i skuteczne?

Cele szczegółowe

1. Czy rzetelnie zidentyfikowano problemy społeczno-ekonomiczne mieszkańców miast?
2. Czy prawidłowo zaprogramowano kierunki działań, uwzględniając wyniki rozpoznania problemów?
3. Czy prawidłowo i gospodarnie zrealizowano przyjęte założenia oraz zapewniono ich finansowanie i monitorowanie? Czy realizacja przyjętych założeń była skuteczna i efektywna? Czy przyczyniła się do ograniczenia negatywnych skutków zmian gospodarczych?

Zakres podmiotowy

Kontrola została przeprowadzona w dniach od 24 maja 2017 r. do 14 listopada 2017 r. w 38 jednostkach:

- w Ministerstwie Rozwoju;
- w sześciu urzędach marszałkowskich: Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Łódzkiego, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego;
- w 10 urzędach miast, z tego w dziewięciu miastach na prawach powiatu: Wałbrzychu, Chełmie, Białej Podlaskiej, Łodzi, Tarnobrzegu, Białystoku, Łomży, Żorach, Siemianowicach Śląskich oraz Zgierzu, a także w Starostwie Powiatowym w Zgierzu;
- w 10 powiatowych urzędach pracy: w Wałbrzychu, Chełmie, Białej Podlaskiej, Łodzi, Tarnobrzegu, Białystoku, Łomży, Żorach, Siemianowicach Śląskich oraz Zgierzu;
- w 10 ośrodkach pomocy społecznej: w Wałbrzychu, Chełmie, Białej Podlaskiej, Łodzi, Tarnobrzegu, Białystoku, Łomży, Żorach, Siemianowicach Śląskich oraz Zgierzu.

Kryteria kontroli

Kontrola w Ministerstwie Rozwoju dokonana została w oparciu o kryteria rzetelności i legalności, z uwzględnieniem kryteriów celowości i gospodarności.

W pozostałych jednostkach tj. jednostkach samorządu terytorialnego, kontrole prowadzono w oparciu o kryteria legalności, rzetelności i gospodarności.

Okres objęty kontrolą

Lata 2013–2016, z uwzględnieniem okresu wcześniejszego, jeśli prowadzone wówczas działania miały wpływ na kontrolowaną działalność W ramach kontroli pozyskiwano dane za 2012 r. (okres bazowy), w celach porównawczych.

ZAŁĄCZNIKI

Działania na podstawie art.29 ustawy o NIK

W ramach postępowania kontrolnego uzyskiwano informacje na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[179] w 69 jednostkach, w tym m.in. dotyczące skali niezaspokojenia potrzeb mieszkańców oraz braków środków na zabezpieczenie potrzeb. Ponadto uzyskano informacje dotyczące podjętych działań w związku z realizacją NPM Mieszkanie+ z Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa oraz w sprawie planowanych działań na rzecz poprawy skuteczności aktywizacji zawodowej długotrwale bezrobotnych i aktywizacji rodzin dotkniętych problemem bezrobocia z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Pozostałe informacje

Niniejsza kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Poprzedziły ją analizy dotyczące identyfikacji problemów mieszkańców i sytuacji miast oraz kontrola pt. Rozwiązywanie problemów społecznych Bytomia, przeprowadzona w 2015 r.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Wyniki kontroli przedstawiono w 38 wystąpieniach pokontrolnych. Do jednego wystąpienia zostały wniesione zastrzeżenia. Zastrzeżenia zostały wniesione po terminie.

W 17 wystąpieniach sformułowano 25 wniosków pokontrolnych. Z informacji o sposobie wykorzystania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano 9 (36%) wniosków oraz podjęto działania w celu realizacji kolejnych 11 (44%). Pięć wniosków pozostawało niezrealizowanych.

Przygotowano jedno zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych[180].

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły łącznie 1200 tys. zł[181].

W kontroli uczestniczyło sześć Delegatur oraz wsparcia udzielał Zespół Wsparcia Informatycznego Kontroli w Departamencie Strategii Kontrolnej.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Ministerstwo Rozwoju	Delegatura NIK w Katowicach	Mateusz Morawiecki	opisowa
2.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego	Delegatura NIK w Lublinie	Sławomir Sosnowski	opisowa
3.	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego	Delegatura NIK w Łodzi	Witold Stępień	opisowa

[179] Dz. U. z 2017 r. poz.524.

[180] W związku z zawarciem w imieniu Gminy Miejskiej Żory umowy na wykonanie prac projektowych i budowlanych polegających na modernizacji budynku mieszkalnego, w wyniku czego zaciągnięto zobowiązanie w. kwocie przekraczającej o 1 200 000 zł limit wydatków określony w zatwierdzonym planie finansowym Urzędu Miasta.

[181] Kwota dotyczy Żor – zaciągnięcie zobowiązania z naruszeniem prawa.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
4.	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	Delegatura NIK w Białymstoku	Jerzy Leszczyński	opisowa
5.	Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego	Delegatura NIK w Rzeszowie	Władysław Ortyl	Opisowa
6.	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego	Delegatura NIK w Katowicach	Wojciech Saługa	opisowa
7.	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	Delegatura NIK we Wrocławiu	Cezary Przybylski	opisowa
8.	Urząd Miasta Biała Podlaska	Delegatura NIK w Lublinie	Dariusz Stefaniuk	opisowa
9.	Urząd Miasta Chełm		Agata Fisz	opisowa
10.	Urząd Miasta Łodzi	Delegatura NIK w Łodzi	Hanna Zdanowska	opisowa
11.	Urząd Miasta Zgierza		Przemysław Konrad Staniszewski	opisowa
12.	Urząd Miejski w Białymstoku	Delegatura NIK w Białymstoku	Tadeusz Truskolaski	opisowa
13.	Urząd Miejski w Łomży		Mariusz Chrzanowski	opisowa
14.	Urząd Miasta Tarnobrzega	Delegatura w Rzeszowie	Grzegorz Kiełb	opisowa
15.	Urząd Miasta Żory	Delegatura NIK w Katowicach	Waldemar Socha	opisowa
16.	Urząd Miasta Siemianowice Śląskich		Rafał Piech	opisowa
17.	Urząd Miejski w Wałbrzychu	Delegatura NIK we Wrocławiu	Roman Szełemej	opisowa
18.	Starostwo Powiatowe w Zgierzu	Delegatura NIK w Łodzi	Bogdan Jarota	opisowa
19.	PUP w Białej Podlaskiej	Delegatura NIK w Lublinie	Edward Tymoszyński	opisowa
20.	PUP w Chełmie		Barbara Gil	opisowa
21.	PUP w Łodzi	Delegatura NIK w Łodzi	Iwona Olczak	opisowa
22.	PUP w Zgierzu		Marta Pietrak-Kędzierawska	opisowa
23.	PUP w Białymstoku	Delegatura NIK w Białymstoku	Dorota Kolenda	opisowa
24.	PUP w Łomży		Mieczysław Bieniek	opisowa

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
25.	PUP w Tarnobrzegu	Delegatura w Rzeszowie	Teresa Huńka	opisowa
26.	PUP w Żorach	Delegatura NIK w Katowicach	Irena Ficek	opisowa
27.	PUP w Siemianowicach Śląskich		Hanna Becker	opisowa
28.	PUP w Wałbrzychu	Delegatura NIK we Wrocławiu	Marzena Radochońska	opisowa
29.	MOPS w Białej Podlaskiej	Delegatura NIK w Lublinie	Ewa Borkowska	opisowa
30.	MOPR w Chełmie		Artur Juszczak	opisowa
31.	MOPS w Łodzi	Delegatura NIK w Łodzi	Piotr Zbigniew Rydzewski	opisowa
32.	MOPS w Zgierzu		Ewa Lesiak	opisowa
33.	MOPR w Białymstoku	Delegatura NIK w Białymstoku	Zdzisława Sawicka	opisowa
34.	MOPS w Łomży		Wiesław Jagielak	opisowa
35.	MOPR w Tarnobrzegu	Delegatura NIK w Rzeszowie	Elżbieta Miernik-Krukurka	opisowa
36.	MOPS w Żorach	Delegatura NIK w Katowicach	Weronika Cębrzyna	opisowa
37.	MOPS w Siemianowicach Śląskich		Jan Jeleń	opisowa
38.	MOPS w Wałbrzychu	Delegatura NIK we Wrocławiu	Grażyna Urbańska	opisowa

6.2. Dane dotyczące kontrolowanych Miast

Objęte kontrolą miasta charakteryzują się dużą różnorodnością. Jednym z istotnych wskaźników dotyczących miast jest liczba ludności.

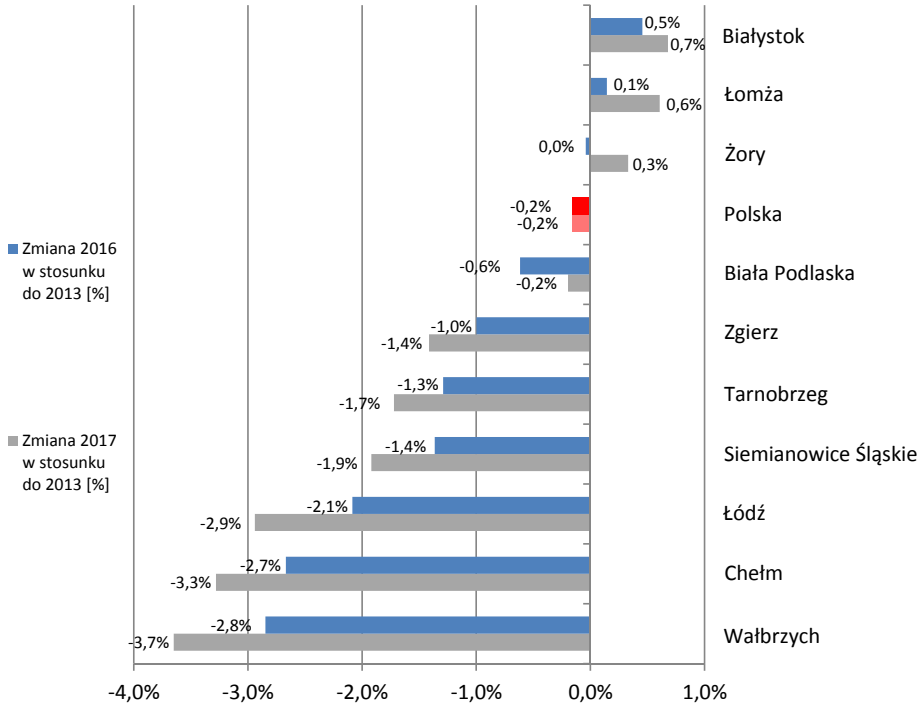
Depopulacja miast

W okresie objętym kontrolą, liczba mieszkańców dziesięciu miast objętych kontrolą zmniejszyła się o 21 012 osób, tj. o 1,1% (w 2016 r. w stosunku do 2013 r.), podczas gdy w tym samych latach, w całym kraju liczba ludności zmniejszyła się o 62 667 osób, tj. o 0,2%[182].

Wyludnianie miast wynikało nie tylko z małego przyrostu naturalnego (chociaż obecnie obserwuje się pozytywną zmianę tej tendencji), ale również ze skali migracji.

Największy spadek liczby ludności w latach 2013–2016 odnotowano w Wałbrzychu (o 2,8%) i Chełmie (o 2,7%). W dwóch miastach liczba mieszkańców wzrosła: w Białymstoku (o 0,5%) i Łomży (o 0,1%). Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawiono w zestawieniu nr 1 na str. 111 Informacji (załącznik nr 6.8.).

Wykres nr 1
Zmiana liczby ludności miast w latach 2013–2016 i 2013–2017

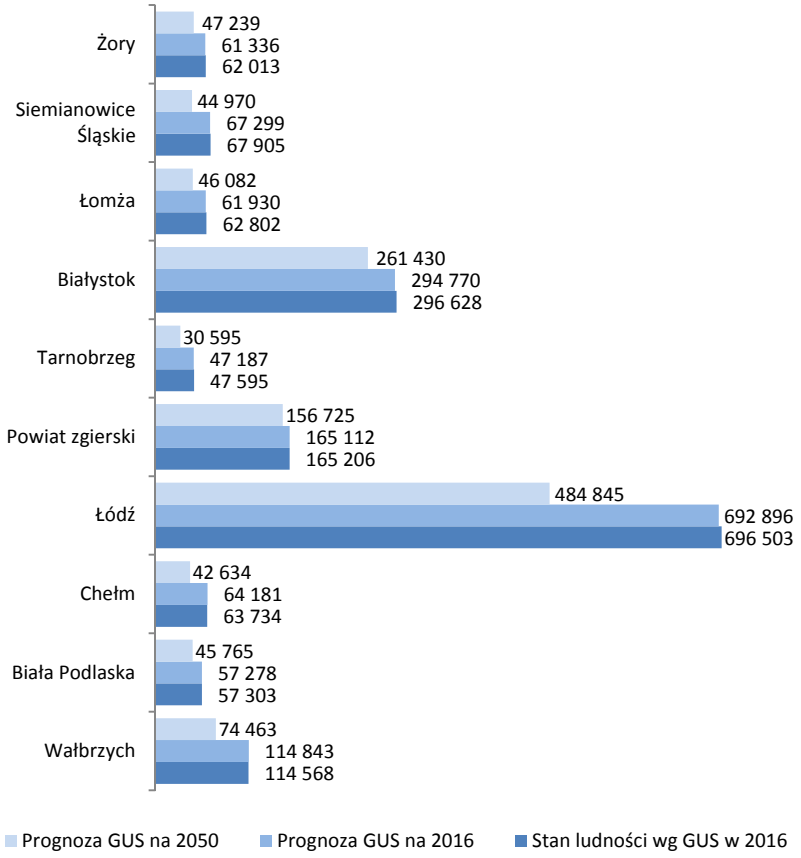


Źródło: Opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

[182] Liczba mieszkańców tych miast w 2017 r. spadła łącznie o 6836 osób. Zmniejszenie liczby mieszkańców wyniosło łącznie 1,8% (w 2017 r. w stosunku do 2013 r.), podczas gdy w tym samych latach, w całym kraju liczba ludności zmniejszyła się o 0,2%). Zmniejszenie liczby mieszkańców w 2017 r. wystąpiło w siedmiu miastach. Największy procentowy spadek mieszkańców w 2017 r. w odniesieniu do 2013 r. wystąpił w Wałbrzychu (o 3,7%), Chełmie (o 3,3%) i Łodzi (o 2,9%). Wzrost liczby mieszkańców wystąpił w tych latach w Białymstoku (o 0,7%), Łomży (o 0,6%) i Żorach (o 0,3%).

Prognoza GUS do roku 2050 wskazuje na dalszy spadek liczby ludności, w objętych kontrolą miastach. Dane demograficzne wskazują także na postępujące starzenie się ich mieszkańców.

Wykres nr 2
Prognozowana liczba ludności w 2016 r. i 2050 r. w odniesieniu do wskazanej przez GUS liczby ludności miast na koniec 2016 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Szczegółowe dane w ww. zakresie przedstawia zestawienie nr 3 na str. 112 Informacji (załącznik nr 6.8).

Udział kobiet w grupie osób po 65. roku rośnie. Liczba kobiet i mężczyzn w Polsce po 60. roku życia, w stosunku do liczby ludności ogółem zwiększyła się z 21,5% w 2013 r. do 23,6% w 2016 r. (przy czym udział kobiet wzrósł odpowiednio z 12,7% do 13,8%, a mężczyzn z 8,8% do 9,8%, a udział kobiet po 60. i mężczyzn po 65. roku życia wzrósł z 18,4 do 20,2% (w tym udział mężczyzn wzrósł z 5,7% do 6,4%).

W miastach objętych kontrolą, łączny wskaźnik liczby kobiet i mężczyzn po 60. roku życia, w stosunku do liczby ludności ogółem, zwiększył się z 24,7% do 27,2% (przy czym udział kobiet wzrósł z 15,2% do16,6%, a mężczyzn wzrósł z 9,5% do 10,6%), a udział kobiet po 60. i mężczyzn po 65. roku życia wzrósł z 21,3% do 23,6% (w tym udział mężczyzn wzrósł z 6,1% do 7,0%).

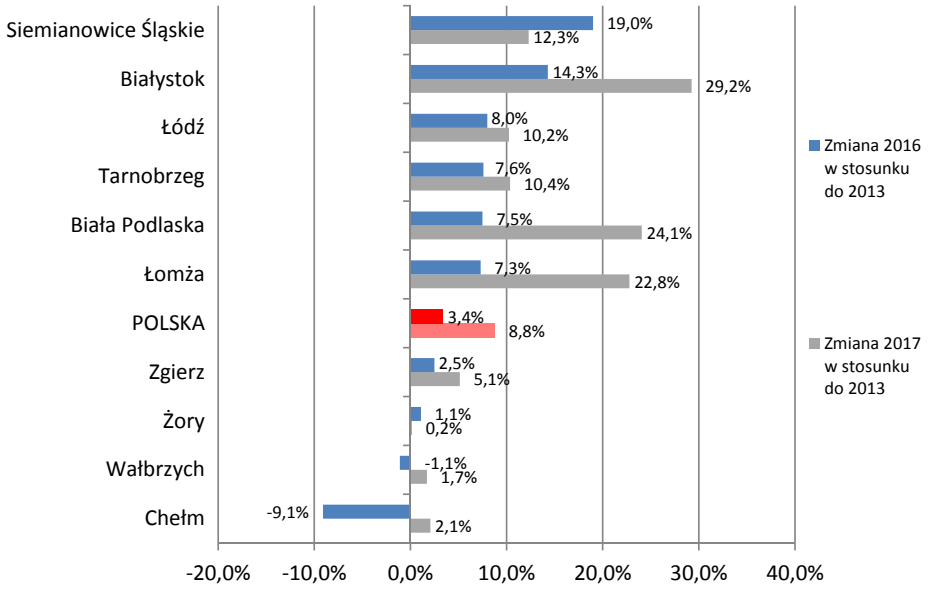
Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawia zestawienie nr 2 na str. 111 Informacji (załącznik nr 6.8.).

Jedną z istotnych przyczyn wyludniania, we wszystkich objętych kontrolą miastach, była ujemna migracja krajowa i zagraniczna – więcej osób wyjeżdżało niż przybywało. W 2016 r., jedynie w Chełmie migracja zwiększyła się w stosunku do roku 2013. (saldo migracji wzrosło z -366 osób do -427)[183]. W pozostałych miastach ujemne saldo migracji zmniejszało się. W Polsce w 2016 r. saldo migracji osiągnęło wartość dodatnią.

Szczegółowe dane w ww. zakresie przedstawia zestawienie nr 4 na str. 112 Informacji (załącznik nr 6.8).

Natomiast liczba urodzeń w miastach objętych kontrolą, w 2016 r. w stosunku do roku 2013 wzrosła o 7,9%, co oznacza dwukrotnie wyższy wzrost niż średni w całej Polsce (3,4%)[184]. W poszczególnych miastach tendencje dotyczące urodzeń były różne, co przedstawia poniższy wykres.

Wykres nr 3
Zmiana liczby urodzeń w latach 2013–2016 i 2013–2017



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie BDL GUS.

Szczegółowe dane w ww. zakresie przedstawia zestawienie nr 4.1. na str. 113 Informacji (załącznik nr 6.8.).

[183] W 2017 r. w Chełmie migracja zmniejszyła się i była niższa od poziomu 2013 r. Zwiększenie migracji w 2017 r. w stosunku do 2016 r. wystąpiło w dwóch miastach: w Łodzi oraz w Łomży, odpowiednio o – 405 i – 11 osób, tj. o 49 % i 48%.

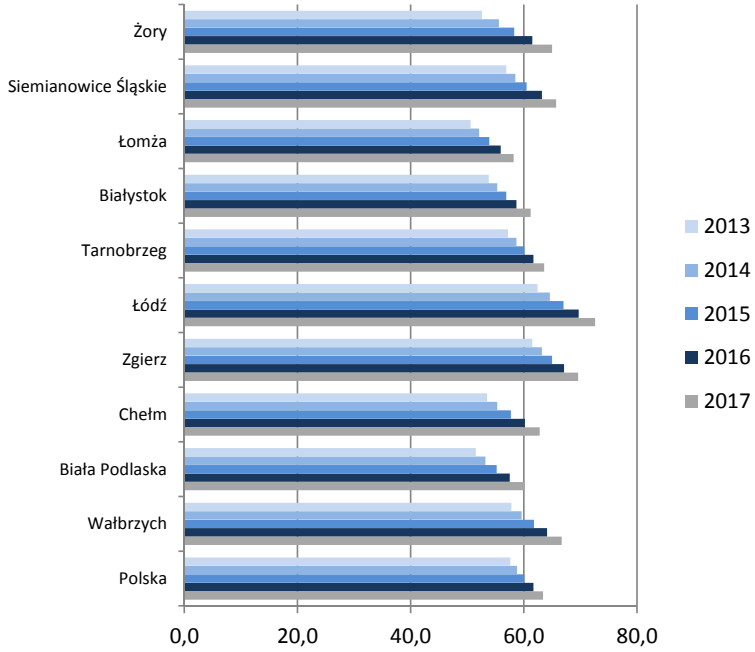
[184] Liczba urodzeń w miastach w 2017 r. w stosunku do roku 2013 wzrosła o 13,9%, przy wzroście w całej Polsce (8,8%), przy czym w Białymstoku i Białej Podlaskiej i Łomży wzrost ten był największy i wynosił odpowiednio: 29,2%, 24,1 % i 22,8%, a Żorach i Wałbrzychu najmniejszy: 0,2% i 1,7%.

Wzrost obciążenia demograficznego

W latach objętych kontrolą wzrastała liczba osób w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym (wskaźnik obciążenia demograficznego), we wszystkich miastach objętych kontrolą.

Negatywne tendencje zmian tego wskaźnika dotyczyły w największym stopniu Żor (wzrost o 16,9%) i Chełma (wzrost o 12,5%), a w najmniejszym stopniu Tarnobrzega (wzrost o 7,9%). Zmianę wskaźnika obrazuje poniższy wykres.

Wykres nr 4
Zmiana wskaźnika obciążenia demograficznego miast w latach 2013–2017



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie BDL GUS.

Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawia zestawienie nr 5 na str. 113 Informacji (załącznik nr 6.8.).

