

1465



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.010.01.2017
P/17/070



01664717

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/070 – Rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast istotnie dotkniętych skutkami zmian gospodarczych	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontroler	Krzysztof Gołębiowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/77/2017 z dnia 24 maja 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)	
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Łomży, 18-400 Łomża, ul. Stary Rynek 14 (dalej „Urząd” lub „UM”)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Chrzanowski, Prezydent Miasta Łomży ¹	(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Podjęmowane w latach 2013-2016 przez władze Miasta Łomży² działania w zakresie rozwiązywania problemów mieszkańców w obszarach pomocy społecznej, zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, pomocy na rynku pracy i zapewnienia opieki nad małymi dziećmi były prawidłowe i wpisywały się w priorytety ustalone we właściwie sporządzonych (oprócz Programu wieloletniego gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Łomża na lata 2005-2015) i uchwalonych przez Radę Miejską Łomży dokumentach strategicznych. W Urzędzie dokonywano analiz sytuacji społecznej i ekonomicznej mieszkańców, rzetelnie identyfikując najistotniejsze problemy i programując kierunki działań. Urząd właściwie monitorował też realizację dokumentów strategicznych. NIK zwraca jednak uwagę, że wymierna ocena stopnia osiągnięcia określonych w nich celów była utrudniona z powodu nieokreślenia ogólnych docelowych wartości wskaźników do monitoringu prowadzonych działań.

Przedsięwzięcia podejmowane przez Miasto w ramach analizowanych projektów były istotne z punktu widzenia zidentyfikowanych problemów, zaś wydatki poniesione na ich realizację odnosiły się do zakładanych efektów i były zgodne z założeniami dokumentów strategicznych i planistycznych. Miasto aktywnie wspierało rozwój przedsiębiorczości, a w związku ze zmianami na rynku pracy i podjętymi działaniami m.in. przez Powiatowy Urząd Pracy w Łomży³ stopa bezrobocia rejestrowanego uległa zmniejszeniu o 28%. Zmniejszyła się jednak wolniej niż średnio w kraju⁴ i mniej skuteczne było eliminowanie zjawiska długotrwałego bezrobocia (zredukowanego o 23%)⁵. Liczba rodzin, którym udzielano wsparcia z pomocy społecznej z powodu bezrobocia zmniejszyła się w latach 2012-2016 z 1.032 do 845 (o 18,1%), zaś liczba osób otrzymujących świadczenia – z 2.721 do 2.375 (o 12,7%). Na pozytywną ocenę zasługuje podjęcie przez Urząd w latach 2014-2016 działań w celu zwiększenia liczby mieszkań komunalnych i socjalnych oraz miejsc w przedszkolach i żłobkach. Tym niemniej skala niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych nadal jest duża w stosunku do posiadanego przez Miasto zasobu⁶.

¹ Od 9 grudnia 2014 r., dalej: Prezydent Łomży. Od 15 grudnia 2010 r. do 9 grudnia 2014 r. Prezydentem Łomży był Mieczysław Czemiński.

² Zwanego dalej „Miastem”.

³ Dalej „PUP” (jednostka organizacyjna Powiatu Łomżyńskiego).

⁴ Wg danych GUS stosunek stopy bezrobocia w Mieście do tego wskaźnika w kraju zwiększył się z 126,9% na koniec 2012 r. do 147,0% na koniec 2016 r.

⁵ W rezultacie udział długotrwale bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych wzrósł z 52,5% do 55,9%.

⁶ Odsetek osób oczekujących na przydział mieszkania komunalnego i socjalnego na koniec 2016 r. w odniesieniu do liczby tych mieszkań wynosił odpowiednio: 70,6% i 135,2%.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niezapewnieniu bezpieczeństwa mieszkańcom jednego z budynków komunalnych, poprzez dopuszczenie do niewykonania przez Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Łomży⁷ decyzji o wyłączeniu tego budynku z użytkowania;
- nieujęciu w *Programie wieloletniego gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Łomża na lata 2005-2015* niektórych wymaganych przepisami elementów, np. planu remontów i modernizacji zasobu w podziale na kolejne lata, źródeł finansowania oraz wysokości wydatków na gospodarkę mieszkaniową, co mogło utrudniać skuteczne rozwiązywanie problemów zdiagnozowanych w tym obszarze i nieopracowaniu takiego programu na kolejne lata.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Identyfikacja problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miasta