Pracujący w miastach na 1000 osób/mieszkańców

Sytuację na rynku pracy w miastach objętych badaniem, obrazuje poziom wskaźnika osób pracujących na 1000 osób[185].

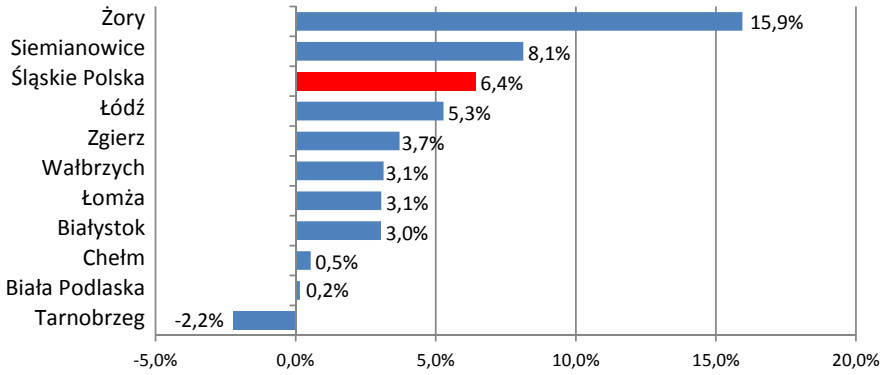
W objętych kontrolą miastach w badanym okresie nastąpił wzrost liczby osób pracujących na 1000 osób/mieszkańców średnio o 3,8% (w kraju 6,4%).

Szczegółowe dane dotyczące wskaźnika osób pracujących na 1000 osób/mieszkańców przedstawiono w zestawieniu nr 6 na str. 114 Informacji (załącznik nr 6.8.).

Wśród miast objętych kontrolą, w 2016 r. największy wzrost tego wskaźnika w odniesieniu do 2013 r. zaobserwowano w Żorach (o 15,9%). Jedynie w Tarnobrzegu wystąpiła odwrotna tendencja, a liczba pracujących na 1000 osób/mieszkańców spadła o pięć osób (tj. o 2,2%). Poziom tego wskaźnika w objętych kontrolą miastach przedstawia poniższy wykres.

[185] Bez podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących do dziewięciu osób oraz gospodarstw indywidualnych w rolnictwie.

Wykres nr 5
Wzrost poziomu wskaźnika osób pracujących na 1000 osób/mieszkańców w latach 2013–2016



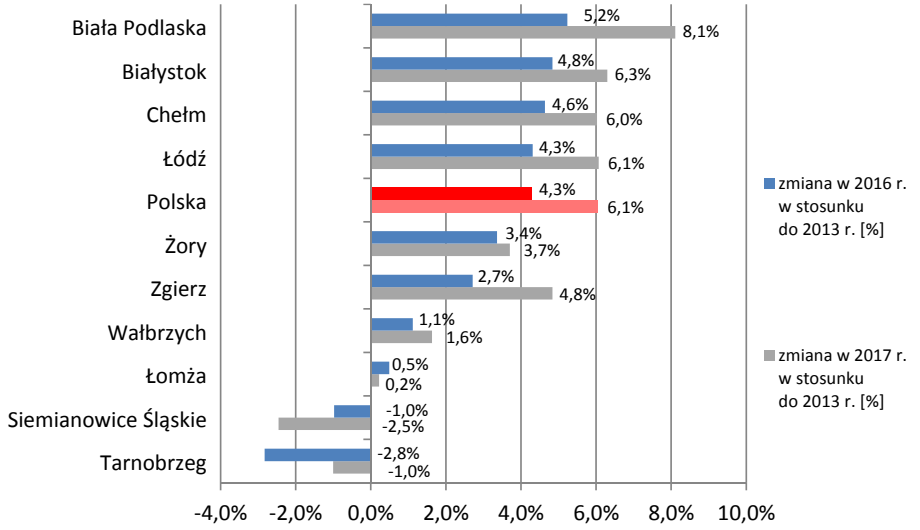
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie BDL GUS.

Wzrost liczby podmiotów gospodarczych w miastach objętych kontrolą

W objętych kontrolą miastach, dane dotyczące wzrostu liczby podmiotów gospodarczych, wpisanych do rejestru REGON wskazują na rozwój potencjału gospodarczego (średnio o 2,3%, a w Polsce o 4,3%).

W latach 2013 do 2016, w ośmiu miastach objętych kontrolą, liczba podmiotów gospodarczych, wpisanych do rejestru REGON, w przeliczeniu na 10 000 osób, wzrosła w 2016 r. w stosunku do roku 2013, natomiast zmniejszeniu uległa w dwóch: Tarnobrzegu (o 2,8%) i Siemianowicach Śląskich (o 1,0%). Najwyższy wzrost tego wskaźnika odnotowano w Białej Podlaskiej (o 5,2%) i Białymstoku (o 4,8%), przy wzroście w całym kraju o 4,3%[186].

Wykres nr 6
Wzrost liczby podmiotów gospodarczych, wpisanych do rejestru REGON, w przeliczeniu na 10 000 osób/mieszkańców w latach 2013–2016 i 2013–2017 [%]



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych BDL GUS.

[186] Porównując dane z 2017 r. w stosunku do roku 2013 r., liczba podmiotów gospodarczych wpisanych do rejestru REGON, w przeliczeniu na 10 000 osób, wzrosła w przypadku ośmiu miast. Zmniejszeniu uległa w dwóch: Tarnobrzegu (o 1,0%) i Siemianowicach Śląskich (o 2,5%). Najwyższy wzrost tego wskaźnika odnotowano w Białej Podlaskiej (o 8,1%) i Białymstoku (o 6,3%), przy wzroście w całym kraju o 6,1%.

Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawia zestawienie nr 7 na str. 114 Informacji (załącznik nr 6.8.).

Wzrost wynagrodzeń

Sytuację społeczno-ekonomiczną mieszkańców odzwierciedla poziom przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń brutto[187]. Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawia zestawienie nr 8 na str. 115 Informacji (załącznik nr 6.8.). W objętych kontrolą miastach, poziom przeciętnych, miesięcznych wynagrodzeń w 2016 r. był wyższy niż w 2013 r. średnio o 10,7% (analogicznie jak w Polsce). Wzrost tego poziomu w pięciu z dziesięciu miast był niższy niż średni w Polsce (10,7%). Największy wzrost w 2016 r. w stosunku do 2013 r. zanotowano w Łodzi (o 14,0%), a najniższy w Tarnobrzegu (o 6,1%). W 2016 r. poziom wynagrodzeń w każdym z kontrolowanych miast był niższy niż średnia w kraju.

Należy zauważyć, że średnie wynagrodzenie ustalane przez GUS nie w pełni odzwierciedla średnią kwotę, którą otrzymuje z tytułu zatrudnienia zdecydowana większość populacji mieszkańców miast, gdyż w Polsce występuje duża dysproporcja w wysokości wynagrodzeń.

[187] Bez podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących do 9 osób.

6.3. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Ustawa o samorządzie gminnym

Zakres działania i zadania gminy określa **ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym**[188]. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (art. 6 ust. 1). Zgodnie z art. 7 ust. 1 tej ustawy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Zadania własne dotyczą m.in.: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej (art. 7 ust. 1 pkt 1); pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych (art. 7 ust. 1 pkt 6); wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (art. 7 ust. 1 pkt 6a); gminnego budownictwa mieszkaniowego (art. 7 ust. 1 pkt 7), edukacji publicznej (art. 7 ust. 1 pkt 8), utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 7 ust. 1 pkt 15), polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej (art. 7 ust. 1 pkt 16).

Ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Zadania takie gmina może wykonywać również na podstawie porozumienia z organami tej administracji. Gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu lub województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami (art. 8 ust. 1–2a ww. ustawy). Gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonywania zadań, o których mowa w ust.1, 2 i 2a (art. 8 ust. 3). W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym organizacjami pozarządowymi (art. 9 ust. 1).

Ustawa o samorządzie powiatowym

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[189] określa zakres działania i zasady funkcjonowania powiatu. Stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie m.in. pomocy społecznej (pkt 3); wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (pkt 3a); polityki prorodzinnej (pkt 4); gospodarki nieruchomościami (pkt 10); administracji architektoniczno-budowlanej (pkt 11); ochrony środowiska i przyrody (pkt 13); przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy (pkt 17); utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (pkt 19) itd. Do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży (art. 4 ust. 2). Ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu, jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat (art. 4 ust. 4). Zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin (art. 4 ust. 6). Stosownie do art. 92 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatu, miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w tej ustawie.

[188] Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, ze zm., dalej ustawa o samorządzie gminnym.

[189] Dz. U. z 2017 r. poz. 1868, ze zm., dalej ustawa o samorządzie powiatowym.

Ustawa o samorządzie województwa

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[190] określa zakres działalności samorządu województwa, do którego należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonym ustawami na rzecz organów administracji rządowej (art. 2 ust. 2 tej ustawy). Samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa, uwzględniającą w szczególności następujące cele: pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej; pobudzanie aktywności gospodarczej; podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa; zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń; kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego (art. 11 ust.1 pkt 1–5). Strategia rozwoju województwa zawiera diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej województwa, określenie celów strategicznych polityki rozwoju województwa, określenie kierunków działań podejmowanych przez samorząd województwa dla osiągnięcia celów strategicznych polityki rozwoju województwa(art. 11 ust. 1c).

Samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się m.in. tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy; racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju; promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa; wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu (art. 11 ust. 2 pkt 1, 5, 8 i 9).

Wykonywanie zadań związanych z rozwojem regionalnym na obszarze województwa należy do samorządu województwa. Zasady finansowania rozwoju regionalnego oraz źródła dochodów województwa w tym zakresie określają odrębne ustawy (art. 11 ust. 5).

Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w zakresie m.in. pomocy społecznej; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; polityki prorodzinnej; przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy (art. 14 ust. 1 pkt 4, 4a, 5 i 15). Ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez zarząd województwa (art. 14 ust. 2).

Zasady prowadzenia polityki rozwoju

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[191] stanowi, że politykę rozwoju prowadzą Rada Ministrów, samorząd województwa, samorząd powiatowy i gminny (art.3 pkt 1, 2, 3)[192]. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego koordynuje realizację strategii rozwoju współfinansowanych ze środków budżetu państwa lub środków rozwojowych pochodzących z Unii Europejskiej lub innych źródeł zagranicznych (art. 3a).

[190] Dz. U. z 2017 r. poz. 2096, ze zm., dalej ustawa o samorządzie województwa.

[191] Dz. U. z 2017 r. poz. 1376, ze zm.

[192] Z dniem 1 stycznia 2016 r. do ww. art. 3 dodano pkt 2a, w którym wymieniono związki metropolitalne.

Według art. 21a ustawy[193] polityka miejska stanowi zespół działań prawnych, finansowych i planistycznych na rzecz zrównoważonego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych, mających na celu wykorzystanie potencjału miast i ich obszarów funkcjonalnych w procesach rozwoju kraju, wzmocnienie zdolności miast i ich obszarów funkcjonalnych do pobudzania wzrostu gospodarczego i tworzenia trwałych miejsc pracy oraz poprawy jakości życia mieszkańców. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego prowadzi politykę miejską na podstawie krajowej polityki miejskiej. Krajowa polityka miejska jest dokumentem określającym planowane działania administracji rządowej, o których mowa w ww. art. 21a ustawy, oraz uwzględniającym cele i kierunki określone w średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz krajowej strategii rozwoju regionalnego (art. 21b ust. 1 i 2).

Pomoc społeczna

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej[194] określa zadania w zakresie pomocy społecznej; rodzaje świadczeń z pomocy społecznej oraz zasady i tryb ich udzielania; organizację pomocy społecznej; zasady i tryb postępowania kontrolnego w zakresie pomocy społecznej (art. 1 pkt 1–4 ustawy). W myśl art. 2 ust.1 ww. ustawy pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia zasoby i możliwości.

Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi (art. 2 ust. 2). Zadania pomocy społecznej określono w dziale I rozdziale 2 ustawy.

Stosownie do art. 16 ust. 1 obowiązek zapewnienia realizacji zadań pomocy społecznej spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego oraz na organach administracji rządowej w zakresie ustalonym ustawą. Gmina i powiat, obowiązane zgodnie z przepisami ustawy do wykonywania zadań pomocy społecznej, nie mogą odmówić pomocy osobie potrzebującej, mimo istniejącego obowiązku osób fizycznych lub osób prawnych do zaspokajania jej niezbędnych potrzeb życiowych (art. 16 ust. 2). Gmina, powiat i samorząd województwa przygotowują ocenę zasobów pomocy społecznej w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej (art. 16a ust. 1). Stosownie do art. 16a ust 4 organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego przedstawia co roku do dnia 30 kwietnia odpowiednio radzie gminy, radzie powiatu, a do dnia 30 czerwca sejmikowi województwa właściwej jednostki samorządu terytorialnego ocenę, o której mowa w art. 16a ust. 1. Ocena wraz z rekomendacjami jest podstawą do planowania budżetu na rok następny.

W myśl art. 16b ust. 1 gmina i powiat opracowują strategię rozwiązywania problemów społecznych, a samorząd województwa strategię w zakresie polityki społecznej. Strategia zawiera w szczególności: diagnozę sytu-

[193] Rozdział 3a pt. „Polityka miejska" (art. 21a–21c) został dodany do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dniem 8 kwietnia 2014 r.

[194] Dz. U. z 2017 r. poz. 1769, ze zm.

acji społecznej; prognozę zmian w zakresie objętym strategią; określenie: celów strategicznych projektowanych zmian, kierunków niezbędnych działań, sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych, wskaźników realizacji działań (art. 16b ust. 2 pkt 1–3).

Katalog zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym określa art. 17 ust. 1 ustawy. Do zadań tych należy: opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka; sporządzanie, zgodnie z art. 16a, oceny w zakresie pomocy społecznej; udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym; przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych; przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych; przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego; przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne osobom bezdomnym oraz innym osobom niemającym dochodu i możliwości uzyskania świadczeń na podstawie przepisów o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych; przyznawanie zasiłków celowych w formie biletu kredytowanego; opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osobę, która zrezygnuje z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie niezamieszkującymi matką, ojcem lub rodzeństwem; praca socjalna; organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi; prowadzenie i zapewnienie miejsc w mieszkaniach chronionych; dożywianie dzieci; sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym; kierowanie do domu pomocy społecznej i ponoszenie odpłatności za pobyt mieszkańca gminy w tym domu; pomoc osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego; sporządzanie sprawozdawczości oraz przekazywanie jej właściwemu wojewodzie, również[195] w formie dokumentu elektronicznego, z zastosowaniem systemu teleinformatycznego; utworzenie i utrzymywanie ośrodka pomocy społecznej, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników; przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych; opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Ponadto, wg art. 17 ust. 2 ustawy, do zadań własnych gminy należy: przyznawanie i wypłacanie zasiłków specjalnych celowych; przyznawanie i wypłacanie pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie w formie zasiłków, pożyczek oraz pomocy w naturze; prowadzenie i zapewnienie miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki; opracowanie i realiza-

[195] Art. 17 ust. 1 pkt 17 w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2016 r. (tj. bez słowa „również" przed słowami „w formie dokumentu").

cja projektów socjalnych[196] podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznanych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych; współpraca z powiatowym urzędem pracy w zakresie upowszechniania ofert pracy oraz informacji o wolnych miejscach pracy, upowszechniania informacji o usługach poradnictwa zawodowego i o szkoleniach oraz realizacji Programu Aktywizacja i Integracja, o którym mowa w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[197].

W myśl art. 18 ust. 1 **do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej** realizowanych przez gminę należy: organizowanie i świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi; przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków związanych z klęską żywiołową lub ekologiczną; prowadzenie i rozwój infrastruktury środowiskowych domów samopomocy[198] dla osób z zaburzeniami psychicznymi; realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia; przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych, a także udzielanie schronienia, posiłku oraz niezbędnego ubrania cudzoziemcom (o których mowa w art. 5a ustawy); przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych, a także udzielanie schronienia oraz zapewnianie posiłku i niezbędnego ubrania cudzoziemcom, którym udzielono zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej[199]; wypłacanie wynagrodzenia za sprawowanie opieki. Środki na realizację i obsługę tych zadań, zapewnia budżet państwa (art. 18 ust. 2).

Do zadań własnych powiatu należy, zgodnie z art. 19, opracowanie i realizacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, wspierania osób niepełnosprawnych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka – po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami; prowadzenie specjalistycznego poradnictwa; przyznawanie pomocy pieniężnej na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki osobom opuszczającym domy pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, specjalne ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii zapewniające całodobową opiekę lub młodzieżowe ośrodki wychowawcze; pomoc w integracji ze środowiskiem osób mających trudności w przystosowaniu się do życia, młodzieży opuszczającej domy pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży nie-

[196] Pkt 3a dodany do art. 17 ust. 2 ustawy z dniem 5 października 2015 r.

[197] Art. 17 ust. 2 pkt 5 w brzmieniu obowiązującym od 27 maja 2014 r. (do punktu 5 dodano wówczas zapis „oraz realizacji Programu Aktywizacja i Integracja, o którym mowa w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy").

[198] Art. 18 ust. 1 pkt 5 w brzmieniu obowiązującym od 5 października 2015 r. (zapis – „środowiskowych domów samopomocy" zastąpiono zapisem „ośrodków wsparcia".

[199] Art. 18 ust. 1 pkt 8 w brzmieniu obowiązującym od 1 maja 2014 r.

pełnosprawnych intelektualnie, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, specjalne ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii zapewniające całodobową opiekę lub młodzieżowe ośrodki wychowawcze, mających braki w przystosowaniu się; pomoc cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy[200] (...); prowadzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym oraz umieszczanie w nich skierowanych osób; prowadzenie mieszkań chronionych dla osób z terenu więcej niż jednej gminy oraz powiatowych ośrodków wsparcia, w tym domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, z wyłączeniem środowiskowych domów samopomocy i innych ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi; prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej; udzielanie informacji o prawach i uprawnieniach; szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej z terenu powiatu; doradztwo metodyczne dla kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z terenu powiatu; podejmowanie innych działań wynikających z rozeznanych potrzeb, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych; sporządzanie sprawozdawczości oraz przekazywanie jej właściwemu wojewodzie, w formie dokumentu elektronicznego[201], z zastosowaniem systemu teleinformatycznego; sporządzanie, zgodnie z art. 16a, oceny w zakresie pomocy społecznej; utworzenie i utrzymywanie powiatowego centrum pomocy rodzinie, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników. Zgodnie z art. 20 ust. 1[202] **do zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez powiat** należy: pomoc cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy (...); prowadzenie i rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi; realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia; udzielanie cudzoziemcom, o których mowa w art. 5a, pomocy w zakresie interwencji kryzysowej. Środki na realizację tych zadań, zapewnia budżet państwa (art. 20 ust. 2).

Do zadań samorządu województwa należy (art. 21) należy: opracowanie, aktualizowanie i realizacja strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej będącej integralną częścią strategii rozwoju województwa obejmującej w szczególności programy: przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, współpracy z organizacjami pozarządowymi – po konsultacji z powiatami; organizowanie kształcenia, w tym prowadzenie publicznych szkół służb społecznych oraz szkolenia zawodowego kadr pomocy społecznej; rozpoznawanie przyczyn ubóstwa oraz opracowywanie regionalnych programów pomocy społecznej

[200] Art. 19 pkt 8 z uwzględnieniem zmiany obowiązującej od 30 sierpnia 2014 r.

[201] Art. 19 pkt 17 w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2016 r. (tj. bez słowa „również" przed słowami „w formie dokumentu").

[202] Art. 20 ust. 1 pkt 1 był zmieniany z dniem 11 maja 2013 r. i z dniem 30 sierpnia 2014 r.

wspierających samorządy lokalne w działaniach na rzecz ograniczania tego zjawiska; diagnozowanie i monitorowanie wybranych problemów społecznych w regionie[203]; inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w zakresie pomocy społecznej; koordynowanie działań na rzecz sektora ekonomii społecznej w regionie[204]; organizowanie i prowadzenie regionalnych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej; sporządzanie sprawozdawczości oraz przekazywanie jej właściwemu wojewodzie, w formie dokumentu elektronicznego[205], z zastosowaniem systemu teleinformatycznego; sporządzanie oceny, o której mowa w art. 16a, na podstawie ocen sporządzonych przez gminy i powiaty z obszaru województwa, uwzględniającej kwestie i problemy społeczne wynikające z przyjętej strategii wraz z projektami, o których mowa w pkt 3 i przekazanie ich właściwemu wojewodzie do dnia 31 lipca każdego roku; utworzenie i utrzymanie regionalnego ośrodka polityki społecznej, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników.

Zadania ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego określa art. 23 ustawy. W myśl art. 24 ust. 1 i 2 ustawy, Rada Ministrów może przyjąć rządowy program pomocy społecznej mający na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia, przy czym Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki realizacji programu, o którym mowa w ust. 1, uwzględniając potrzebę zapewnienia efektywności rządowego programu pomocy społecznej.

Świadczeniami z pomocy społecznej są (art. 36): **świadczenia pieniężne:** zasiłek stały, zasiłek okresowy, zasiłek celowy i specjalny zasiłek celowy, zasiłek i pożyczka na ekonomiczne usamodzielnienie, pomoc na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki, świadczenie pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego dla cudzoziemców (...), wynagrodzenie należne opiekunowi z tytułu sprawowania opieki przyznane przez sąd; **świadczenia niepieniężne:** praca socjalna, bilet kredytowany, składki na ubezpieczenie zdrowotne, składki na ubezpieczenia społeczne, pomoc rzeczowa, w tym na ekonomiczne usamodzielnienie, sprawienie pogrzebu, poradnictwo specjalistyczne, interwencja kryzysowa, schronienie, posiłek, niezbędne ubranie, usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy, specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz w ośrodkach wsparcia, mieszkanie chronione, pobyt i usługi w domu pomocy społecznej, pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszkaniu chronionym, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, pomoc na zagospodarowanie – w formie rzeczowej dla osób usamodzielnianych.

Osobie albo rodzinie gmina może przyznać pomoc w formie pieniężnej lub rzeczowej, w celu ekonomicznego usamodzielnienia (art. 43 ust. 1).

[203] Pkt 3a dodany do art. 21 ww. ustawy z dniem 11 maja 2013 r.

[204] Pkt 4a – dodany do art. 21 również z dniem 11 maja 2013 r.

[205] Pkt 7 w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2016 r. (tj. bez słowa „również" przed słowami „w formie dokumentu").

Zadania pomocy społecznej w gminach wykonują jednostki organizacyjne – ośrodki pomocy społecznej (art. 110 ust. 1). Ośrodek pomocy społecznej koordynuje realizację gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, o której mowa w art. 17 ust. 1 pkt 1. (art. 110 ust. 4). Wójt (burmistrz, prezydent miasta) udziela kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy. Upoważnienie może być także udzielone innej osobie na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej (art. 110 ust. 7 i 8).

Zadania pomocy społecznej w powiatach wykonują jednostki organizacyjne – powiatowe centra pomocy rodzinie. Zadania powiatowych centrów pomocy rodzinie w miastach na prawach powiatu realizują miejskie ośrodki pomocy społecznej, które mogą być nazwane „miejskimi ośrodkami pomocy rodzinie" (art. 112 ust. 1 i 2). W indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości powiatu decyzje administracyjne wydaje starosta lub z jego upoważnienia kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie i inni pracownicy centrum upoważnieni na wniosek kierownika (art. 112 ust. 5).

Promocja zatrudnienia i instytucje rynku pracy

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[206] określa zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej. W art. 1 ust. 2 ustawy wskazano, że zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej są realizowane przez instytucje rynku pracy działające w celu: pełnego i produktywnego zatrudnienia; rozwoju zasobów ludzkich; osiągnięcia wysokiej jakości pracy; wzmacniania integracji oraz solidarności społecznej oraz zwiększania mobilności na rynku pracy. Zgodnie z art. 3 ust. 1 zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej są realizowane na podstawie uchwalanego przez Radę Ministrów Krajowego Planu Działań na Rzecz Zatrudnienia, zawierającego zasady realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia, zwanego dalej „Krajowym Planem Działań", oraz w oparciu o inicjatywy samorządu gminy, powiatu, województwa i partnerów społecznych. Samorząd województwa na podstawie Krajowego Planu Działań, uwzględniając strategie rozwoju województwa, w tym w zakresie polityki społecznej, o których mowa w przepisach o samorządzie województwa i przepisach o pomocy społecznej, przygotowuje corocznie regionalny plan działań na rzecz zatrudnienia, określający priorytetowe grupy bezrobotnych i innych osób wymagających wsparcia – po zasięgnięciu opinii powiatów wchodzących w skład województwa oraz wojewódzkiej rady dialogu społecznego, o której mowa w ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego[207] (art. 3 ust. 4)[208].

[206] Dz. U. z 2017 r. poz. 1065, ze zm.

[207] Dz. U. poz. 1240. Uprzednio, tj. wg art. 3 ust. 4 w brzmieniu obowiązującym do 10 września 2015 r. – po zasięgnięciu opinii wojewódzkiej komisji dialogu społecznego, o której mowa w ustawie z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080, ze zm.) – ustawa ta utraciła moc z dniem 11 września 2015 r.; do 26 maja 2014 r. – po zasięgnięciu opinii powiatowych jednostek samorządu terytorialnego oraz partnerów społecznych.

[208] Art. 3 ust. 4 był zmieniany: z dniem 11 września 2015 r. i z dniem 27 maja 2014 r.

Do zadań samorządu województwa w zakresie polityki rynku pracy, zgodnie z art. 8 ust. 1[209] należy: określanie i koordynowanie regionalnej polityki rynku pracy i rozwoju zasobów ludzkich w odniesieniu do krajowej polityki rynku pracy przez przygotowanie i realizację regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia; podział posiadanych środków Funduszu Pracy (dalej: FP), z uwzględnieniem kierunków i priorytetów określonych w regionalnym planie działań na rzecz zatrudnienia, na działania na rzecz promocji zatrudnienia, rozwoju zasobów ludzkich i aktywizacji bezrobotnych; realizacja zadań związanych z Krajowym Funduszem Szkoleniowym (dalej: KFS), w szczególności podział środków KFS pomiędzy powiatowe urzędy pracy, z uwzględnieniem priorytetów określonych przez ministra właściwego do spraw pracy, w porozumieniu z Radą Rynku Pracy; opracowywanie badań i analiz rynku pracy, w tym prowadzenie monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych oraz badanie zapotrzebowania na pracę w celu podniesienia efektywności prowadzonych działań na rzecz wzrostu i promocji zatrudnienia; współdziałanie z wojewódzką radą rynku pracy w określaniu i realizacji regionalnej polityki rynku pracy[210] i rozwoju zasobów ludzkich; programowanie i wykonywanie zadań realizowanych przy współfinansowaniu Europejskiego Funduszu Społecznego przez wykonywanie zadań wynikających z programów, o których mowa w przepisach o Narodowym Planie Rozwoju, w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju lub w przepisach o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020[211] oraz inicjowanie i realizowanie badań i analiz wykorzystywanych w działaniach realizowanych przez urzędy pracy; koordynowanie na terenie województwa realizacji programów aktywizacji zawodowej finansowanych z rezerwy FP pozostającej w dyspozycji ministra właściwego do spraw pracy; inicjowanie i realizowanie projektów pilotażowych; inicjowanie i realizowanie przedsięwzięć mających na celu rozwiązanie lub złagodzenie problemów związanych z planowanymi zwolnieniami grup pracowników z przyczyn dotyczących zakładu pracy; inicjowanie programów regionalnych i ich realizowanie, w porozumieniu z powiatowymi urzędami pracy; zlecanie działań aktywizacyjnych; realizowanie zadań wynikających z koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego państw, o których mowa w art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. A–c, oraz państw, z którymi Rzeczpospolita Polska zawarła dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym, w zakresie świadczeń dla bezrobotnych; realizowanie zadań wynikających z prawa swobodnego przepływu pracowników między państwami; realizowanie zadań związanych z międzynarodowym przepływem pracowników, wynikających z odrębnych przepisów, umów międzynarodowych i innych porozumień zawartych z partnerami zagranicznymi; świadczenie poradnictwa zawodowego oraz jego koordynowanie w publicznych służbach zatrudnienia na terenie województwa; opra-

[209] W brzmieniu aktualnie obowiązującym (w tym z uwzględnieniem zmian wprowadzonych do art. 8 ust. 1 z dniem 27 maja 2014 r., na mocy ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 598, ze zm.).

[210] Uprzednio (do 26 maja 2014 r.): wojewódzką radą zatrudnienia.

[211] Przepis w brzmieniu obowiązującym od 13 września 2014 r.

cowywanie, gromadzenie, aktualizowanie i upowszechnianie informacji zawodowych na terenie województwa; współpraca z ministrem właściwym do spraw pracy w zakresie opracowywania, gromadzenia i aktualizowania informacji zawodowych o charakterze ogólnokrajowym; współpraca na terenie województwa z powiatowymi urzędami pracy w zakresie organizacji szkoleń, przygotowania zawodowego dorosłych i staży, organizowanie, prowadzenie i finansowanie szkoleń pracowników wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy; coroczne określanie i ogłaszanie w wojewódzkim dzienniku urzędowym, w terminie do dnia 30 kwietnia, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiej rady rynku pracy[212], na podstawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 7 lit. b, oraz klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego określonej w przepisach o systemie oświaty[213], wykazu zawodów, w których za przygotowanie zawodowe młodocianych pracowników może być dokonywana refundacja; o której mowa w art. 12 ust. 6, przy uwzględnieniu zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności na rynku pracy; współdziałanie z właściwymi organami oświatowymi, szkołami i szkołami wyższymi w harmonizowaniu kształcenia i szkolenia zawodowego z potrzebami rynku pracy; współpraca ze szkołami wyższymi w zakresie wsparcia studentów, absolwentów i doktorantów szkół wyższych w wejściu na rynek pracy; prowadzenie rejestru agencji zatrudnienia oraz wydawanie certyfikatów o dokonaniu wpisu do rejestru agencji zatrudnienia; przetwarzanie informacji o bezrobotnych i poszukujących pracy korzystających z pomocy określonej w ustawie; współpraca z ministrem właściwym do spraw pracy w zakresie tworzenia rejestrów centralnych na podstawie art. 4 ust. 4; udzielanie informacji o możliwościach i zakresie pomocy określonej w ustawie i świadczonej przez publiczne służby zatrudnienia. Powyższe zadania są realizowane przez wojewódzki urząd pracy będący jednostką organizacyjną samorządu województwa (art. 8 ust. 3).

Marszałek województwa może, w formie pisemnej, upoważnić dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy lub na jego wniosek innych pracowników tego urzędu do załatwiania w imieniu marszałka województwa spraw, w tym wydawania decyzji i postanowień w trybie przepisów o postępowaniu administracyjnym. W zakresie zadań wynikających z programów współfinansowanych z FP w imieniu marszałka województwa zadania wykonuje dyrektor wojewódzkiego urzędu pracy (art. 8 ust. 5).

Sejmik województwa, co najmniej raz w roku dokonuje oceny sytuacji na rynku pracy i realizacji zadań w zakresie polityki rynku pracy (art. 8 ust 9).

Stosownie do art. 9 ust. 1[214] **do zadań samorządu powiatu w zakresie polityki rynku pracy należy** m.in.: opracowanie i realizacja programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy stanowiącego część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych,

[212] Uprzednio (do 26 maja 2014 r.): wojewódzkiej rady zatrudnienia.

[213] Od dnia 1 września 2017 r. – ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 59, ze zm.).

[214] W brzmieniu aktualnie obowiązującym (w tym z uwzględnieniem zmian wprowadzonych do art. 9 ust. 1 z dniem 27 maja 2014 r.)

o której mowa w odrębnych przepisach; pozyskiwanie i gospodarowanie środkami finansowymi na realizację zadań z zakresu aktywizacji lokalnego rynku pracy; udzielanie informacji o możliwościach i zakresie pomocy określonej w ustawie; udzielanie pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w znalezieniu pracy przez pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe; udzielanie pomocy pracodawcom w pozyskiwaniu pracowników przez pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe; kierowanie bezrobotnych do realizatora działań aktywizacyjnych, któremu marszałek województwa zlecił wykonanie działań aktywizacyjnych; realizacja zadań związanych z KFS, w szczególności udzielanie pomocy pracodawcom poprzez finansowanie kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawcy; rejestrowanie bezrobotnych i poszukujących pracy; ustalanie profili pomocy dla bezrobotnych; inicjowanie, organizowanie i finansowanie usług i instrumentów rynku pracy; inicjowanie, organizowanie i finansowanie szkoleń i przygotowania zawodowego dorosłych; opracowywanie badań, analiz i sprawozdań, w tym prowadzenie monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych, oraz dokonywanie ocen dotyczących rynku pracy na potrzeby powiatowej rady rynku pracy[215] oraz organów zatrudnienia; inicjowanie i realizowanie przedsięwzięć mających na celu rozwiązanie lub złagodzenie problemów związanych z planowanymi zwolnieniami grup pracowników z przyczyn dotyczących zakładu pracy; współdziałanie z powiatowymi radami rynku pracy w zakresie promocji zatrudnienia oraz wykorzystania środków FP; współpraca z gminami w zakresie upowszechniania ofert pracy i informacji o usługach poradnictwa zawodowego, szkoleniach, przygotowaniu zawodowym dorosłych, stażach, organizacji robót publicznych oraz prac społecznie użytecznych, realizacji Programu Aktywizacja i Integracja, o którym mowa w art. 62a ustawy, oraz zatrudnienia socjalnego na podstawie przepisów o zatrudnieniu socjalnym; współpraca z wojewódzkimi urzędami pracy w zakresie świadczenia podstawowych usług rynku pracy, w tym w opracowywaniu i aktualizacji informacji zawodowych; przyznawanie i wypłacanie zasiłków oraz innych świadczeń z tytułu bezrobocia; wydawanie decyzji (o: uznaniu lub odmowie uznania danej osoby za bezrobotną oraz utracie statusu bezrobotnego, przyznaniu, odmowie przyznania, wstrzymaniu lub wznowieniu wypłaty oraz utracie lub pozbawieniu prawa do zasiłku, stypendium i innych finansowanych z FP świadczeń niewynikających z zawartych umów, obowiązku zwrotu nienależnie pobranego zasiłku, stypendium, innych nienależnie pobranych świadczeń lub kosztów szkolenia i przygotowania zawodowego dorosłych finansowanych z FP, odroczeniu terminu spłaty, rozłożeniu na raty lub umorzeniu części albo całości nienależnie pobranego świadczenia udzielonego z FP, należności z tytułu zwrotu refundacji lub przyznanych jednorazowo środków, o których mowa w art. 46, oraz innych świadczeń finansowanych z FP, o których mowa w art. 76 ust. 7a ustawy); realizowanie zadań wynikających z koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego państw[216], w zakresie świadczeń dla bezrobotnych, w tym realizowanie decyzji, o których mowa w art. 8a ustawy; realizowanie zadań wynikających z prawa swo-

[215] Uprzednio (do 26 maja 2014 r.): powiatowej rady zatrudnienia.

[216] Państw, o których mowa w art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. a–c, oraz państw, z którymi Rzeczpospolita Polska zawarła dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym.

bodnego przepływu pracowników między państwami[217] (w szczególności przez: realizowanie działań sieci EURES we współpracy z ministrem właściwym do spraw pracy, samorządami województw oraz innymi podmiotami uprawnionymi do realizacji działań sieci EURES, realizowanie zadań związanych z udziałem w partnerstwach transgranicznych EURES na terenie działania tych partnerstw); a ponadto m.in. organizowanie i finansowanie szkoleń pracowników powiatowego urzędu pracy; opracowywanie i realizowanie indywidualnych planów działania; realizowanie projektów w zakresie promocji zatrudnienia, w tym przeciwdziałania bezrobociu, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych, wynikających z programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego i FP; inicjowanie i realizowanie badań i analiz wykorzystywanych w działaniach prowadzonych przez urzędy pracy; organizacja i realizowanie programów specjalnych; realizowanie programów regionalnych na podstawie porozumienia zawartego z wojewódzkim urzędem pracy; przetwarzanie informacji o bezrobotnych, poszukujących pracy i cudzoziemcach zamierzających wykonywać lub wykonujących pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; współpraca z ministrem właściwym do spraw pracy w zakresie tworzenia rejestrów centralnych na podstawie art. 4 ust. 4; inicjowanie i realizowanie projektów pilotażowych. Powyższe zadania są wykonywane przez powiatowe urzędy pracy wchodzące w skład powiatowej administracji zespolonej (art. 9 ust. 2).

Starosta może, w formie pisemnej, upoważnić dyrektora powiatowego urzędu pracy lub na jego wniosek innych pracowników tego urzędu do załatwiania w imieniu starosty spraw, w tym do wydawania decyzji, postanowień oraz zaświadczeń w trybie przepisów o postępowaniu administracyjnym (art. 9 ust. 7).

Powiatowe urzędy pracy rejestrują bezrobotnych i poszukujących pracy oraz prowadzą rejestr tych osób (art. 33 ust. 1). Powiatowy urząd pracy, udzielając bezrobotnemu pomocy, niezwłocznie po rejestracji, o której mowa w ust. 2, ustala dla bezrobotnego profil pomocy, oznaczający właściwy ze względu na potrzeby bezrobotnego zakres form pomocy określonych w ustawie (art. 33 ust. 2b). Według art. 33 ust. 2c, ustanawia się trzy profile pomocy i formy pomocy stosowane w ramach tych profili:

- profil pomocy I – pośrednictwo pracy, a także w uzasadnionych przypadkach poradnictwo zawodowe lub formy pomocy, o których mowa w art. 40 ust. 1 i 3a, art. 45, art. 46 ust. 1 pkt 2, art. 60b, art. 61e pkt 2 oraz art. 66k–66n ustawy;
- profil pomocy II – usługi i instrumenty rynku pracy, działania aktywizacyjne zlecone przez urząd pracy oraz inne formy pomocy z wyłączeniem Programu Aktywizacja i Integracja, o którym mowa w art. 62a ustawy;
- profil pomocy III – Program Aktywizacja i Integracja, o którym mowa w art. 62a 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[218].

[217] Państwami, o których mowa w art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. a–c.

[218] Ust. 2b oraz ust. 2c dodano do art. 33 ustawy z dniem 27 maja 2014 r.

Podstawowymi usługami rynku pracy są: pośrednictwo pracy; poradnictwo zawodowe; organizacja szkoleń (art. 35 ust. 1)[219].

Instrumentami rynku pracy wspierającymi podstawowe usługi rynku pracy są, zgodnie z art. 44 ustawy[220]: finansowanie kosztów przejazdu do pracodawcy zgłaszającego ofertę pracy lub do miejsca pracy, odbywania stażu, przygotowania zawodowego dorosłych lub odbywania zajęć w zakresie poradnictwa zawodowego w związku ze skierowaniem przez powiatowy urząd pracy; finansowanie kosztów zakwaterowania w miejscu pracy osobie, która podjęła zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, staż, przygotowanie zawodowe dorosłych poza miejscem stałego zamieszkania, w przypadku skierowania przez powiatowy urząd pracy; dofinansowanie wyposażenia miejsca pracy, podjęcia działalności gospodarczej, kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa; refundowanie kosztów poniesionych z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne w związku z zatrudnieniem skierowanego bezrobotnego; finansowanie dodatków aktywizacyjnych; finansowanie kosztów zorganizowanego przejazdu bezrobotnych i poszukujących pracy, w związku z udziałem tych osób w targach pracy i giełdach pracy organizowanych przez wojewódzki urząd pracy w ramach pośrednictwa pracy, w szczególności prowadzonego w ramach sieci EURES.

Zasady dotyczące świadczeń dla bezrobotnych określone zostały w rozdziale 15 (art. 71–83) ustawy, natomiast regulacje dotyczące pracowników służb zatrudnienia określają przepisy rozdziału 17 (art. 91 do art. 100) ustawy.

Prowadzenie przedszkoli

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. **o systemie oświaty**[221] stanowi, że system oświaty zapewnia m.in. wspomaganie przez szkołę wychowawczej roli rodziny; opiekę uczniom pozostającym w trudnej sytuacji materialnej i życiowej (art. 1 pkt 2 i 12). System oświaty obejmuje m.in. przedszkola, w tym z oddziałami integracyjnymi, przedszkola specjalne oraz inne formy wychowania przedszkolnego (art. 2 pkt 1). Szkoła i placówka może być szkołą i placówką publiczną albo niepubliczną. Szkoła i placówka może być zakładana i prowadzona przez: jednostkę samorządu terytorialnego, inną osobę prawną, osobę fizyczną. Jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić jedynie szkoły i placówki publiczne (art. 5 ust. 1–3).

Art. 5a stanowi m.in., że zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego finansowane są na zasadach określonych w odrębnych ustawach. Zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego[222] i profilaktyki społecznej, jest zadaniem oświatowym gmin

[219] W brzmieniu aktualnie obowiązującym (w tym z uwzględnieniem zmian wprowadzonych do art. 35 ust. 1 z dniem 27 maja 2014 r.). Uprzednio, tj. w okresie od 1 lutego 2009 r. do 26 maja 2014 r.: pośrednictwo pracy (pkt 1), poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa (pkt 3), pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy (pkt 4), organizacja szkoleń (pkt 5).

[220] W brzmieniu aktualnie obowiązującym (w tym z uwzględnieniem zmiany wprowadzonej do pkt 1 z dniem 27 maja 2014 r.).

[221] Dz. U. z 2017 r. poz. 2198, ze zm. Przepisy ustawy w brzmieniu obowiązującym do 31 sierpnia 2017 r., w tym m.in. bez zmian wprowadzonych na mocy ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 60, ze zm.). Z dniem 1 września 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 59, ze zm.), a z dniem 1 stycznia 2018 r. ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. poz. 2203).

[222] Przepis w brzmieniu z uwzględnieniem zmiany wprowadzonej do art. 5a ust. 2 ustawy z dniem 31 marca 2015 r. (dodano słowa „kształcenia specjalnego").

– m.in. w przedszkolach oraz w innych formach wychowania przedszkolnego, o których mowa w art.14a ust. 1a ustawy. Środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek, zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

W myśl art. 14d. ust. 1–2, na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5[223] gmina otrzymuje dotację celową z budżetu państwa, która może być wykorzystana wyłącznie na dofinansowanie wydatków bieżących związanych z realizacją tych zadań. Podziału środków przeznaczonych na dotację, pomiędzy poszczególne gminy dokonuje minister właściwy do spraw oświaty i wychowania.

Opieka nad dziećmi w wieku do lat trzech

Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. **o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3**[224] określa m.in. zasady organizowania i funkcjonowania opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech (art. 1 pkt 1). Zgodnie z art. 2 ust. 1 opieka nad dziećmi w wieku do lat trzech może być organizowana w formie żłobka lub klubu dziecięcego, a także sprawowana przez dziennego opiekuna oraz nianię. W przypadku, gdy dziecko, które ukończyło trzeci rok życia umieszczone jest w żłobku lub klubie dziecięcym albo jest objęte opieką sprawowaną przez dziennego opiekuna, rodzice tego dziecka, są zobowiązani do złożenia podmiotowi prowadzącemu opiekę oświadczenia o przeszkodach w objęciu dziecka wychowaniem przedszkolnym (art. 2 ust. 4 ww. ustawy).

Żłobki i kluby dziecięce mogą tworzyć i prowadzić: gminy; osoby fizyczne; osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Gmina tworzy żłobki i kluby dziecięce w formie gminnych jednostek budżetowych. Żłobkiem lub klubem dziecięcym jest każda jednostka organizacyjna, która niezależnie od jej nazwy wykonuje zadania określone w art. 10 ustawy (art. 8 ust. 1–3)[225]. Prowadzenie żłobka lub klubu dziecięcego jest działalnością regulowaną w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[226] i wymaga wpisu do rejestru żłobków i klubów dziecięcych, zwanego dalej „rejestrem" (art. 26).

Stosownie do art. 62 ust. 1 minister właściwy do spraw rodziny opracowuje resortowe oraz rządowe programy rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech oraz finansowo wspiera te programy. Opracowanie i realizacja programów odbywa się we współpracy z wojewodą[227].

[223] Ww. przepisy art. 14d zostały dodane do ustawy z dniem 1 września 2013 r. Przepis art. 14d ust. 1 z uwzględnieniem zmiany wprowadzonej z dniem 9 grudnia 2016 r. (dodano wówczas zapis „dzieci w wieku do lat pięciu").

[224] Dz. U. z 2016 r. poz. 157, ze zm.

[225] W brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2018 r. art. 8 ust. 1 stanowi, że żłobki i kluby dziecięce mogą tworzyć i prowadzić: jednostki samorządu terytorialnego oraz instytucje publiczne (pkt 1), osoby fizyczne (pkt 2), osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (pkt 3). Jednostki samorządu terytorialnego tworzą żłobki i kluby dziecięce w formie samorządowych jednostek budżetowych (art. 8 ust. 2). Instytucje publiczne tworzą i prowadzą żłobki i kluby dziecięce dla dzieci pracowników zatrudnionych w tych instytucjach. Do żłobka lub klubu dziecięcego prowadzonych przez instytucje publiczne mogą być przyjmowane dzieci inne niż dzieci pracowników zatrudnionych w tych instytucjach, jeżeli w żłobku lub klubie dziecięcym są wolne miejsca (art. 8 ust. 2a i 2b).

[226] Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm.

[227] Art. 62 ust. 1 w brzmieniu obowiązującym od 13 lipca 2013 r. (dodano wówczas zdanie drugie: „Opracowanie i realizacja programów odbywa się we współpracy z wojewodą").

Świadczenie wychowawcze (Rodzina 500+)

Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. **o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci**[228] określa warunki nabywania prawa do świadczenia wychowawczego oraz zasady przyznawania i wypłacania tego świadczenia (art. 1 ust. 1).

Stosownie do art. 3 Rada Ministrów składa corocznie Sejmowi i Senatowi, w terminie do dnia 30 września, sprawozdanie z realizacji ustawy. Celem świadczenia wychowawczego jest częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych (art. 4 ust. 1).

Według art. 2 pkt 11 ustawy, organ właściwy, o którym mowa w tej ustawie, oznacza wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie wychowawcze lub otrzymującej świadczenie wychowawcze. Stosownie do art. 10 ustawy postępowanie w sprawie świadczenia wychowawczego prowadzi organ właściwy. Organ właściwy może, w formie pisemnej, upoważnić swojego zastępcę, pracownika urzędu albo kierownika ośrodka pomocy społecznej lub innej jednostki organizacyjnej gminy, a także inną osobę na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej lub innej jednostki organizacyjnej gminy do prowadzenia postępowań w sprawach, o których mowa w ust. 1, a także do wydawania w tych sprawach decyzji. W przypadku gdy postępowania w sprawach, o których mowa w ust. 1, prowadzone są w ośrodku pomocy społecznej, realizacja tych zadań nie może powodować nieprawidłowości w wykonywaniu zadań pomocy społecznej, a także nie może naruszać norm zatrudnienia pracowników socjalnych określonych w przepisach o pomocy społecznej.

Organ właściwy oraz samorząd województwa[229] realizują zadania z zakresu świadczenia wychowawczego jako zadanie z zakresu administracji rządowej (art. 29 ust. 1.). Do finansowania świadczenia wychowawczego mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[230]. Świadczenie wychowawcze i koszty jego obsługi są finansowane w formie dotacji celowej z budżetu państwa (art. 29 ust. 2 i 3).

Zadania w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego[231]**, stanowi,** że tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4 ust. 1 i 2). Gmina wykonuje zadania, o których mowa w ust. 1 i 2, wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób (art. 4 ust. 3). W celu realizacji zadań, o których mowa w art. 4, gmina może tworzyć i posiadać **zasób mieszkaniowy** (art. 20 ust. 1). Z zasobu mieszkaniowego gmina wydziela część lokali, które prze-

[228] Dz. U. z 2017 r. poz. 1851, ze zm.

[229] Z dniem 1 stycznia 2018 r. ww. przepis został zmieniony (jego brzmienie po zmianie to: „Organ właściwy realizuje zadania z zakresu świadczenia wychowawczego jako zadanie z zakresu administracji rządowej").

[230] Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

[231] Dz. U. z 2016 r. poz. 1610, ze zm.

znacza się na wynajem, jako lokale socjalne (art. 22). W celu wykonywania zadań, o których mowa w art. 4, gmina może także wynajmować lokale od innych właścicieli i podnajmować je osobom, których gospodarstwa domowe osiągają niski dochód (art. 20 ust. 2a). Od podnajemców, o których mowa w ust. 2a, gmina może pobierać czynsz niższy niż ten, który sama opłaca właścicielowi lokalu (art. 20 ust. 2b). Gmina tworzy zasób tymczasowych pomieszczeń, które przeznacza się na wynajem (art. 25a).

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 1 o ochronie praw lokatorów, rada gminy uchwala wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. (Powinien on być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować w szczególności zakres określony w art. 21 ust. 2 pkt 1–8).

Zasady rewitalizacji

W dniu 18 listopada 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 9 października 2015 r. **o rewitalizacji** [232], która określa zasady oraz tryb przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji (art. 1). Zgodnie z art. 2 ust. 1, rewitalizacja stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji.

Przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji, a także jej prowadzenie w zakresie właściwości gminy, stanowią jej zadania własne (art. 3 ust. 1). Realizując ww. zadania, gmina współpracuje z powiatem, województwem, administracją rządową oraz innymi podmiotami realizującymi na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa (art. 3 ust. 3).

Wykaz wybranych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności przedstawiono w załączniku nr 6.3 do Informacji.

[232] Dz. U. z 2017 r.,poz. 1023, ze zm.

6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1868).
3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2017 r. poz. 2096, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2017 r. poz.1376, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1769, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2017 r. poz. 1065, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 697, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1390).
9. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1828).
10. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2017 r. poz. 2198, ze zm.)[233].
11. Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2016 r. poz. 157 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1610, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121, ze zm.).
14. Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1392.).
15. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077).
16. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 760)[234].

[233] Z dniem 1 września 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 59, ze zm.).

[234] Uchylone z dniem 1 stycznia 2018 r. na mocy § 36 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 1911).

17. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. 2016 r. poz.1015, ze zm.).
18. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r. poz. 92).
19. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2017 r. poz. 2342, ze zm.).
20. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1023, ze zm.).
21. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. z 2017 r. poz. 1460, ze zm.).

6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Inwestycji i Rozwoju
8. Minister Rodziny Pracy i Polityki Społecznej
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny
11. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
12. Przewodniczący Senackiej Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
13. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej

6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli

MINISTER
INWESTYCJI I ROZWOJU

data: 10 września 2018 r.
znak sprawy: DKN-I.0810.23.2018.MB
telefon: 22 273 88 69
e-mail: monika.bugajska@miir.gov.pl

Pan Mieczysław Łuczak
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Dotyczy: Informacji o wynika kontroli pn. *Rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast istotnie dotkniętych skutkami zmian gospodarczych.*

Szanowny Panie Prezesie,

przekazuję stanowisko dotyczące otrzymanej 30 sierpnia 2018 r. *Informacji o wynikach kontroli pn. Rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast istotnie dotkniętych skutkami zmian gospodarczych.*

1. We wprowadzeniu (str. 6 akapit 2) NIK wskazuje, że do kontroli wytypowano 10 miast, podczas gdy w okresie sierpień-październik 2017 r. Ministerstwo Rozwoju było kontrolowane w zakresie 11 miast, tj. 10 wymienionych w *Informacji NIK* oraz dodatkowo w zakresie miasta Przemyśl. Potwierdzeniem tego są również zapisy w dalszej części *Informacji NIK* – str. 31 ostatni tiret, gdzie wśród miast objętych wsparciem PO RPW i POPW wymieniono właśnie Przemyśl.
2. Na str. 31 ostatni tiret zakończony na str. 32 – w tekście dokonano skrótu, który doprowadził do prezentacji nieprawdziwych danych.
   Aby przedstawić prawdziwe dane (zgodnie z tymi, które Ministerstwo Rozwoju przekazało NIK w czasie kontroli w 2017 r.) tekst powinien zostać uzupełniony w następujący sposób. Po kwocie 2122,8 mln zł powinna być kropka, a dalej, w nowym zdaniu *„W ramach realizacji drugiego z programów do 30 września 2017 r. zawarto*

Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa,
tel. 22 273 70 10, fax 22 273 70 11, www.miir.gov.pl, www.funduszeeuropejskie.gov.pl
Pismo spełnia zasady dostępności.

umowy o dofinansowanie projektów planowanych do realizacji w obrębie ww. miast na kwotę łączną 578,56 mln zł.".

Uwaga jest o tyle istotna, że kwota 2122,8 mln zł dotyczy Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013, a nie jak wynika z Informacji Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020.

Jednakże w przypadku, gdyby kontrola obejmowała w istocie 10 a nie 11 miast (uwaga 1.), kwoty w ww. tirecie powinny być pomniejszone o wartości dotyczące Przemyśla i wynosić odpowiednio: 1276,2 mln zł, 1818,7 mln zł i 578,55 mln zł.

Kopie pism przekazanych NIK w 2017 r. z ww. danymi przedstawiam w załączeniu – pierwsze dwie kwoty pochodzą z tabeli 1 i tabeli 2 z odpowiedzi na pytanie 6 pisma-załącznika nr 2; ostatnia kwota, którą sugeruję zawrzeć w *Informacji NIK* pochodzi z tabeli 2 dołączonej do pisma-załącznika nr 4.

3. Str. 32 Informacji kolejny tiret i akapit pod nim – prezentowane tam dane również odnoszą się do 11 miast (wraz z Przemyślem) a nie 10, na co wskazuje zdanie pierwsze wspomnianego akapitu.
4. Uwaga techniczna: w *Informacji NIK* na str. 35 w drugim akapicie nad ramką zamiast numeru strony pojawił się komunikat systemowy *„Błąd! Nie zdefiniowano zakładki".*

Z wyrazami szacunku

MINISTER
z up.
Andżelika Możdżanowska
SEKRETARZ STANU

Załączniki:

1. Pismo kontrolera NIK do DPP z dnia 17 sierpnia 2017 r.
2. Odpowiedź DPP na pismo z dnia 17 sierpnia 2017 r. (25 sierpnia 2017 r.).
3. E-mail kontrolera NIK do DPP z 9 października 2017 r.
4. Odpowiedź DPP na e-mail z 9 października 2017 r. (pismo z 11 października 2017 r.).

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA. 410.007.08.2017

Warszawa, dnia 17 sierpnia 2017 r.

Pani

Małgorzata Wierzbicka
Dyrektor Departamentu
Programów Ponadregionalnych
w Ministerstwie Rozwoju

W związku z kontrolą ***„P/17/070 - Rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast istotnie dotkniętych skutkami zmian gospodarczych"*** przeprowadzaną w Ministerstwie Rozwoju, działając na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r., poz. 524), proszę o udzielenie w terminie do dnia 25 sierpnia 2017 r. pisemnych wyjaśnień w następujących sprawach:

Wprowadzenie:
Ww. kontrola dotyczy w szczególności 11 miast: **Wałbrzycha, Chełma, Białej Podlaskiej, Zgierza, Łodzi, Przemyśla, Tarnobrzegu, Białegostoku, Łomży, Żor i Siemianowic Śląskich.**
Jeżeli dokumenty i opracowania dostępne w Departamencie Programów Ponadregionalnych (np. związane z Programem Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013 oraz Programem Operacyjnym Polska Wschodnia 2014-2020), obejmowałyby także inne miasta niż wyżej wymienione, można zaprezentować odrębnie dane dotyczące tych miast (wraz ze wskazaniem tych miast).

1. W jakich dokumentach opracowanych w latach 2013-2016 zostały zawarte dane i analizy na temat sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców miast, w kontekście problemów tych miast?
   Czy i jakie dokumenty (analizy, raporty) dotyczyły w szczególności miast wymienionych wyżej?

2. Które z dokumentów, których przedmiotem była identyfikacja problemów społeczno-ekonomicznych miast zostały opracowane w Ministerstwie, a które przez podmioty zewnętrzne?

3. Czy i jak w latach 2012-2017 zmieniało się podejście do rozwiązywania problemów miast, w szczególności miast istotnie dotkniętych skutkami transformacji?

4. Jakie dokumenty strategiczne, programowe (przyjęte lub tworzone) uwzględniały problemy miast dotkniętych zmianami, w tym problemy społeczno-ekonomiczne jego mieszkańców takie jak bezrobocie, brak dostępnych mieszkań komunalnych, ubóstwo wymagające pomocy socjalnej, niezapewnienie wystarczającej liczby miejsc w przedszkolach, żłobkach itd.?
   Które z dokumentów w szczególności odnosiły się do miast wymienionych wyżej?
   Jakie były zależności i powiązania pomiędzy poszczególnymi dokumentami strategicznymi/ programami?

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

5. W jakim zakresie na etapie programowania działań zorientowanych na rozwiązywanie problemów miast konsultowano się z właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego lub ich związkami/zrzeszeniami? Czy konsultowano się z władzami ww. miast?

6. Jakie środki zabezpieczono na wsparcie miast (a w szczególności ww. 11 miast) w odniesieniu do konkretnych programów/planów?
   W jakim wymiarze finansowym udzielono wsparcia (tzw. wydatki wykonane) ww. miastom (oraz podmiotom z tych miast) w poszczególnych latach w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013 oraz Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020?
   Czy realizacja ww. Programów Operacyjnych wpłynęła na rozwiązanie problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast w latach 2013-2016, a jeżeli tak – jakie wskaźniki to obrazują?

7. Czy i jaką współpracę podejmowano z innymi ministerstwami (w szczególności z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej) na etapach: identyfikacji, programowania zmian i wdrażania programów?

Odmowa udzielenia wyjaśnień bądź uchylenie się od odpowiedzi na pytania może nastąpić jedynie w przypadkach, o których mowa w art. 40 ust. 2-4 ustawy o NIK.

Wyjaśnienia, wraz z ewentualnymi dokumentami potwierdzającymi ich treść, proszę przekazać mi w pokoju nr 1129 w MR, telefon 728 412 588 oraz mailem na adres Piotr.Graca@nik.gov.pl.

Warunkiem przyjęcia pisemnych wyjaśnień jest wskazanie osoby składającej wyjaśnienia, podanie zajmowanego stanowiska oraz podpis (art. 40 ust. 5 ustawy o NIK).

Piotr Graca
główny specjalista
kontroli państwowej

Piotr Graca
(podpis kontrolera)

MINISTERSTWO ROZWOJU

DEPARTAMENT PROGRAMÓW PONADREGIONALNYCH

DPP-VI.0810.1.2017.JG

Warszawa, 25 sierpnia 2017 2017 r.

Pan Piotr Graca

Główny specjalista kontroli państwowej

NIK Delegatura w Katowicach

Szanowny Panie

w odpowiedzi na pismo z dnia 17 sierpnia 2017 r., znak: 410.007.08.2017, poniżej przedstawiam informacje, o które Pan wnioskował.

Departament Programów Ponadregionalnych (DPP) pełni funkcję Instytucji Zarządzającej programami operacyjnymi Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013 oraz Polska Wschodnia 2014-2020 (odpowiednio: IZ PO RPW i IZ POPW). Ww. programy operacyjne mają ograniczony zasięg terytorialny (pięć województw: warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie, świętokrzyskie i podkarpackie) i są instrumentami uzupełniającymi krajowe i regionalne programy współfinansowane ze środków UE. Dlatego w ww. PO RPW i POPW przyjęto perspektywę rozwoju społ. – gosp. całego makroregionu Polski Wschodniej a wspierane inwestycje mają przede wszystkim ponadregionalny charakter i/lub oddziaływanie.

Pytanie 1 i 2

1. W jakich dokumentach opracowanych w latach 2013-2016 zostały zawarte dane i analizy na temat sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców miast, w kontekście problemów tych miast? Czy i jakie dokumenty (analizy, raporty) dotyczyły w szczególności miast wymienionych wyżej?

   oraz

2. Które z dokumentów, których przedmiotem była identyfikacja problemów społeczno-ekonomicznych miast zostały opracowane w Ministerstwie, a które przez podmioty zewnętrzne?

DPP nie zlecał, ani we własnym zakresie nie opracowywał w latach 2013-2016 kompleksowych analiz sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców miast, w kontekście problemów tych miast.
W zakresie zadań DPP (jako IZ PO RPW i IZ POPW) zlecał przygotowanie opracowań, które zawierały analizę tylko wybranych, skupionych na obszarach wsparcia POPW, aspektów sytuacji miast Polski Wschodniej. Dotyczyły one transportu, głównie w odniesieniu do miast wojewódzkich i ich obszarów funkcjonalnych (w tym Białegostoku), które są m.in. beneficjentami II osi POPW. Były to następujące dokumenty:

- Plan Transportowy dla PO PW 2014-2020, 2016 r.;
- Analiza potrzeb inwestycyjnych i uzasadnienie założeń operacyjnych programu dla Polski Wschodniej na lata 2014-2020 w obszarze INFRASTRUKTURA DROGOWA, 2013 r. – Tomasz Komornicki, Polska Akademia Nauk;
- Analiza potrzeb inwestycyjnych i uzasadnienie założeń operacyjnych programu dla Polski Wschodniej na lata 2014-2020 w obszarze TRANSPORT MIEJSKI , 2013 r. – Piotr Rosik, Polska Akademia Nauk.

Dokument podpisany elektronicznie przez: Magdalena Jasińska
Data podpisu: 25 sierpnia 2017

Pytanie 3

3. Czy i jak w latach 2012-2017 zmieniało się podejście do rozwiązywania problemów miast, w szczególności miast istotnie dotkniętych skutkami transformacji?

W ramach Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020 oprócz działań dedykowanych miastom wojewódzkim (podobnie jak to miało miejsce w PO RPW 2007-2013), które dotyczą zrównoważonego transportu miejskiego i infrastruktury drogowej, wydzielono w ramach działania *1.3.1 Wdrażanie innowacji przez MŚP* pulę środków z przeznaczeniem na wsparcie projektów realizowanych na obszarach średnich miast z obszaru Polski Wschodniej, tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Koncentrowanie inwestycji na obszarach miast średnich ma na celu rozwój przedsiębiorstw, a co za tym idzie wzrost liczby dobrych miejsc pracy, wzrost zatrudnienia, wzrost dochodów i przeciwdziałanie odpływu ludności z tych terenów.

Pytanie 4

4. Jakie dokumenty strategiczne, programowe (przyjęte lub tworzone) uwzględniały problemy miast dotkniętych zmianami, w tym problemy społeczno-ekonomiczne jego mieszkańców takie jak **bezrobocie**, brak dostępnych mieszkań komunalnych, ubóstwo wymagające pomocy socjalnej, niezapewnienie wystarczającej liczby miejsc w przedszkolach, żłobkach itd.?
   Które z dokumentów w szczególności odnosiły do miast wymienionych wyżej?
   Jakie były zależności i powiązania pomiędzy poszczególnymi dokumentami strategicznymi/ programowymi?

Pytanie wykracza poza zakres zadań Departamentu Programów Ponadregionalnych.

Niemniej na etapie opracowania Program Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020 jako podstawę wyboru celów tematycznych, uwzględniającą zarówno wnioski z diagnozy sytuacji i trendów rozwojowych makroregionu, jak również szerokie uwarunkowania europejskie i krajowe, przyjęto *Strategię rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020 r.* Cele i zakres wsparcia POPW są jednocześnie odpowiedzią na wybrane wyzwania rozwojowe nakreślone w *Umowie Partnerstwa (UP)* a odnoszące się do pięciu województw makroregionu. Ze względu na zasadę koncentracji tematycznej interwencji funduszy UE 2014-2020 oraz na ponadregionalny charakter Programu, wpiera on:

- tworzenie warunków sprzyjających powstawaniu i rozwoju innowacyjnych MŚP w Polsce Wschodniej;
- tworzenie nowych modeli biznesowych w celu umiędzynarodowienia działalności MŚP;
- poprawę efektywności układów transportowych oraz zrównoważonego transportu miast wojewódzkich i ich obszarów funkcjonalnych;
- zwiększenie dostępności makroregionu w zakresie infrastruktury transportowej (połączenia miast wojewódzkich i ich obszarów funkcjonalnych z siecią dróg krajowych, w tym TEN-T; oraz kolejowe).

Działania te mają się przyczynić do wzrostu konkurencyjności i innowacyjności makroregionu Polski Wschodniej, co powinno pozytywnie wpłynąć na zwiększenie liczby dobrych miejsc pracy, a przez lepsze dojazdy - poszerzyć rynki pracy, to z kolei podniesie poziom zatrudnienia w regionie, w szczególności w miastach.

Pytanie 5

5. W jakim zakresie na etapie programowania działań zorientowanych na rozwiązywanie problemów miast konsultowano się z właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego lub ich związkami/ zrzeszeniami? Czy konsultowano się z władzami ww. miast?

Listy podmiotów zaangażowanych w przygotowanie Program Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020, tj. członków *Grupy Roboczej ds. przygotowania POPW 2014-2020* oraz podmiotów uczestniczących w procesie ewaluacji *ex-ante* programu, znajdują się w rozdziale 12.3 Programu. Wśród nich są miasta wojewódzkie i samorządy województw Polski Wschodniej. Ponadto przedstawiciele JST brali udział w spotkaniach konsultacyjnych Programu.

Warto również zaznaczyć, że przedstawiciele samorządów województw oraz związków/ zrzeszeń JST, m.in.: Unii Metropolii Polskich, Związku Powiatów Polskich, Związku Miast Polskich, Unii Miasteczek Polskich, biorą udział w pracach Komitetu Monitorującego Program, do którego zadań należy m.in. zatwierdzanie kryteriów wyboru projektów, zatwierdzanie sprawozdań z realizacji programu oraz zmian programu.

Pytanie 6

6. Jakie środki zabezpieczono na wsparcie miast (w szczególności ww. 11 miast) w odniesieniu do konkretnych programów/planów?
   W jakim wymiarze finansowym udzielono wsparcia (tzw. wydatki wykonane) ww. miastom (oraz podmiotom z tych miast) w poszczególnych latach w ramach ww. Programów Operacyjnych (PO RPW 2007-2013 i POPW 2014-2020)?
   Czy realizacja ww. Programów Operacyjnych (PO RPW 2007-2013 i POPW 2014-2020) wpłynęła na rozwiązanie problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców ww. miast w latach 2013-2016, a jeżeli tak – jakie wskaźniki to obrazują?

W POPW realizowana jest oś II *Nowoczesna infrastruktura transportowa,* dedykowana miastom wojewódzkim, w tym Białemustokowi. Budżet osi wynosi 916 mln EUR (EFRR). Natomiast w budżecie działania *1.3.1 Wdrażanie innowacji przez MŚP*, zapewniono 60 mln PLN z EFRR na wsparcie projektów realizowanych w średnich miastach Polski Wschodniej, tracących funkcje społeczno-gospodarcze.

Spośród 11 miast, będących przedmiotem zainteresowania NIK, na obszarze interwencji PO RPW 2007-2013 jak i POPW 2014-2020 znajdują się: Chełm, Biała Podlaska, Przemyśl, Tarnobrzeg, Białystok i Łomża. Z uwagi na ponadregionalnych charakter, w systemie monitorowania PO RPW 2007-2013 i POPW 2014-2020 nie prowadzi się cyklicznego pomiaru wsparcia w przekroju poszczególnych miast. Poniższe dane mają charakter szacunkowy.

Tab. 1. Wsparcie udzielone miastom w oparciu o wnioski o płatność w poszczególnych latach w PO RPW 2007-2013

	Dofinansowanie UE (w mln PLN)								
Miasto	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**SUMA**
Biała Podlaska	0,9	6,2	11,1	18,0	13,6	11,6	2,2	0,2	**63,8**
Chełm	0,0	6,3	10,0	6,2	4,7	0,0	0,0	0,0	**27,2**
Przemyśl	0,0	7,1	20,1	3,0	1,2	0,7	0,0	0,0	**32,1**
Tarnobrzeg	0,0	0,0	37,0	5,1	17,4	5,2	0,7	1,6	**67,0**
Białystok	97,9	178,9	184,3	207,7	150,7	159,6	51,7	43,7	**1 074,5**
Łomża	1,9	5,6	18,0	5,5	10,6	2,1	0,0	0,0	**43,7**
Razem	**100,7**	**204,1**	**280,5**	**245,5**	**198,2**	**179,2**	**54,6**	**45,5**	**1 308,3**

Tab. 2. Wsparcie udzielone podmiotom w miastach w oparciu o wnioski o płatność w poszczególnych latach w PO RPW 2007-2013

	Dofinansowanie UE (w mln PLN)								
Miasto	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**SUMA**
Biała Podlaska	0,9	5,6	10,4	4,1	12,5	11,6	0,6	0,0	**45,7**
Chełm	0,0	6,5	12,5	14,8	8,0	20,9	13,2	11,2	**87,1**
Przemyśl	0,0	33,4	144,4	26,8	29,1	48,2	21,3	0,9	**304,1**
Tarnobrzeg	0,0	0,0	37,0	5,1	17,4	5,2	0,7	1,6	**67,0**
Białystok	97,9	181,0	187,5	274,2	224,1	242,2	228,5	136,3	**1 571,7**
Łomża	1,9	5,6	18,0	5,5	10,6	2,1	2,4	1,1	**47,2**
Razem	**100,7**	**232,1**	**409,8**	**330,5**	**301,7**	**330,2**	**266,7**	**151,1**	**2 122,8**

Źródło: KSI SIMIK 2007-2013 (Wnioski o płatność skorygowane – Informacje podstawowe)

Tab. 3. Wsparcie udzielone miastom w oparciu o wnioski o płatność w poszczególnych latach w POPW 2014-2020

	Dofinansowanie UE (w mln PLN)		
Miasto	**2016**	**2017**	**SUMA**
Biała Podlaska	0,0	1,2	**1,2**
Chełm	0,0	0,0	**0,0**
Przemyśl	0,0	0,0	**0,0**
Tarnobrzeg	0,4	0,6	**1,0**
Białystok	0,0	0,0	**0,0**
Łomża	0,1	2,4	**2,5**
Razem	**0,5**	**4,2**	**4,7**

Tab.4. Wsparcie udzielone podmiotom w miastach w oparciu o wnioski o płatność w poszczególnych latach w POPW 2014-2020

	Dofinansowanie UE (w mln PLN)		
Miasto	**2016**	**2017**	**SUMA**
Biała Podlaska	0,0	1,2	**1,2**
Chełm	0,0	0,0	**0,0**
Przemyśl	0,0	0,0	**0,0**
Tarnobrzeg	0,0	0,0	**0,0**
Białystok	0,0	0,0	**0,0**
Łomża	0,0	2,0	**2,0**
Razem	**0,0**	**3,2**	**3,2**

Źródło: SL 2014 (Wnioski o płatność – certyfikacja):

Wybrane wskaźniki - efekty realizacji PO RPW i POPW.

PO RPW 2007-2013

Ze środków PO RPW 2007-2013 na obszarach miejskich Polski Wschodniej zrealizowano inwestycje przyczyniające się m.in. do:

- *wzrostu zatrudnienia* poprzez utworzenie przez beneficjentów w miastach PW ok. 3,4 tys. nowych miejsc pracy (w tym w miastach: Chełm, Biała Podlaska, Przemyśl, Tarnobrzeg, Białystok, Łomża - ok. 250 nowych etatów)
- *zwiększenia potencjału sektora nauki i badań* poprzez wsparcie 21 szkół wyższych środkami na budowę i rozbudowę infrastruktury dydaktycznej oraz zakup wyposażenia badawczego, z czego skorzystało 111 tys. studentów (w tym 19,2 tys. we wskazanych miastach). Dzięki temu wzrosła liczba studentów kierunków matematyczno-biologiczno-informatyczno-technicznych, co przyczyniło się do zwiększenia liczebności kadr dla potrzeb przedsiębiorstw branż opartych na wiedzy i branż kreatywnych. Wsparcie uczelni przyczyniło się również do powstania 173 nowych etatów badawczych (w tym 21,5 w ww. miastach)
- *wzrostu przedsiębiorczości* poprzez uzbrojenie w infrastrukturę techniczną 544 ha terenów inwestycyjnych (w tym ok. 56 ha we wskazanych miastach) i ulokowaniu na terenie 11 instytucji otoczenia biznesu (parków przemysłowych, naukowo-technologicznych, inkubatorów przedsiębiorczości) 503 przedsiębiorstw (52 we wskazanych miastach)
- *rozwoju funkcji metropolitalnych miast wojewódzkich* poprzez:
  - *utworzenie zintegrowanych systemów transportu miejskiego*. Dzięki środkom PO RPW zakupiono 423 szt. ekologicznego taboru (118 we wskazanych miastach), co stanowi 1/3 obecnej liczby taboru w miastach wojewódzkich Polski Wschodniej. Pojemność taboru wynosi 43 tys. osób (14,7 tys. we wskazanych miastach), a liczba osób korzystających z komunikacji miejskiej wynosi 369,7 tys. osób w 2015 r. (102,6 tys. osób w 2015 r. w Białymstoku). Zakup nowych autobusów, tramwajów i trolejbusów miał wpływ na odmłodzenie składu i poprawę jego jakości – wszystkie pojazdy są w 100% dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnością ruchową, a autobusy spełniają normy emisji spalin EURO 5 i wyższe. W efekcie powyższych działań poprawiła się istotnie jakość usług na ponad połowie długości linii komunikacji miejskiej i czynnych tras w miastach wojewódzkich Polski Wschodniej, a zmiany te wpłynęły na wzrost przewozów komunikacja miejską (liczba przewozów komunikacją miejską we wspartych miastach w 2016 r. stanowiła ponad 120% przewozów z 2009 r.). Pasażerowie pozytywnie oceniają komfort podróży, punktualność i jakość przekazywanych informacji
  - *budowę i modernizację infrastruktury targowo-konferencyjnej*. Dzięki wsparciu PO RPW wybudowano lub zmodernizowano 4 obiekty o łącznej powierzchni ponad 153 tys. m^2. W 2016 r. zorganizowano w nich ok. 220 imprez, w tym 60 o skali międzynarodowej. Udział w nich wzięło ok. 6,5 tys. wystawców i ponad 480 tys. osób.
- *poprawy stanu sieci drogowej Polski Wschodniej* poprzez budowę i modernizację dróg wojewódzkich i obwodnic w ciągu dróg krajowych. Na terenie miast wybudowano i przebudowano ok. 108 km dróg (w tym we wskazanych miastach 23 km), co przyczyniło się do oszczędności czasu w wysokości 417,8 mln PLN w 2016 r. (w tym 153,5 mln PLN w 2016 r. we wskazanych miastach). Inwestycje przyczyniły się do poprawy bezpieczeństwa na ciągach komunikacyjnych, na których realizowane

były projekty (szczególnie w odniesieniu do aglomeracji Białegostoku i Lublina). Wpłynęły również na komfort życia mieszkańców – powstały nowe chodniki, przejścia dla pieszych, ścieżki rowerowe, balustrady i bariery energochłonne.

POPW 2014-2020
Ze względu na fakt, że znakomita większość inwestycji wspieranych z POPW jest jeszcze w początkowej fazie realizacji, nie możemy na tym etapie ocenić ich efektów i wpływu na sytuację w ww. miastach. Do tego potrzebne jest rozliczenie znacznej liczby projektów. Pierwsze przeglądy planowane są w 2019 r. (przegląd śródokresowy programów perspektywy 2014-2020), a ostateczne dopiero w ramach ewaluacji *ex-post* Programu, po jego zakończeniu.

Pytanie 7

7. Czy i jaką współpracę podejmowano z innymi ministerstwami (w szczególności z Ministerstwem Rodziny Pracy i Polityki Społecznej) na etapach identyfikacji, programowania zmian i wdrażania programów?

Lista ministerstw uczestniczących w *Grupie Roboczej ds. przygotowania POPW 2014-2020* znajduje się w rozdziale 12.3 Programu. Ponadto Program, jako dokument akceptowany przez Rząd był przekazany do konsultacji pełnemu składowi Rady Ministrów, w tym ministrowi właściwemu ds. pracy i polityki społecznej. Ponadto, Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej bierze udział w konsultacjach międzyresortowych projektów rozporządzeń Ministra Rozwoju i Finansów regulujących zakres i formę wsparcia z PO PW 2014-2020.
Z uwagi na zakres interwencji POPW 2014-2020, Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej nie bierze udziału w pracach Komitetu Monitorującego Program.

Z poważaniem,

PD: kontrola NIK P 17 070
Magdalena Jasinska
do:
Michal Kober
2017-10-09 14:10
DW:
Aneta Salata, Joanna Gajda-Sobieszczanska, Elzbieta Pietraszko
Ukryj szczegóły
Od: Magdalena Jasinska/MINISTERSTWO/GOV
Do: Michal Kober/MINISTERSTWO/GOV@GOV
DW: Aneta Salata/MINISTERSTWO/GOV@GOV, Joanna Gajda-Sobieszczanska/MINISTERSTWO/GOV@GOV, Elzbieta Pietraszko/MINISTERSTWO/GOV@GOV

Prośba o materiał.

M.
Magdalena Jasińska

Zastępca Dyrektora Departamentu
Departament Programów Ponadregionalnych
Ministerstwo Rozwoju
tel. 22 273 83 13
Magdalena.Jasinska@mr.gov.pl

www.mr.gov.pl

—— Przesłane przez: Magdalena Jasinska/MINISTERSTWO/GOV w dniu 2017-10-09 14:09 -----

Od: Malgorzata Wierzbicka/MINISTERSTWO/GOV
Do: Magdalena Jasinska/MINISTERSTWO/GOV@GOV, Agneta Bukowska/MINISTERSTWO/GOV@GOV,
Data: 2017-10-09 12:15
Temat: PD: kontrola NIK P 17 070

—— Przesłane przez: Cecylia Ziemacka/MINISTERSTWO/GOV w dniu 2017-10-09 11:40 -----

Od: Graca Piotr <Piotr.Graca@nik.gov.pl>
Do: "sekretariatDPP@mr.gov.pl" <sekretariatDPP@mr.gov.pl>
Data: 2017-10-09 11:00
Temat: kontrola NIK P 17 070

Pani Dyrektor Małgorzata Wierzbicka

Dzień Dobry,

W związku z kontrolą ponownie podjętą 28 września br. w nawiązaniu do pisma Departamentu DPP-VI-0810.1.2017 JG uprzejmie proszę o przygotowanie dokumentów (np. uwierzytelnionych kopii) obrazujących zakres działań wdrożonych w latach 2013 – 2016 (ewentualnie również w I półroczu 2017) w miastach objętych kontrolą oraz otrzymujących wsparcie w ramach PO RPW i PO PW (Biała Podlaska, Chełm, Przemyśl, Tarnobrzeg, Białystok, Łomża).

Z punktu widzenia celów kontroli (opis, ocena działań podjętych i zrealizowanych w założonym okresie 2011-2016) zasadnym byłoby przedłożenie mi materiałów dotyczących

konkretnych, najważniejszych działań i ich efektów w odniesieniu do projektów **zrealizowanych** (zakończonych) w poszczególnych latach i oraz ich wartości oraz udzielonego dofinansowania. Dodatkowo, najważniejsze działania i projekty będące w toku realizacji w ww. miastach mogą być wykazane wraz ich wartością i dofinansowaniem wg zawartych umów z beneficjentami.

Kryterium wyboru tych działań to cel/związek z rozwiązywaniem problemów rozwojowych wybranych miast (rewitalizacja, odbudowa infrastruktury, tworzenie miejsc pracy, podnoszenie wartości kapitału ludzkiego, itp.)

Czynności kontrolne w Ministerstwie będę kontynuował 10 października br., natomiast zakończenie czynności kontrolnych upływa 12 października br.

Proszę o umożliwienie mi w tym dniu rozmowy z pracownikami Departamentu na temat danych niezbędnych do prawidłowej realizacji kontroli.

Z poważaniem,
Piotr Graca
Główny specjalista kontroli państwowej
Delegatura NIK w Katowicach

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
www.nik.gov.pl
T: 327 844 321
komórkowy 728-412-588

Dbaj o środowisko! Zanim wydrukujesz, pomyśl, czy potrzebujesz.
Please take care of the environment - think before you print!

MINISTERSTWO ROZWOJU

DEPARTAMENT PROGRAMÓW PONADREGIONALNYCH

DPP-VI.0810.1.2017.MSK

Warszawa, r.

Pan Piotr Graca
Główny specjalista kontroli państwowej
NIK Delegatura w Katowicach

Szanowny Panie,

w odpowiedzi na Pana wystąpienie, przekazane pocztą elektroniczną w dniu 9 października br., ws. udostępnienia informacji dotyczących działań realizowanych na rzecz miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze, przekazuję dane dotyczące liczby i wartości projektów współfinansowanych ze środków Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013 oraz Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020 realizowanych na terenie miast objętych kontrolą.

Z poważaniem

Małgorzata Wierzbicka

Dyrektor Departamentu Programów Ponadregionalnych

Załączniki:

1. Umowy o dofinansowanie w PO Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013 według miejsc realizacji projektu i daty zakończenia realizacji projektu (stan na 30 września 2017 roku); projekty zakończone.
2. Umowy o dofinansowanie w PO Polska Wschodnia 2014-2020 według miejsc realizacji projektu i daty zawarcia (stan na 30 września 2017 roku).

Umowy o dofinansowanie w PO Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013 według miejsc realizacji projektu i daty zakończenia realizacji projektu (stan na 30 września 2017 roku); projekty zakończone.

Miejsce realizacji projektu	Rok zakończenia realizacji projektu wg pierwotnej umowy o dofinansowanie	Liczba projektów	Wartość ogółem	Wydatki kwalifikowlne	Dofinansowanie	Dofinansowanie UE
Biała Podlaska	2012	1	19 467 382,97	19 358 124,67	17 285 697,80	16 325 381,25
	2013	1	39 397 932,80	37 357 342,99	33 617 621,01	31 750 273,00
	2014	1	18 571 357,28	17 996 205,37	15 678 279,90	14 807 264,35
	2015	2	19 140 433,83	17 803 391,01	14 240 197,51	13 259 761,54
	RAZEM	**5**	**96 577 106,88**	**92 515 064,04**	**80 821 796,22**	**76 142 680,14**
Chełm	2013	2	56 453 196,95	56 453 196,95	50 464 564,68	44 264 810,12
	2014	0	0,00	0,00	0,00	0,00
	2015	2	71 339 726,80	58 653 610,97	52 976 070,59	49 855 569,32
	RAZEM	**4**	**127 792 923,75**	**115 106 807,92**	**103 440 635,27**	**94 120 379,44**
Przemyśl	2012	1	250 044 669,01	235 974 290,78	187 204 416,00	187 204 416,00
	2013	1	40 895 932,00	39 773 866,81	39 773 866,81	33 807 786,78
	2014	0	0,00	0,00	0,00	0,00
	2015	2	2 117 223,60	1 721 320,00	1 159 680,67	985 728,57
	RAZEM	**4**	**293 057 824,61**	**277 469 477,59**	**228 137 963,48**	**221 997 931,35**
Tarnobrzeg	2013	1	60 627 199,96	54 507 346,90	46 330 688,81	46 330 688,81
	2014	0	0,00	0,00	0,00	0,00
	2015	1	33 083 980,59	26 837 406,76	21 723 948,44	20 697 776,72
	RAZEM	**2**	**93 711 180,55**	**81 344 753,66**	**68 054 637,25**	**67 028 465,53**
Białystok	2011	3	336 331 212,39	315 683 233,05	254 534 003,08	253 901 692,75
	2012	4	181 566 326,42	167 264 692,13	130 177 653,51	120 744 996,20
	2013	0	0,00	0,00	0,00	0,00
	2014	4	277 342 075,35	262 499 856,90	220 326 383,45	209 943 257,11
	2015	6	485 270 320,37	445 780 160,32	388 616 740,80	369 778 764,83
	RAZEM	**17**	**1 280 509 934,53**	**1 191 227 942,40**	**993 654 780,84**	**954 368 710,89**
Łomża	2013	1	53 913 254,54	52 591 777,13	51 494 470,47	43 770 299,90
	2014	0	0,00	0,00	0,00	0,00
	2015	2	2 330 566,93	2 135 229,31	1 893 463,93	1 679 100,96
	RAZEM	**3**	**56 243 821,47**	**54 727 006,44**	**53 387 934,40**	**45 449 400,86**
RAZEM	2011	3	336 331 212,39	315 683 233,05	254 534 003,08	253 901 692,75
	2012	6	451 078 378,40	422 597 107,58	334 667 767,31	324 274 793,45
	2013	6	251 287 516,25	240 683 530,78	221 681 211,78	199 923 858,61
	2014	5	295 913 432,63	280 496 062,27	236 004 663,35	224 750 521,46
	2015	15	613 282 252,12	552 931 118,37	480 610 101,93	456 256 701,94
	RAZEM	**35**	**1 947 892 791,79**	**1 812 391 052,05**	**1 527 497 747,45**	**1 459 107 568,21**

Opracowano na podstawie raportu z KSI pn. Krajowy System Informatyczny (KSI SIMIK 07-13) Zestawienie wartości umów/decyzji o dofinansowanie - m.in. w podziale na województwa, powiaty i gminy, (stan na 30.09.2017 r.)

Dyrektor Departamentu
Programów Ponadregionalnych
Małgorzata Wierzbicka

Umowy o dofinansowanie w PO Polska Wschodnia 2014-2020 według miejsc realizacji projektu i daty zawarcia (stan na 30 września 2017 roku)

Miejsce realizacji projektu	Rok zawarcia umowy o dofinansowanie	Liczba projektów	Wartość ogółem	Wydatki kwalifikowlne	Dofinansowanie	Dofinansowanie UE
Biała Podlaska	2016	2	5 140 170,00	4 179 000,00	2 527 150,00	2 527 150,00
	2017	0	0,00	0,00		0,00
	RAZEM	**2**	**5 140 170,00**	**4 179 000,00**	**2 527 150,00**	**2 527 150,00**
Chełm	2016	1	71 340,00	58 000,00	46 400,00	46 400,00
	2017	1	14 349 795,00	11 666 500,00	6 999 900,00	6 999 900,00
	RAZEM	**2**	**14 421 135,00**	**11 724 500,00**	**7 046 300,00**	**7 046 300,00**
Przemyśl	2016	1	26 691,00	21 700,00	17 360,00	17 360,00
	2017	0	0,00	0,00	0,00	0,00
	RAZEM	**1**	**26 691,00**	**21 700,00**	**17 360,00**	**17 360,00**
Tarnobrzeg	2016	1	3 021 824,05	2 534 515,00	2 538 424,04	2 154 337,75
	2017	1	1 127 537,00	940 850,00	799 722,50	799 722,50
	RAZEM	**2**	**4 149 361,05**	**3 475 365,00**	**3 338 146,54**	**2 954 060,25**
Białystok	2016	7	432 730 168,73	414 105 121,50	347 382 489,95	347 306 522,50
	2017	15	276 657 718,58	227 895 806,55	193 547 960,03	193 547 960,03
	RAZEM	**22**	**709 387 887,31**	**642 000 928,05**	**540 930 449,98**	**540 854 482,53**
Łomża	2016	2	11 321 064,70	11 091 064,70	8 089 064,70	7 925 405,00
	2017	5	30 583 162,80	24 864 360,00	17 239 578,00	17 239 578,00
	RAZEM	**7**	**41 904 227,50**	**35 955 424,70**	**25 328 642,70**	**25 164 983,00**
RAZEM	2016	14	452 311 258,48	431 989 401,20	360 600 888,69	359 977 175,24
	2017	22	322 718 213,38	265 367 516,55	218 587 160,53	218 587 160,53
	RAZEM	**36**	**775 029 471,86**	**697 356 917,75**	**579 188 049,22**	**578 564 335,77**

Opracowano na podstawie raportu pn: Realizacja programów na lata 2014-2020: Umowy według miejsc realizacji i innych kategorii (stan na 30 września 2017 roku - na podstawie danych z Centralnego Systemu Teleinformatycznego SL2014) [Data wygenerowania raportu: 2017-10-01 07:16:39];

6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

LKA.430.004.2017

Warszawa, dnia 25 października 2018 r.

Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 11 września 2018 r. do informacji NIK
o wynikach kontroli P/17/070 *Rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast istotnie dotkniętych skutkami zmian gospodarczych*

Odnosząc się do przestawionego przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju, p. Andżeliki Możdżanowskiej stanowiska Ministra Inwestycji i Rozwoju do treści Informacji o wynikach kontroli P/17/070 *Rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast istotnie dotkniętych skutkami zmian gospodarczych* zauważam, że Minister nie odniósł się merytorycznie do uwag i rekomendacji Najwyższej Izby Kontroli.

Podkreślam przy tym, że w raporcie NIK zamieszczono prawidłowe zapisy o liczbie skontrolowanych miast. Przedstawione tam dane dotyczące miasta Przemyśl zostały bowiem pozyskane w toku kontroli w Ministerstwie Rozwoju, natomiast bezpośrednie badania kontrolne nie zostały przeprowadzone w tej jednostce samorządu terytorialnego. Treść raportu została uzupełniona o dane dotyczące Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020.

6.8. Zestawienia

Zestawienie nr 1
Ludność miast objętych kontrolą w latach 2013–2016 i w 2017r. [osoby]

Nazwa	2013	2014	2015	2016	Zmiana na 31.12.2016 r. w stosunku do 31.12. 2013 r.		2017
					%	osoby	
Polska	38 495 659	38 478 602	38 437 239	38 432 992	-0,2%	-62 667	38 433 558
Wałbrzych	117 926	116 691	115 453	114 568	-2,8%	-3 358	113 621
Biała Podlaska	57 658	57 471	57 414	57 303	-0,6%	-355	57 545
Chełm	65 481	64 855	64 270	63 734	-2,7%	-1 747	63 333
Zgierz	57 503	57 390	57 234	56 929	-1,0%	-574	56 690
Łódź	711 332	706 004	700 982	696 503	-2,1%	-14 829	690 422
Tarnobrzeg	48 217	48 000	47 816	47 595	-1,3%	-622	47 387
Białystok	295 282	295 459	295 981	296 628	0,5%	1 346	297 288
Łomża	62 711	62 779	62 737	62 802	0,1%	91	63 092
Siemianowice Śląskie	68 844	68 634	68 231	67 905	-1,4%	-939	67 523
Żory	62 038	62 051	61 945	62 013	0,0%	-25	62 243
Suma/średnia	**1 546 992**	**1 539 334**	**1 532 063**	**1 525 980**	**-1,1%**	**-21 012**	**1 519 144**

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych BDL GUS.

Zestawienie nr 2
Liczba i wskaźnik liczby kobiet i mężczyzn (w tym kobiet w wieku powyżej 60 lat i mężczyzn powyżej 60 i 65 lat) do liczby ludności ogółem [osoby/%]

Nazwa	2013		2016	
	Polska	10 miast	Polska	10 miast
Ogółem	**38 495 659**	**1 546 992**	**38 432 992**	**1 525 980**
Kobiety	19 866 124	827 101	19 839 826	816 223
Stosunek do liczby ludności ogółem [%]	52%	53%	52%	53%
Mężczyźni	18 629 535	719 891	18 593 166	709 757
Stosunek do liczby ludności ogółem [%]	48%	47%	48%	47%
W tym powyżej 60. roku życia				
Ogółem	**8 292 759**	**381 557**	**9 055 216**	**415 074**
Stosunek do liczby ludności ogółem [%]	21,5%	24,7%	23,6%	27,2%
Kobiety	4 896 960	234 580	5 299 176	253 679
Stosunek do liczby ludności ogółem [%]	12,7%	15,2%	13,8%	16,6%
Mężczyźni	3 395 799	146 977	3 756 040	161 395
Stosunek do liczby ludności ogółem [%]	8,8%	9,5%	9,8%	10,6%
W tym powyżej 60 lat (kobiety) i 65 lat (mężczyźni)				
Ogółem	**7 078 151**	**329 136**	**7 769 500**	**360 271**
Stosunek do liczby ludności ogółem [%]	18,4%	21,3%	20,2%	23,6%
Kobiety	4 896 960	234 580	5 299 176	253 679
Stosunek do liczby ludności ogółem [%]	12,7%	15,2%	13,8%	16,6%
Mężczyźni	2 181 191	94 556	2 470 324	106 592
Stosunek do liczby ludności ogółem [%]	5,7%	6,1%	6,4%	7,0%

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych BDL GUS.

Zestawienie nr 3
Prognoza liczby ludności dla miast objętych kontrolą, wg GUS [osoby]

Opis	Stan ludności wg GUS w 2016	Prognoza GUS na 2016	Prognoza GUS na 2050
POLSKA	38 432 992	38 369 390	33 950 569
Wałbrzych	114 568	114 843	74 463
Biała Podlaska	57 303	57 278	45 765
Chełm	63 734	64 181	42 634
Łódź	696 503	692 896	484 845
Powiat zgierski	165 206	165 112	156 725
Tarnobrzeg	47 595	47 187	30 595
Białystok	296 628	294 770	261 430
Łomża	62 802	61 930	46 082
Siemianowice Śląskie	67 905	67 299	44 970
Żory	62 013	61 336	47 239

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych BDL GUS. Dane dla Zgierza nie są dostępne dlatego uwzględniono dane dla powiatu zgierskiego.

Zestawienie nr 4
Saldo migracji (krajowej i zagranicznej) w latach 2013–2016 i w 2017 r. [osoby]

Nazwa	2013	2014	2015	2016	Zmiana 2016 w stosunku do 2013 (spadek salda migracji "-", wzrost salda migracji "+")	2017
POLSKA	-19 904	-15 750	0	1 505	-21 409	1 436
Wałbrzych	-474	-614	-318	-315	-159	-264
Biała Podlaska	-295	-184	-112	-132	-163	-76
Chełm	-366	-472	-323	-427	61	-294
Zgierz	Bd	Bd	Bd	-60	60	-52
Łódź	-1 598	-1 431	-755	-832	-766	-1 237
Tarnobrzeg	-291	-164	-160	-200	-91	-115
Białystok	-279	35	-160	-50	-229	-25
Łomża	-230	-126	-88	-23	-207	-34
Siemianowice Śląskie	-405	-165	-92	-249	-156	-229
Żory	-319	-286	-190	-161	-158	43

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych BDL GUS.

Zestawienie nr 4.1
Urodzenia w miastach w latach 2013–2016 i w 2017 r. [osoby]

Nazwa	Urodzenia żywe					Zmiana 2016 w stosunku do 2013		2017
	2013	2014	2015	2016	2017 (I półrocze)	[%]	[osoby]	
POLSKA	369 576	375 160	369 308	382 257	200 038	3,40%	12 681	401982
Wałbrzych	870	919	833	860	462	-1,10%	-10	885
Biała Podlaska	536	559	561	576	331	7,50%	40	665
Chełm	528	511	517	480	269	-9,10%	-48	539
Zgierz	487	455	564	499	255	2,50%	12	512
Łódź	5 690	5 935	5 771	6 143	3 118	8,00%	453	6273
Tarnobrzeg	328	314	391	353	175	7,60%	25	362
Białystok	2 783	2 892	3 014	3 181	1 794	14,30%	398	3597
Łomża	531	589	534	570	321	7,30%	39	652
Siemianowice Śląskie	585	691	634	696	333	19,00%	111	657
Żory	657	710	609	664	328	1,10%	7	658
Razem Miasta	**12 995**	**13 575**	**13 428**	**14 022**	**7 386**	**7,90%**	**1 027**	**14 800**

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych BDL GUS.

Zestawienie nr 5
Wskaźnik obciążenia demograficznego w latach 2013–2016 i w 2017 r. [ludność w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym]

Nazwa	2013	2014	2015	2016	Zmiana w 2016 r. w stosunku do 2013 r.		2017
					%	Osoby	
POLSKA	57,6	58,8	60,1	61,7	7,1%	4,1	63,4
Wałbrzych	57,8	59,6	61,8	64,1	10,9%	6,3	66,7
Biała Podlaska	51,5	53,2	55,2	57,5	11,7%	6	60,2
Chełm	53,5	55,3	57,7	60,2	12,5%	6,7	62,8
Zgierz	61,5	63,2	65	67,1	9,1%	5,6	69,6
Łódź	62,4	64,6	67	69,7	11,7%	7,3	72,6
Tarnobrzeg	57,2	58,7	60,1	61,7	7,9%	4,5	63,6
Białystok	53,8	55,3	56,9	58,7	9,1%	4,9	61,2
Łomża	50,6	52,1	53,9	55,9	10,5%	5,3	58,2
Siemianowice Śląskie	56,9	58,5	60,5	63,2	11,1%	6,3	65,7
Żory	52,6	55,6	58,3	61,5	16,9%	8,9	65,0

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych BDL GUS.

Zestawienie nr 6
Pracujący na 1000 ludności w latach 2013–2016 [osoby]

Nazwa	2013	2014	2015	2016	zmiana w 2016 r. w stosunku do 2013 r.	
					%	osoby
POLSKA	225,5	230,4	232,5	240,0	6,4%	14,5
Wałbrzych	253,3	258,0	260,4	261,2	3,1%	7,9
Biała Podlaska	239,0	240,6	237,5	239,3	0,2%	0,4
Chełm	210,2	213,1	214,5	211,3	0,5%	1,1
Zgierz	180,7	182,8	180,1	187,4	3,7%	6,7
Łódź	318,8	328,1	328,1	335,7	5,3%	16,8
Tarnobrzeg	222,3	209,9	211,9	217,4	-2,2%	-5,0
Białystok	277,5	276,1	279,0	285,9	3,0%	8,4
Łomża	220,0	219,5	217,4	226,7	3,1%	6,7
Siemianowice Śląskie	189,4	187,0	190,8	204,7	8,1%	15,4
Żory	180,6	186,2	187,5	209,5	15,9%	28,8
Razem Miasta	**229,2**	**230,1**	**230,7**	**237,9**	**3,8%**	**8,7**

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych BDL GUS (bez pracujących w jednostkach budżetowych działających w zakresie obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego, osób pracujących w gospodarstwach indywidualnych w rolnictwie, duchownych oraz pracujących w organizacjach, fundacjach i związkach; bez podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących do 9 osób, wg faktycznego miejsca pracy i rodzaju działalności).

Zestawienie nr 7
Liczba podmiotów gospodarczych wpisanych do rejestru REGON w latach 2013-2016 i w 2017 r. na 10 000 ludności

Miasto	2013	2014	2015	2016	zmiana w 2016 r. w stosunku do 2013 r. [%]	2017
POLSKA	1 057,3	1 070,6	1 088,6	1 102,6	4,3%	1 121,4
Wałbrzych	1 198,8	1 207,2	1 212,2	1 212,2	1,1%	1 218,3
Biała Podlaska	979,4	990,4	1 015,4	1 030,7	5,2%	1 058,8
Chełm	875,7	902,6	909,1	916,3	4,6%	928,4
Zgierz	979,4	987,8	992,4	1 006,0	2,7%	1 026,8
Łódź	1 276,0	1 295,9	1 315,3	1 331,1	4,3%	1 353,5
Tarnobrzeg	1 041,7	1 025,4	1 027,3	1 012,3	-2,8%	1 031,3
Białystok	1 120,5	1 141,8	1 162,5	1 174,7	4,8%	1 191,1
Łomża	998,7	1 007,5	1 005,1	1 003,6	0,5%	1 000,9
Siemianowice Śląskie	942,9	939,2	942,8	933,7	-1,0%	919,7
Żory	864,1	870,9	885,8	893,2	3,4%	896,2
Średnia 10 miast	**1 027,7**	**1 036,9**	**1 046,8**	**1 051,4**	**2,3%**	**1 062,5**

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych BDL GUS.

Zestawienie nr 8

Przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto w latach 2013–2016 [w zł][235]

Miasto	2013	2014	2015	2016	zmiana w 2016 r. w stosunku do 2013 r. [%]
POLSKA	3 877	4 004	4 151	4 291	10,7%
Wałbrzych	3 735	3 943	4 037	4 181	11,9%
Biała Podlaska	3 462	3 540	3 644	3 782	9,2%
Chełm	3 184	3 259	3 372	3 538	11,1%
Powiat zgierski*	3 301	3 389	3 574	3 737	13,2%
Łódź	3 711	3 837	4 048	4 230	14,0%
Tarnobrzeg	3 201	3 195	3 284	3 396	6,1%
Białystok	3 627	3 707	3 845	3 968	9,4%
Łomża	3 120	3 208	3 338	3 444	10,4%
Siemianowice Śląskie	3 472	3 626	3 701	3 845	10,7%
Żory	3 392	3 534	3 614	3 748	10,5%
Razem Miasta	**3 420**	**3 524**	**3 645**	**3 787**	**10,7%**

* brak danych GUS dla miasta Zgierz

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych BDL GUS.

Zestawienie nr 9

Wydatki budżetowe miast w kontrolowanych obszarach wg działów klasyfikacji budżetowej w latach 2013–2016 [w zł] oraz w przeliczeniu na mieszkańca

	2013	2014	2015	2016	Suma końcowa/średnia	2017
Biała Podlaska	**47 495 520,37**	**51 406 277,90**	**52 273 232,06**	**87 413 742,74**	**238 588 075,79**	**96 450 087,18**
700	1 022 233,80	1 594 492,89	2 522 887,61	2 139 572,27	7 279 186,57	905 310,34
801	18 068 215,31	20 744 624,28	20 288 380,08	24 785 166,51	83 886 386,18	22 335 699,46
852	25 221 293,50	25 709 492,03	26 534 145,14	57 374 252,90	134 839 183,57	9 999 385,33
853	3 183 777,76	3 357 668,70	2 927 819,23	3 114 751,06	12 583 319,47	2 211 529,51
855						60 998 162,54
razem wydatki budżetowe	**217 631 156,43**	**220 746 223,38**	**227 997 110,15**	**255 730 702,86**	**922 094 527,80**	**274 611 093,41**
Udział wydatków w kontrolowanych obszarach w wydatkach ogółem	21,8%	23,3%	22,9%	34,2%	25,9%	35,1%
liczba ludności wg GUS	57 658	57 471	57 414	57 303	57 462	57 545
wydatki w kontrolowanych obszarach w przeliczeniu na mieszkańca	823,75	894,47	910,46	1 525,47	4 152,14	1 676,08
Białystok	**405 737 835,55**	**389 326 071,95**	**377 433 041,94**	**518 641 904,31**	**1 691 188 318,63**	**614 067 333,00**
700	101 436 695,94	67 825 365,35	75 088 039,41	79 647 633,17	323 997 733,87	106 165 930,00
801	102 650 717,61	104 758 031,50	97 407 453,89	107 554 925,28	412 420 593,16	122 170 594,00
852	172 259 179,77	184 599 570,06	183 459 139,50	311 602 356,96	851 920 246,29	110 820 038,00
853	29 391 242,23	32 143 105,04	21 478 409,14	19 836 988,90	102 849 745,31	10 430 367,00
855						264 480 404,00

[235] Bez podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących do dziewięciu osób.

	2013	2014	2015	2016	Suma końcowa/średnia	2017
razem wydatki budżetowe	**1 440 271 617,17**	**1 503 541 138,27**	**1 419 573 764,03**	**1 522 131 934,89**	**5 885 566 229,50**	**1 895 419 422,00**
Udział wydatków w kontrolowanych obszarach w wydatkach ogółem	28,2%	25,9%	26,6%	34,1%	28,7%	32,4%
liczba ludności wg GUS	295 282	295 459	295 981	296 628	295 838	297 288
wydatki w kontrolowanych obszarach w przeliczeniu na mieszkańca	1 374,07	1 317,70	1 275,19	1 748,46	5 716,61	2 065,56
Chełm	**62 495 763,64**	**67 578 105,76**	**65 090 892,04**	**92 034 377,16**	**287 197 938,60**	**105 513 426,17**
700	3 802 217,61	2 977 104,02	4 207 184,20	4 171 909,47	15 158 415,30	5 026 326,99
801	18 435 745,21	21 701 027,96	19 843 535,99	18 926 057,62	78 905 166,78	21 689 398,91
852	37 340 650,87	39 637 264,79	37 504 324,07	65 116 381,49	179 598 621,22	14 802 563,51
853	2 917 149,95	3 262 708,99	3 535 847,78	3 820 028,58	13 535 735,30	2 446 197,44
855						61548939,32
razem wydatki budżetowe	**255 964 322,60**	**278 361 734,01**	**265 707 500,89**	**301 087 245,47**	**1 101 120 802,97**	**330 700 942,16**
Udział wydatków w kontrolowanych obszarach w wydatkach ogółem	24,4%	24,3%	24,5%	30,6%	26,1%	31,9%
liczba ludności wg GUS	65 481	64 855	64 270	63 734	64 585	63 333
wydatki w kontrolowanych obszarach w przeliczeniu na mieszkańca	954,41	1 041,99	1 012,77	1 444,04	4 446,82	694,18
Łomża	**67 418 225,33**	**67 321 292,23**	**72 304 067,03**	**107 230 160,66**	**314 273 745,25**	**122 111 696,68**
700	7 814 166,30	6 316 098,53	10 913 771,73	10 755 415,54	35 799 452,10	11 523 179,32
801	19 349 609,42	19 830 327,16	19 065 959,32	21 377 221,06	79 623 116,96	21 299 783,00
852	37 661 561,53	38 210 452,63	38 937 740,15	71 568 344,27	186 378 098,58	23 616 919,12
853	2 592 888,08	2 964 413,91	3 386 595,83	3 529 179,79	12 473 077,61	4 203 630,79
855						61 468 184,45
razem wydatki budżetowe	**277 489 256,81**	**319 353 469,35**	**274 471 066,37**	**321 416 599,62**	**1 192 730 392,15**	**354 015 129,20**
Udział wydatków w kontrolowanych obszarach w wydatkach ogółem	24,3%	21,1%	26,3%	33,4%	26,3%	34,5%
liczba ludności	62 711	62 779	62 737	62 802	62 757	63 092
wydatki w kontrolowanych obszarach w przeliczeniu na mieszkańca	1 075,06	1 072,35	1 152,49	1 707,43	5 007,77	1 935,45
Łódź	**1 015 566 614,73**	**1 061 507 579,97**	**1 009 880 528,19**	**1 242 333 388,65**	**4 329 288 111,54**	**1 660 037 172,45**
700	324 874 433,45	326 948 087,09	301 941 647,73	296 232 278,49	1 249 996 446,76	293 098 838,81
801	202 864 969,03	226 045 241,24	217 025 887,87	212 790 181,06	858 726 279,20	227 587 906,70
852	443 150 034,91	462 157 879,45	443 829 864,46	686 157 484,01	2 035 295 262,83	277 155 682,36
853	44 677 177,34	46 356 372,19	47 083 128,13	47 153 445,09	185 270 122,75	20 793 298,71
855						841 401 445,87
razem wydatki budżetowe	**3 807 249 715,58**	**3 837 982 694,69**	**3 997 451 848,33**	**3 840 394 447,41**	**15 483 078 706,01**	**3 941 746 169,11**
Udział wydatków w kontrolowanych obszarach w wydatkach ogółem	26,7%	27,7%	25,3%	32,3%	28,0%	42,1%
liczba ludności wg GUS	711 332	706 004	700 982	696 503	703 705	690 422
wydatki w kontrolowanych obszarach w przeliczeniu na mieszkańca	1 427,70	1 503,54	1 440,67	1 783,67	6 152,13	2 404,38
Siemianowice Śląskie	**93 742 320,35**	**100 565 786,41**	**98 334 285,10**	**128 227 542,49**	**420 869 934,35**	**144 776 921,38**
700	21 339 841,77	24 395 493,49	22 376 443,35	21 666 449,05	89 778 227,66	24 645 789,99

	2013	2014	2015	2016	Suma końcowa/średnia	2017
801	16 147 624,22	17 912 567,97	17 398 628,56	17 590 915,94	69 049 736,69	18 881 325,56
852	51 891 966,62	52 244 622,09	53 556 666,90	84 005 047,74	241 698 303,35	29 911 457,40
853	4 362 887,74	6 013 102,86	5 002 546,29	4 965 129,76	20 343 666,65	4 321 070,03
855						67 017 278,40
razem wydatki budżetowe	**235 844 441,16**	**250 676 139,75**	**252 267 689,56**	**287 609 433,09**	**1 026 397 703,56**	**343 814 612,78**
Udział wydatków w kontrolowanych obszarach w wydatkach ogółem	39,7%	40,1%	39,0%	44,6%	41,0%	42%
liczba ludności wg GUS	68 844	68 634	68 231	67 905	68 404	67 523
wydatki w kontrolowanych obszarach w przeliczeniu na mieszkańca	1 361,66	1 465,25	1 441,20	1 888,34	6 152,75	2 144,11
Tarnobrzeg	**44 969 746,24**	**44 956 581,20**	**46 181 957,46**	**65 567 086,54**	**201 675 371,44**	**73 590 548,42**
700	525 144,29	2 583 200,97	1 661 306,55	1 875 600,93	6 645 252,74	1 047 709,71
801	11 867 487,93	11 099 606,03	12 224 441,75	11 552 338,91	46 743 874,62	12 542 200,00
852	29 781 889,20	27 876 379,87	28 848 643,29	48 598 997,27	135 105 909,63	15 539 174,34
853	2 795 224,82	3 397 394,33	3 447 565,87	3 540 149,43	13 180 334,45	2 108 287,09
855						42 353 177,28
razem wydatki budżetowe	**230 887 351,46**	**237 853 763,72**	**211 385 198,76**	**227 286 935,63**	**907 413 249,57**	**256 806 971,89**
Udział wydatków w kontrolowanych obszarach w wydatkach ogółem	19,5%	18,9%	21,8%	28,8%	22,2%	28,7%
liczba ludności wg GUS	48 217	48 000	47 816	47 595	47 907	47 387
wydatki w kontrolowanych obszarach w przeliczeniu na mieszkańca	932,65	936,60	965,83	1 377,60	4 209,73	1 552,97
Wałbrzych	**176 278 711,35**	**204 767 811,96**	**175 914 687,01**	**221 212 475,05**	**778 173 527,09**	**250 322 313,94**
700	64 976 907,33	89 368 937,92	58 085 253,80	53 662 762,78	266 093 861,83	67 692 200,81
801	16 476 500,45	16 501 572,33	16 051 906,89	16 106 857,09	65 136 836,76	18 189 928,16
852	88 134 641,82	91 675 084,07	90 208 543,01	138 327 843,45	408 346 112,35	48 158 957,06
853	6 690 661,75	7 222 217,64	11 568 983,31	13 115 011,73	38 596 716,15	4 357 337,02
855						111 923 890,89
razem wydatki budżetowe	**519 905 639,13**	**705 048 606,04**	**618 057 192,70**	**557 783 695,46**	**2 400 794 975,05**	**611 883 439,47**
Udział wydatków w kontrolowanych obszarach w wydatkach ogółem	33,9%	29,0%	28,5%	39,7%	32,4%	40,9%
liczba ludności wg GUS	117 926	116 691	115 453	114 568	116 160	113 621
wydatki w kontrolowanych obszarach w przeliczeniu na mieszkańca	1 494,82	1 754,79	1 523,69	1 930,84	6 699,18	2 203,13
Zgierz	**52 120 870,55**	**53 548 026,25**	**51 894 113,80**	**77 918 048,40**	**235 481 059,00**	**88 740 934,89**
700	10 690 647,74	9 672 591,68	10 158 110,48	11 650 372,99	42 171 722,89	11 653 977,78
801	13 903 732,32	15 377 789,68	13 981 036,14	14 551 093,63	57 813 651,77	15 953 513,21
852	24 672 330,15	25 483 056,16	24 466 741,71	47 900 012,61	122 522 140,63	12 773 246,00
853	2 854 160,34	3 014 588,73	3 288 225,47	3 816 569,17	12 973 543,71	2 761 086,99
855						45 599 110,91
razem wydatki budżetowe	**143 705 379,19**	**156 742 483,53**	**153 492 624,31**	**190 542 833,77**	**644 483 320,80**	
Udział wydatków w kontrolowanych obszarach w wydatkach ogółem	36,3%	34,2%	33,8%	40,9%	36,5%	43,3%
liczba ludności wg GUS	57 503	57 390	57 234	56 929	57 264	56 690
wydatki w kontrolowanych obszarach w przeliczeniu na mieszkańca	906,40	933,05	906,70	1 368,69	4 112,20	

	2013	2014	2015	2016	Suma końcowa/średnia	2017
Żory	**61 862 995,75**	**66 072 843,20**	**71 462 498,10**	**98 035 975,06**	**297 434 312,11**	**116 786 845,96**
700	18 800 119,81	13 759 460,90	18 232 561,25	19 124 247,74	69 916 389,70	18 003 109,51
801	17 357 150,80	22 836 404,82	21 603 323,77	17 553 126,47	79 350 005,86	23 966 480,82
852	21 836 638,82	23 247 312,05	24 746 094,63	53 333 806,03	123 163 851,53	9 860 363,76
853	3 869 086,32	6 229 665,43	6 880 518,45	8 024 794,82	25 004 065,02	6 584 664,67
855						58 372 227,20
razem wydatki budżetowe	**222 729 228,09**	**233 658 636,59**	**252 718 892,69**	**286 391 196,01**	**995 497 953,38**	**305 970 393,01**
Udział wydatków w kontrolowanych obszarach w wydatkach ogółem	27,8%	28,3%	28,3%	34,2%	29,9%	0,38
liczba ludności wg GUS	62 038	62 051	61 945	62 013	62 012	62 243
wydatki w kontrolowanych obszarach w przeliczeniu na mieszkańca	997,18	1 064,82	1 153,64	1 580,89	4 796,42	1 876,30
Razem, w tym:	**2 027 688 603,86**	**2 107 050 376,83**	**2 020 769 302,73**	**2 638 614 701,06**	**8 794 170 393,80**	**3 272 397 280,07**
700	555 282 408,04	545 440 832,84	505 187 206,11	500 926 242,43	2 106 836 689,42	539 762 373,26
801	437 121 752,30	476 807 192,97	454 890 554,26	462 787 883,57	1 831 655 647,98	504 616 829,82
852	931 950 187,19	970 841 113,20	952 091 902,86	1 563 984 526,73	4 418 867 729,98	552 637 786,88
853	103 334 256,33	113 961 237,82	108 599 639,50	110 916 048,33	436 810 326,42	60 217 469,25
855	0	0	0	0	0	1 615 162 820,86

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych ze sprawozdań Rb 28 S. i danych z miast za 2017 r. W analizie uwzględniono wydatki zaewidencjonowane w działach: 700 – Gospodarka mieszkaniowa, 801 – Oświata i wychowanie (wyłącznie rozdziały 80103 – Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych, 80104 – Przedszkola, 80105 – Przedszkola specjalne, 80106 – inne formy wychowania przedszkolnego), 852 – Pomoc społeczna i 853 –Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej.

Zestawienie nr 10

Dochody i wydatki budżetowe miast objętych kontrolą, w latach 2013–2016 i w 2017 r. [tys. zł]

Rok	Miasto	Biała Podlaska	Białystok	Chełm	Łomża	Łódź	Siemianowice	Tarnobrzeg	Wałbrzych	Zgierz	Żory	Razem miasta
2013	**dochody**	225 265	1 375 333	249 176	268 599	3 574 740	243 120	231 735	478 311	146 837	219 371	7 012 487
	wydatki	217 631	1 440 272	255 964	277 489	3 807 250	235 844	230 887	519 906	143 705	222 729	7 351 677
	wynik finansowy	**7 634**	**-64 939**	**-6 788**	**-8 890**	**-232 510**	**7 276**	**848**	**-41 595**	**3 132**	**-3 358**	**-339 190**
2014	**dochody**	231 761	1 734 230	267 449	310 986	3 396 633	256 992	237 131	527 847	160 712	230 117	7 353 858
	wydatki	220 746	1 503 541	278 362	319 353	3 837 983	250 676	237 854	705 049	156 742	233 659	7 743 964
	wynik finansowy	**11 015**	**230 689**	**-10 913**	**-8 367**	**-441 350**	**6 316**	**-723**	**-177 202**	**3 969**	**-3 542**	**-390 108**
2015	**dochody**	237 932	1 364 411	262 403	264 902	3 841 403	250 259	206 433	557 143	159 330	249 529	7 393 745
	wydatki	227 997	1 419 574	265 708	274 471	3 997 452	252 268	211 385	618 057	153 492	252 719	7 673 123
	wynik finansowy	**9 935**	**-55 163**	**-3 304**	**-9 569**	**-156 049**	**-2 009**	**-4 952**	**-60 914**	**5 838**	**-3 190**	**-279 377**
2016	**dochody**	271 092	1 566 061	301 839	323 188	3 908 457	297 486	233 418	564 201	197 213	283 276	7 946 231
	wydatki	255 731	1 522 132	301 087	321 417	3 840 394	287 609	227 287	557 784	190 542	286 391	7 790 374
	wynik finansowy	**15 361**	**43 929**	**752**	**1 771**	**68 063**	**9 877**	**6 131**	**6 417**	**6 670**	**-3 115**	**155 856**
2017	**dochody**	295 888	1 784 420	312 110	353738	3 896 589	333 969	252 655	586 618	213 262	299 301	8 328 550
	wydatki	274 611	1 895 419	330 701	354015	3 941 746	343 815	256 807	611 883	205 107	305 970	8 520 074
	wynik finansowy	**21 277**	**-110 999**	**-18 591**	**-277**	**-45 157**	**-9 846**	**-4 152**	**-25 265**	**8 155**	**-6 669**	**-191 524**

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli i danych z miast za 2017 r.

Zestawienie nr 11
Wydatki ogółem powiatowych urzędów pracy w latach 2013–2016 [tys. zł]

Nazwa	2013	2014	2015	2016	SUMA	Zmiana w 2016 r. w stosunku do 2013
PUP w Białej Podlaskiej	37 330	38 485	39 937	43 374	159 126	16,2%
PUP w Białymstoku	94 118	85 285	86 723	85 819	351 945	-8,8%
PUP w Chełmie	36 121	35 820	33 329	36 668	141 937	1,5%
PUP w Łomży	29 376	29 766	29 603	30 776	119 521	4,8%
PUP w Łodzi	167 266	166 938	149 506	146 372	630 082	-12,5%
PUP w Siemianowicach Śląskich	21 399	22 113	19 234	17 452	76 807	-18,4%
PUP w Tarnobrzegu	29 520	30 950	29 984	30 464	120 918	3,2%
PUP w Wałbrzychu	37 683	32 457	27 151	25 207	122 498	-33,1%
PUP w Zgierzu	52 514	50 931	47 957	49 077	200 479	-6,5%
PUP w Żorach	10 340	10 681	10 169	10 269	41 459	-0,7%
SUMA	**512 277**	**503 425**	**473 593**	**475 478**	**1 964 772**	**-7,2%**

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli PUP.

Zestawienie nr 12
Wydatki ogółem ośrodków pomocy społecznej w latach 2013–2016 [tys. zł]

Nazwa	2013	2014	2015	2016	Zmiana w 2016 r. w stosunku do 2013 r.
MOPS w Białej Podlaskiej	9 319	9 606	9 696	53 425	473%
MOPR w Białymstoku	106 799	115 356	119 140	245 408	130%
MOPR w Chełmie	32 521	33 061	32 742	60 323	85%
MOPS w Łomży	17 342	14 780	14 048	14 638	-16%
MOPS w Łodzi	299 477	305 657	300 736	320 103	7%
MOPS w Siemianowicach Śląskich	27 065	27 867	28 725	28 750	6%
MOPR w Tarnobrzegu	22 555	23 295	24 072	43 629	93%
MOPS w Wałbrzychu	83 439	83 936	82 327	128 978	55%
MOPS w Zgierzu	26 484	27 437	26 328	49 929	89%
MOPS w Żorach	7 538	20 108	21 237	50 966	576%
Razem	**632 538**	**661 103**	**659 050**	**996 148**	**57%**

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli jednostek pomocy społecznej.

Zestawienie nr 13

Stopa bezrobocia rejestrowanego w miastach w latach 2013–2016, w 2017 r. i w I kwartale 2018 [%]

Nazwa	2013	2014	2015	2016	zmiana w 2016 r. w stosunku do 2013 r. [p.p.]	2017	2018 I kwartał
POLSKA	13,4	11,4	9,7	8,2	5,2	6,6	6,6
Wałbrzych	16,8	13,1	10,4	9,2	7,6	7,2	7,3
Biała Podlaska	16,4	15	13,7	12,7	3,7	11,1	10,9
Chełm	18,3	15,8	14,7	13,1	5,2	12,1	12,5
Łódź	12,3	10,7	9,5	7,9	4,4	6,4	6,4
Tarnobrzeg	15,9	15,4	13,3	11,7	4,2	9,6	9,8
Białystok	13,7	11,9	10,5	8,9	4,8	7,0	7,1
Łomża	17	15,6	13,4	12	5,0	9,7	9,7
Siemianowice Śląskie	15,1	13,6	11,8	8	7,1	6,5	6,9
Żory	10,8	9,8	8,4	6,3	4,5	4,5	4,5
Powiat zgierski	18,4	14,3	12,6	10,2	8,2	7,9	7,8

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych BDL GUS. Dane za I kwartał 2018 r dot. kontrolowanych miast pozyskano z urzędów miast.

Zestawienie nr 14

Liczba osób bezrobotnych w objętych kontrolą gminach w latach 2013–2016, w 2017 r. [dane półroczne na koniec grudnia] i I kwartale 2018 r.

Etykiety wierszy	POLSKA	Wałbrzych	Biała Podlaska	Chełm	Zgierz	Łódź	Tarnobrzeg	Białystok	Łomża	Siemianowice Śląskie	Żory	Razem miasta
2013	**2 157 883**	7 700	3 914	4 468	3 881	42 180	2 962	17 234	4 095	3 213	1 956	**91 603**
2014	**1 825 180**	5 816	3 572	3 800	2 842	36 484	2 749	14 772	3 751	2 844	1 796	**78 426**
2015	**1 563 339**	4 494	3 218	3 537	2 407	32 424	2 351	13 204	3 156	2 464	1 545	**68 800**
2016	**1 335 155**	3 891	2 995	3 062	1 900	26 921	2 083	11 321	2 878	1 675	1 244	**57 970**
2017	**1 081 746**	3 044	2 621	2 846	1 431	21 896	1 705	8 877	2 318	1 364	897	**46 999**
2018 I kwartał	**1 092 177**	3 147	2 599	2 905	1 427	22 145	1 758	9 154	2 379	1 490	905	**47 909**
zmiana % w 2016 r. w stosunku do 2013 r.	**-38,1%**	-49,5%	-23,5%	-31,5%	-51,0%	-36,2%	-29,7%	-34,3%	-29,7%	-47,9%	-36,4%	**-36,7%**
zmiana % w 2017 r. w stosunku do 2013 r.	**-49,9%**	-60,5%	-33,0%	-36,3%	-63,1%	-48,1%	-42,4%	-48,5%	-43,4%	-57,5%	-54,1%	**-48,7%**
w tym kobiety:												
2013	**1 099 456**	3 976	1 827	2 345	1 870	19 933	1 527	7 765	1 978	1 690	1 233	**44 144**
2014	**939 648**	3 078	1 632	1 979	1 462	17 439	1 401	6 693	1 806	1 504	1 100	**38 094**
2015	**816 138**	2 414	1 507	1 868	1 238	15 385	1 221	5 911	1 546	1 341	927	**33 358**
2016	**712 227**	2 157	1 422	1 677	987	13 053	1 100	5 080	1 432	949	782	**28 639**
2017	**595 530**	1 682	1 245	1 590	724	10 627	917	4 188	1 213	781	592	**23 559**
2018 I kwartał		1 740	1 243	1 577	729	10 633	969	4 226	1 219	838	576	**23 750**
zmiana% w 2016 r. w stosunku do 2013 r.	**-35,2%**	-45,7%	-22,2%	-28,5%	-47,2%	-34,5%	-28,0%	-34,6%	-27,6%	-43,8%	-36,6%	**-35,1%**
zmiana % w 2017 r. w stosunku do 2013 r.	**-45,8%**	-57,7%	-31,9%	-32,2%	-61,3%	-46,7%	-39,9%	-46,1%	-38,7%	-53,8%	-52,0%	**-46,6%**

Etykiety wierszy	POLSKA	Wałbrzych	Biała Podlaska	Chełm	Zgierz	Łódź	Tarnobrzeg	Białystok	Łomża	Siemianowice Śląskie	Żory	Razem miasta
Udział liczby kobiet w liczbie bezrobotnych												
2013	**51,0%**	51,6%	46,7%	52,5%	48,2%	47,3%	51,6%	45,1%	48,3%	52,6%	63,0%	**48,2%**
2014	**51,5%**	52,9%	45,7%	52,1%	51,4%	47,8%	51,0%	45,3%	48,1%	52,9%	61,2%	**48,6%**
2015	**52,2%**	53,7%	46,8%	52,8%	51,4%	47,4%	51,9%	44,8%	49,0%	54,4%	60,0%	**48,5%**
2016	**53,3%**	55,4%	47,5%	54,8%	51,9%	48,5%	52,8%	44,9%	49,8%	56,7%	62,9%	**49,4%**
2017	**55,1%**	55,3%	47,5%	55,9%	50,6%	48,5%	53,8%	47,2%	52,3%	57,3%	66,0%	**50,1%**
długotrwale bezrobotni												
2013	**1 158 705**	3 870	2 357	2 541	2 229	24 253	1 652	9 954	2 235	1 461	680	**51 232**
2014	**1 053 968**	3 238	2 277	2 280	1 684	22 765	1 639	9 235	2 157	1 420	701	**47 396**
2015	**880 286**	2 306	2 027	2 131	1 279	20 571	1 452	8 256	1 823	1 268	681	**41 794**
2016	**747 623**	1 947	1 897	1 842	939	16 723	1 217	7 062	1 609	792	549	**34 577**
2017	**594 789**	1 496	1 589	1 614	658	13 154	1 001	5 297	1 240	586	374	**27 009**
2018 I kwartał		1 527	1 567	1 606	608	12 864	984	5 300	1 251	708	354	**26 769**
zmiana % w 2016 r. w stosunku do 2013 r.	**-35,5%**	-49,7%	-19,5%	-27,5%	-57,9%	-31,0%	-26,3%	-29,1%	-28,0%	-45,8%	-19,3%	**-32,5%**
zmiana % w 2017 r. w stosunku do 2013 r.	**-48,7%**	-61,3%	-32,6%	-36,5%	-70,5%	-45,8%	-39,4%	-46,8%	-44,5%	-59,9%	-45,0%	**-47,3%**
Udział liczby długotrwale bezrobotnych w liczbie bezrobotnych												
2013	**53,7%**	50,3%	60,2%	56,9%	57,4%	57,5%	55,8%	57,8%	54,6%	45,5%	34,8%	**55,9%**
2014	**57,7%**	55,7%	63,7%	60,0%	59,3%	62,4%	59,6%	62,5%	57,5%	49,9%	39,0%	**60,4%**
2015	**56,3%**	51,3%	63,0%	60,2%	53,1%	63,4%	61,8%	62,5%	57,8%	51,5%	44,1%	**60,7%**
2016	**56,0%**	50,0%	63,3%	60,2%	49,4%	62,1%	58,4%	62,4%	55,9%	47,3%	44,1%	**59,6%**
2017	**55,0%**	49,1%	60,6%	56,7%	46,0%	60,1%	58,7%	59,7%	53,5%	43,0%	41,7%	**57,5%**
bezrobotni powyżej 50. roku życia												
2013	**524 558**	2 281	901	1 017	1 162	14 734	655	5 055	1 220	775	392	**28 192**
2014	**474 911**	1 911	894	962	893	13 341	627	4 319	1 139	755	362	**25 203**
2015	**429 763**	1 542	838	947	803	12 113	598	3 996	978	659	340	**22 814**
2016	**376 948**	1 409	816	863	626	10 311	545	3 575	905	452	315	**19 817**
2017	**298 561**	987	650	775	474	7 881	457	2 693	658	338	204	**15 117**
2018 I kwartał		1 012	654	769	442	7 804	453	2 720	726	387	183	**15 150**
zmiana % w 2016 r. w stosunku do 2013 r.	**-28,1%**	-38,2%	-9,4%	-15,1%	-46,1%	-30,0%	-16,8%	-29,3%	-25,8%	-41,7%	-19,6%	**-29,7%**
zmiana % w 2017 r. w stosunku do 2013 r.	**-43,1%**	-56,7%	-27,9%	-23,8%	-59,2%	-46,5%	-30,2%	-46,7%	-46,1%	-56,4%	-48,0%	**-46,4%**
Udział liczby bezrobotnych powyżej 50. roku życia w liczbie bezrobotnych												
2013	**24,3%**	29,6%	23,0%	22,8%	29,9%	34,9%	22,1%	29,3%	29,8%	24,1%	20,0%	**30,8%**
2014	**26,0%**	32,9%	25,0%	25,3%	31,4%	36,6%	22,8%	29,2%	30,4%	26,5%	20,2%	**32,1%**
2015	**27,5%**	34,3%	26,0%	26,8%	33,4%	37,4%	25,4%	30,3%	31,0%	26,7%	22,0%	**33,2%**
2016	**28,2%**	36,2%	27,2%	28,2%	32,9%	38,3%	26,2%	31,6%	31,4%	27,0%	25,3%	**34,2%**
2017	**27,6%**	32,4%	24,8%	27,2%	33,1%	36,0%	26,8%	30,3%	28,4%	24,8%	22,7%	**32,2%**

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych BDL GUS i danych za 2017 i I kwartał 2018 pozyskanych z miast.

Zestawienie nr 15
Liczba osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w latach 2013–2016, w 2017 r. i I kwartale 2018 r.

Nazwa	2013	2014	2015	2016	zmiana w 2016 r. w stosunku do 2013 r.		2017	2018 I kwartał
					%	Osoby		
POLSKA	3 204 830	2 953 964	2 729 828	2 478 698	-22,7%	-726 132		
Biała Podlaska	3 522	3 079	2 978	2 774	-21,2%	-748	2 511	1 576
Białystok	18 503	17 336	16 043	14 380	-22,3%	-4 123	12 473	7 944
Chełm	4 947	4 661	4 365	3 980	-19,5%	-967	3 622	2 416
Łomża	4 047	3 984	3 719	3 415	-15,6%	-632	3 130	2 287
Łódź	45 195	41 831	38 046	34 516	-23,6%	-10 679	34 437	21 337
Siemianowice Śląskie	6 148	5 731	5 423	5 228	-15,0%	-920	4 888	3 356
Tarnobrzeg	3 468	3 046	2 739	2 301	-33,7%	-1 167	2 260	1 340
Wałbrzych	11 347	10 401	9 344	8 564	-24,5%	-2 783	7 094	4 842
Żory	1 816	1 721	1 682	1 434	-21,0%	-382	1 406	697
Zgierz	3 795	3 416	3 179	2 886	-24,0%	-909	2 556	1 775
Razem Miasta	**102 788**	**95 206**	**87 518**	**79 478**	**-22,7%**	**-23 310**	**74 377**	**47 570**

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych BDL GUS i danych z miast za 2017 i I kwartał 2018 r.

Zestawienie nr 16
Odsetek osób objętych środowiskową pomocą społeczną w latach 2013–2016, w 2017 r. oraz I kwartale 2018 r.

Miasto	2013	2014	2015	2016	zmiana punktów procentowych w 2016 w stosunku do 2013 r.	2017	2018 I kwartał
Biała Podlaska	6,11%	5,36%	5,19%	4,84%	-1,27	4,36%	2,74%
Białystok	6,27%	5,87%	5,42%	4,85%	-1,42	4,20%	2,67%
Chełm	7,55%	7,19%	6,79%	6,24%	-1,31	5,72%	3,81%
Łomża	6,45%	6,35%	5,93%	5,44%	-1,02	4,96%	3,62%
Łódź	6,35%	5,93%	5,43%	4,96%	-1,40	4,99%	3,09%
Siemianowice Śląskie	8,93%	8,35%	7,95%	7,70%	-1,23	7,24%	4,97%
Tarnobrzeg	7,19%	6,35%	5,73%	4,83%	-2,36	4,77%	2,83%
Wałbrzych	9,62%	8,91%	8,09%	7,48%	-2,15	6,24%	4,26%
Żory	2,93%	2,77%	2,72%	2,31%	-0,61	2,26%	1,12%
Zgierz	6,60%	5,95%	5,55%	5,07%	-1,53	4,51%	3,13%
Średnio					**-1,43%**		

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych BDL GUS i na podstawie danych z miast dotyczących liczby osób objętych środowiskową pomocą za 2017 i I kwartał 2018 i liczby ludności wg GUS (za I kwartał 2018 przyjęto liczbę ludności jak w 2017 r.).

Zestawienie nr 17

Gospodarstwa domowe korzystające ze środowiskowej pomocy społecznej wg kryterium dochodowego w latach 2013–2016, w 2017 r. i I kwartale 2018 r.

	Ogółem							
	2013	2014	2015	2016	zmiana w 2016 r. w stosunku do 2013 r.		2017	2018 I kwartał
					%	[gosp.]		
Polska	1 211 290	1 145 794	1 086 936	1 029 280	-15,0%	-182 010		
Wałbrzych	5 112	4 738	4 380	4 040	-21,0%	-1 072	3 953	2 891
Biała Podlaska	1 217	1 125	1 118	1 071	-12,0%	-146	1 028	707
Chełm	2 100	1 911	1 839	1 744	-17,0%	-356	1 744	1 229
Zgierz	2 011	1 841	1 760	1 680	-16,5%	-331	1 565	1 104
Łódź	25 032	23 393	21 828	20 419	-18,4%	-4 613	19 340	13 479
Tarnobrzeg	1 326	1 218	1 173	1 019	-23,2%	-307	1 361	704
Białystok	9 162	8 823	8 369	7 806	-14,8%	-1 356	8 955	4 632
Łomża	1 635	1 620	1 569	1 506	-7,9%	-129	1 200	1 273
Siemianowice Śląskie	2 658	2 468	2 341	2 277	-14,3%	-381	2 275	1 548
Żory	717	651	651	594	-17,2%	-123	571	355
Razem Miasta	**50 970**	**47 788**	**45 028**	**42 156**	**-17,3%**	**-8814**	**41 992**	**27 922**

	Poniżej kryterium dochodowego							
	2013	2014	2015	2016	zmiana w 2016 r. w stosunku do 2013 r.		2017	2018 I kwartał
					%	[gosp.]		
Polska	849 232	784 893	755 555	684 586	-19,4%	-164 646		
Wałbrzych	3 888	3 447	3 467	3 004	-22,7%	-884	2 934	2 096
Biała Podlaska	901	773	745	716	-20,5%	-185	662	394
Chełm	1 423	1 259	1 228	1 095	-23,0%	-328	1 127	701
Zgierz	1 495	1 358	1 289	1 170	-21,7%	-325	1 073	775
Łódź	18 983	17 906	16 886	15 281	-19,5%	-3 702	18 927	11 747
Tarnobrzeg	853	791	761	625	-26,7%	-228	430	432
Białystok	6 926	6 764	6 542	6 060	-12,5%	-866	6 212	3 381
Łomża	1 355	1 330	1 285	1 165	-14,0%	-190	932	1 178
Siemianowice Śląskie	2 171	2 024	1 935	1 820	-16,2%	-351	1 701	1 231
Żory	410	395	397	331	-19,3%	-79	102	69
Razem Miasta	**38 405**	**36 047**	**34 535**	**31 267**	**18,6%**	**-7138**	**34 100**	**22 004**

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych BDL GUS oraz danych z miast za 2017 r. i I kwartał 2018 r.

Zestawienie nr 18

Powody przyznania pomocy przez ośrodki pomocy społecznej w latach 2013–2016, w 2017 r. i I kwartale 2018 r.
[Liczba rodzin objętych pomocą]

Opis	2013	2014	2015	2016	2017	2018 I kwartał
Ubóstwo						
Razem	**37187**	**33390**	**32483**	**29001**	**21854**	**14971**
MOPS w Białej Podlaskiej	916	781	780	794	662	394
MOPR w Białymstoku	6377	6486	6238	5798	5121	3615
MOPR w Chełmie	1489	1421	1354	1264	1127	701
MOPS w Łomży	1440	1393	1172	1234	1096	883
MOPS w Łodzi	17128	14055	14348	12003	6810	4495
MOPS w Siemianowicach Śląskich	2443	2278	2152	2058	1882	1131
MOPR w Tarnobrzegu	610	583	538	472	430	432
MOPS w Wałbrzychu	4755	4406	4050	3705	3296	2269
MOPS w Zgierzu	1547	1474	1399	1234	1084	855
MOPS w Żorach	482	513	452	439	346	196
Bezdomność						
Razem	**1763**	**1764**	**1858**	**1835**	**1728**	**1197**
MOPS w Białej Podlaskiej	40	34	33	44	41	23
MOPR w Białymstoku	328	335	375	350	296	179
MOPR w Chełmie	50	49	71	81	47	56
MOPS w Łomży	20	31	31	33	26	11
MOPS w Łodzi	695	681	680	653	625	441
MOPS w Siemianowicach Śląskich	125	87	124	132	132	81
MOPR w Tarnobrzegu	64	65	59	59	71	56
MOPS w Wałbrzychu	264	298	316	308	328	221
MOPS w Zgierzu	99	83	88	75	64	75
MOPS w Żorach	78	101	81	100	98	54
Bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego						
Razem	**9035**	**8508**	**7769**	**6845**	**6080**	**3963**
MOPS w Białej Podlaskiej	322	216	219	196	141	57
MOPR w Białymstoku	1191	1146	978	777	673	429
MOPR w Chełmie	530	522	485	411	398	255
MOPS w Łomży	173	188	204	179	137	95
MOPS w Łodzi	4556	4447	3985	3416	2872	1874
MOPS w Siemianowicach Śląskich	590	575	565	629	689	314
MOPR w Tarnobrzegu	233	216	176	154	127	259
MOPS w Wałbrzychu	974	748	657	562	465	356
MOPS w Zgierzu	315	283	343	403	449	251
MOPS w Żorach	151	167	157	118	129	73

Opis	2013	2014	2015	2016	2017	2018 I kwartał
Bezrobocie						
Razem	27832	31262	27770	24127	20320	13545
MOPS w Białej Podlaskiej	750	723	661	608	507	260
MOPR w Białymstoku	6730	5793	5103	4392	3698	2385
MOPR w Chełmie	1311	1233	1125	1013	910	610
MOPS w Łomży	1077	1014	939	845	690	410
MOPS w Łodzi	16239	15486	13703	12039	10277	6688
MOPS w Siemianowicach Śląskich	1793	1620	1480	1352	1133	600
MOPR w Tarnobrzegu	869	823	767	618	520	748
MOPS w Wałbrzychu	3469	3088	2669	2187	1741	1070
MOPS w Zgierzu	1292	1135	1012	817	663	706
MOPS w Żorach	359	347	311	256	181	68
Długotrwała lub ciężka choroba						
Razem	21561	21192	21214	20839	20244	14729
MOPS w Białej Podlaskiej	105	129	161	190	196	102
MOPR w Białymstoku	3992	3963	3797	3442	2929	2178
MOPR w Chełmie	1172	1124	1134	1158	1121	765
MOPS w Łomży	414	380	356	352	383	262
MOPS w Łodzi	12271	12160	12049	12009	11601	8153
MOPS w Siemianowicach Śląskich	325	306	305	310	300	183
MOPR w Tarnobrzegu	531	513	500	454	511	560
MOPS w Wałbrzychu	2045	2046	2052	1977	1959	1509
MOPS w Zgierzu	527	365	597	682	925	845
MOPS w Żorach	179	206	263	265	319	172
Niepełnosprawność						
Razem	19425	19085	18650	18152	17252	13403
MOPS w Białej Podlaskiej	417	413	414	425	411	293
MOPR w Białymstoku	3200	3261	3239	3162	2896	2342
MOPR w Chełmie	998	935	917	930	859	643
MOPS w Łomży	424	475	504	502	472	380
MOPS w Łodzi	9724	9457	9150	8812	8339	6162
MOPS w Siemianowicach Śląskich	1023	970	958	954	896	665
MOPR w Tarnobrzegu	515	495	473	441	482	566
MOPS w Wałbrzychu	2167	2162	2066	2019	1997	1613
MOPS w Zgierzu	701	656	673	662	643	607
MOPS w Żorach	256	261	256	245	257	132

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli ośrodków pomocy społecznej oraz informacji z miast za 2017r. i I kwartał 2018 r.

Zestawienie nr 19

Wskaźnik liczby dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w liczbie dzieci w wieku 3–6 lat w miastach

Nazwa	Dzieci w wieku przedszkolnym						Dzieci objęte wychowaniem przedszkolnym						Odsetek dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym					
	Dzieci w wieku 3–6 lat						Dzieci w wieku 3–6 lat						Dzieci w wieku 3–6 lat					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018 I kwartał	2013	2014	2015	2016	2017	2018 I kwartał	2013	2014	2015	2016	2017	2018 I kwartał
POLSKA	968 510	844 113	943 583	906 377			848 661	807 615	bd	846 230			87,6%	95,7%	bd	93,4%		
Wałbrzych	4 214	3 546	3 907	3 671	3 204	3 204	3 007	2 739	bd	2 626	1968	1 968	71,4%	77,2%	bd	71,5%	61,4%	61,4%
Biała Podlaska	2 503	2 205	2 481	2 369	2 367	1 873	2 270	2 165	bd	2 332	2327	1 623	90,7%	98,2%	bd	98,4%	98,3%	86,7%
Chełm	2 612	2 198	2 414	2 215	2 253	2 289	2 468	2 275	bd	2 352	2339	2 529	94,5%	103,5%	bd	106,2%	103,8%	110,5%
Zgierz	2 300	2 028	2 263	2 107	2 083	2 040	1 827	1 734	bd	1 726	1863	1 915	79,4%	85,5%	bd	81,9%	89,4%	93,9%
Łódź	25 200	22 333	24 940	23 838	22 828	22 828	22 072	21 103	bd	20 940	22181	22 458	87,6%	94,5%	bd	87,8%	97,2%	98,4%
Tarnobrzeg	1 837	1 537	1 661	1 555	1 496	1 496	1 563	1 397	bd	1 464	1199	1 225	85,1%	90,9%	bd	94,1%	80,1%	81,9%
Białystok	12 366	11 008	12 378	11 809	11 690	11 648	11 214	10 747	bd	11 597	11642	11 588	90,7%	97,6%	bd	98,2%	99,6%	99,5%
Łomża	2 535	2 218	2 452	2 341	2 251	2 251	2 263	2 072	bd	2 318	2251	2 251	89,3%	93,4%	bd	99,0%	100,0%	100,0%
Siemianowice Śląskie	2 693	2 393	2 710	2 506	2 437	2 380	2 000	2 007	bd	2 017	2227	2 278	74,3%	83,9%	bd	80,5%	91,4%	95,7%
Żory	3 076	2 672	2 935	2 833	2 784	2 716	2 383	2 244	bd	2 307	2533	2 564	77,5%	84,0%	bd	81,4%	91,0%	94,4%
Razem Miasta	**59 336**	**52 138**	**58 141**	**55 244**	**53 393**	**52 725**	**51 067**	**48 483**	**bd**	**49 679**	**50 530**	**50 399**	**86,1%**	**93,0%**	**bd**	**89,9%**	**94,6%**	**95,6%**

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych BDL GUS oraz informacji z miast za 2017 r. i I kwartał 2018 r.

Zestawienie nr 20

Przedszkola/Oddziały przedszkolne/miejsca w przedszkolach prowadzonych przez jst

	Przedszkola						Oddziały						Miejsca					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018 I kwartał	2013	2014	2015	2016	2017	2018 I kwartał	2013	2014	2015	2016	2017	2018 I kwartał
POLSKA	6 802	6 836	6 866	6 933			31 221	31 277	30 645	32 871			729 910	733 819	722 489	767 769		
Wałbrzych	4	4	4	5	7	7	20	20	19	23	29	29	387	405	369	490	652	652
Biała Podlaska	10	10	10	10	10	10	49	53	53	55	57	57	1 129	1 206	1 231	1 240	1 382	1 382
Chełm	12	12	12	12	12	12	60	58	58	59	61	61	1 642	1 506	1 458	1 518	1 437	1 443
Zgierz	11	11	12	12	11	11	55	55	56	58	58	58	1 349	1 324	1 329	1 381	1 424	1 424
Łódź	147	146	146	146	146	146	702	699	657	713	735	735	17 305	17 116	16 128	17 494	17 880	17 880
Tarnobrzeg	14	14	14	14	14	14	54	50	51	54	54	54	1 348	1 263	1 270	1 330	1 320	1 320
Białystok	56	56	56	56	60	60	319	323	320	337	355	355	7 640	7 707	7 641	8 053	8 466	8 466
Łomża	9	9	9	9	9	9	57	57	55	60	61	61	1 398	1 374	1 279	1 489	1 483	1 483
Siemianowice Śląskie	12	12	11	11	11	11	68	69	66	66	70	70	1 407	1 604	1 548	1 547	1 544	1 544
Żory	13	13	13	13	13	13	93	89	83	90	92	97	2 247	2 188	1 999	2 166	2 282	2 313
Razem Miasta	**288**	**287**	**287**	**288**	**293**	**293**	**1 477**	**1 473**	**1 418**	**1 515**	**1 572**	**1 577**	**35 852**	**35 693**	**34 252**	**36 708**	**37 870**	**37 907**

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych BDL GUS oraz informacji z miast za 2017 r. i I kwartał 2018 r.

Zestawienie nr 21
Żłobki/Kluby dziecięce/Dzieci

	Dzieci w wieku do 3 lat ogółem						Dzieci objęte opieką w żłobkach						Odsetek dzieci objętych opieką w żłobkach					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018 I kwartał	2013	2014	2015	2016	2017	2018 I kwartał	2013	2014	2015	2016	2017	2018 I kwartał
POLSKA	1 145 573	1 124 854	1 106 141	1 121 533			54 559	66 365	74 694	87 279			4,8%	5,9%	6,8%	7,8%		
Wałbrzych	2 743	2 684	2 562	2 553	2 379	2 573	240	261	267	335	375	375	8,7%	9,7%	10,4%	13,1%	15,8%	14,6%
Biała Podlaska	1 687	1 650	1 621	1 683	2 327	1 892	107	124	170	177	178	178	6,3%	7,5%	10,5%	10,5%	7,6%	9,4%
Chełm	1 637	1 547	1 497	1 477	1 966	1 535	123	158	168	163	163	183	7,5%	10,2%	11,2%	11,0%	8,3%	11,9%
Zgierz	1 532	1 444	1 487	1 515	1 530	1 463	94	96	96	143	150	156	6,1%	6,6%	6,5%	9,4%	9,8%	10,7%
Łódź	17 793	17 337	17 122	17 496	17 849	18 187	2 483	2 569	2 633	2 834	3 044	3 159	14,0%	14,8%	15,4%	16,2%	17,1%	17,4%
Tarnobrzeg	1 138	1 024	1 005	1 055	1 122	1 014	141	131	147	166	143	148	12,4%	12,8%	14,6%	15,7%	12,7%	14,6%
Białystok	8 667	8 615	8 694	9 120	9 894	8 266	1 014	1 174	1 274	1 398	1 457	1 457	11,7%	13,6%	14,7%	15,3%	14,7%	20,9%
Łomża	1 676	1 665	1 661	1 699	1 506	1 506	0	96	125	142	130	130	0,0%	5,8%	7,5%	8,4%	8,6%	8,6%
Siemianowice Śląskie	1 898	1 888	1 883	1 969	2 462	1 958	94	115	140	169	182	255	5,0%	6,1%	7,4%	8,6%	7,4%	13,0%
Żory	2 076	2 069	1 996	1 978	1 922	1 458	140	163	252	296	254	349	6,7%	7,9%	12,6%	15,0%	13,2%	23,9%
Razem Miasta	**40 847**	**39 923**	**39 528**	**40 545**	**42 957**	**39 852**	**4 436**	**4 887**	**5 272**	**5 823**	**6 076**	**6 390**	**10,9%**	**12,2%**	**13,3%**	**14,4%**	**14,1%**	**16,0%**

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych BDL GUS oraz informacji z miast za 2017 r. i I kwartał 2018 r.

Zestawienie nr 22
Liczba żłobków dla których organem prowadzącym jest samorząd

Żłobki							Miejsca (łącznie z oddziałami)						Dzieci (łącznie z oddziałami) 31 XII					
Nazwa	2013	2014	2015	2016	2017	2018 I kwartał	2013	2014	2015	2016	2017	2018 I kwartał	2013	2014	2015	2016	2017	2018 I kwartał
POLSKA	473	517	556	598			38 477	40 982	42 943	45 498			38 191	40 564	42 567	45 693		
Wałbrzych	5	4	4	6	6	6	267	270	270	349	375	375	240	261	267	325	375	375
Biała Podlaska	1	1	2	2	1	1	107	142	174	177	146	146	107	124	170	177	146	146
Chełm	1	1	2	2	2	2	82	89	129	129	129	129	83	83	124	128	128	128
Zgierz	1	1	1	1	1	1	90	90	90	90	90	90	90	90	90	90	90	90
Łódź	30	30	30	30	30	30	2 025	2 025	2 025	2 025	2 070	2 160	2 319	2 309	2 352	2 480	2472	2587
Tarnobrzeg	1	1	1	1	1	1	80	80	80	80	80	80	78	65	72	76	80	80
Białystok	7	7	7	7	7	7	896	918	927	929	929	929	890	918	925	928	929	929
Łomża	0	2	2	2	2	2	0	53	76	76	76	76	0	53	76	76	76	76
Siemianowice Śląskie	1	1	1	1	1	1	94	115	123	131	131	131	94	113	123	131	131	131
Żory	1	1	1	1	1	1	100	100	134	175	175	175	100	100	134	178	175	175
Razem Miasta	**48**	**49**	**51**	**53**	**52**	**52**	**3 741**	**3 882**	**4 028**	**4 161**	**4 201**	**4 291**	**4 001**	**4 116**	**4 333**	**4 589**	**4 602**	**4 717**

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych BDL GUS oraz informacji z miast za 2017 r. i I kwartał 2018 r.

Zestawienie nr 23
Mieszkania w zasobach komunalnych jst

Nazwa	2013	2015	2016	Zmiana % 2016 do 2013	2017	I kwartał 2018
POLSKA	934 863	886 667	868 517	-7,1%		
Wałbrzych	13 258	12 755	12 472	-5,9%	12 072	11 956
Biała Podlaska	1 133	1 135	1 017	-10,2%	887	886
Chełm	1 577	1 534	1 503	-4,7%	1 488	1 485
Zgierz	2 400	2 596	2 605	8,5%	2 479	2 460
Łódź	54 157	47 902	45 772	-15,5%	44 726	44 623
Tarnobrzeg	579	559	510	-11,9%	482	476
Białystok	5 140	4 731	4 683	-8,9%	4 482	4 475
Łomża	1 062	1 036	1 020	-4,0%	1 232	1 228
Siemianowice Śląskie	3 631	4 786	4 656	28,2%	4 524	4 469
Żory	943	935	901	-4,5%	870	864
Suma/Zmiana	**83 880**	**77 969**	**75 139**	**-10,4%**	**73 242**	**72 922**

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych BDL GUS (brak danych dla roku 2014) oraz danych z miast za 2017 i I kwartał 2018 r.

Zestawienie nr 24
Liczba lokali socjalnych

Nazwa	2013	2014	2015	2016	Zmiana % 2016 do 2013	2017	I kwartał 2018
POLSKA	83 219	86 334	91 706	94 651	13,7%		
Wałbrzych	434	594	678	684	57,6%	620	620
Biała Podlaska	bd	Bd	bd	10		15	15
Chełm	116	114	119	119	2,6%	121	121
Zgierz	1 412	1 403	1 395	1 349	-4,5%	1 300	1 293
Łódź	2 286	1 934	2 091	2 017	-11,8%	2 345	2 334
Tarnobrzeg	60	62	98	112	86,7%	113	113
Białystok	743	856	960	839	12,9%	948	950
Łomża	51	36	37	37	-27,5%	93	94
Siemianowice Śląskie	511	566	573	571	11,7%	596	628
Żory	232	221	261	239	3,0%	211	208
Suma	**5 845**	**5 786**	**6 212**	**5 977**	**2,3%**	**6362**	**6376**

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych BDL GUS oraz danych z miast za 2017 i I kwartał 2018 r.

Zestawienie nr 25

Podmioty gospodarcze w miastach, które ulokowały działalność w specjalnych strefach ekonomicznych

Nazwa SSE	Miasto	Liczba podmiotów które ulokowały działalność w SSE w latach 2013–2017 (per saldo z uwzględnieniem cofnięć/wygaszeń zezwoleń)	Liczba podmiotów które ulokowały działalność w SSE na koniec 2017 r.	Liczba miejsc pracy w SSE powstałych w latach 2013–2017 (per saldo)	Liczba nowych miejsc pracy w SSE na koniec 2017 r.	Wartość inwestycji w latach 3013–2017 (per saldo z uwzględnieniem cofnięć wygaszeń/zezwoleń) w tys. zł
Pomorska SSE	Biała Podlaska	0	0	0	0	0
Suwalska SSE	Białystok	13	13	720	920	413 395
ARP S.A. Oddział w Mielcu, SSE Euro-Park Mielec	Chełm	3	3	47	47	22 559
Łódzka SSE	Łódź	13	51	2652	9799	497 525
Suwalska SSE	Łomża	5	5	28	68	7 359
ARP S.A. Oddział w Tarnobrzegu Tarnobrzeska SSE	Tarnobrzeg	5	9	-205	1061	62 673
Katowicka SSE	Siemianowice	0	1	-17	1029	52 608
Wałbrzyska SSE	Wałbrzych	2	17	1388	7484	1 626 094
Katowicka SSE	Żory	5	20	1576	2933	433 306
Łódzka SSE	Zgierz	0	2	-22	245	12 562
Łódzka SSE	Powiat zgierski	8	27	555	2915	606 268

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych ze SSE.