Opis stanu
faktycznego

1.1. Analiza sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców Łomży oraz diagnoza problemów w zakresie zapewnienia im możliwości pracy, zamieszkania, pomocy społecznej i opieki nad małymi dziećmi, dokonywane były głównie w dokumentach strategicznych, takich jak: *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Miasta Łomży do roku 2015*⁸ i *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Miasta Łomży do roku 2020*⁹, *Program Rozwoju Miasta Łomża do roku 2020 Plus*¹⁰, *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Łomży na lata 2007-2015*¹¹ i *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Łomży na lata 2016-2021*¹². Większość z nich opracowano w Urzędzie lub w jednostkach organizacyjnych Miasta (wyjątek stanowiła diagnoza w obszarze polityki społecznej, sporządzona na potrzeby *Programu Rozwoju miasta Łomża do 2020 r. plus*, której opracowanie zlecono w 2015 r. czterem pracownikom naukowym za łączną kwotę 20 tys. zł). Posiłkowano się również sprawozdaniami jednostek podległych¹³ i informacjami sporządzanymi przez PUP¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 456-457, 460-466)

1.2. W *Programie Rozwoju Miasta Łomża do roku 2020 Plus* zwrócono m.in. uwagę na wysoki poziom długotrwałego bezrobocia wśród mieszkańców Miasta, dotyczącego szczególnie ludzi młodych (do 30 roku życia), kobiet i osób w wieku powyżej 50 lat. Zauważono, że Łomża ma najniższy odsetek mieszkańców z wykształceniem zawodowym (o 6,3% mniej niż średnio w kraju), co wywołuje problem bezrobocia strukturalnego wynikający z niedostosowania podaży pracy do potrzeb lokalnego rynku pracy. W obszarze polityki społecznej zdiagnozowano zagrożenie, którym jest funkcjonujący system pomocy społecznej, oferujący doraźnie działania, które nie rozwiązują w sposób trwały problemów marginalizacji i wykluczenia społecznego¹⁵. Zwrócono też uwagę na zły stan komunalnego zasobu mieszkaniowego i jego ograniczoną wielkość, spowodowane brakiem wystarczających środków na rozwój budownictwa komunalnego. Do mocnych stron Miasta zaliczono zaspokojenie potrzeb mieszkańców w zakresie opieki przedszkolnej.

(dowód: akta kontroli str. 43-98)

1.3. W ocenie Prezydenta Miasta Łomży do najważniejszych problemów dotyczących mieszkańców należą: „*brak lokali socjalnych i komunalnych, migracja ludzi młodych oraz stosunkowo wysokie bezrobocie w porównaniu z resztą kraju. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest spadek znaczenia Łomży po reformie administracyjnej, co spowodowało zmniejszenie jej znaczenia jako ośrodka administracyjno-ekonomicznego na mapie Polski*”

⁷ Dalej „MPGKIM”.

⁸ Przyjęta Uchwałą Rady Miejskiej w Łomży z dnia 17 października 2001 r.

⁹ Przyjęta Uchwałą Nr 62/XII/07 Rady Miejskiej w Łomży z dnia 27 czerwca 2007 r.

¹⁰ Przyjęta Uchwałą Nr 163/XXI/16 Rady Miejskiej w Łomży z dnia 25 stycznia 2016 r.

¹¹ Przyjęta Uchwałą Nr 74/XIV/07 Rady Miejskiej Łomży z dnia 11 lipca 2007 r.

¹² Przyjęta Uchwałą Nr 167/XXI/16 Rady Miejskiej w Łomży z dnia 25 stycznia 2016 r.

¹³ Np. sprawozdaniami opisowymi z działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łomży (dalej „MOPS”) za lata 2012-2016.

¹⁴ Który przedkładał m.in. miesięczne informacje o sytuacji na lokalnym rynku pracy.

¹⁵ Wskazano, że grupą docelową powinni tu być szczególnie długotrwale bezrobotni oraz bierni zawodowo. Zwrócono uwagę, że oprócz niezbędnej pomocy materialnej ważne jest też wykształcanie postaw i kompetencji pomagających przełamać te niekorzystne zjawiska.

i Podlasia. Spowodowało to odpływ przedsiębiorców i mieszkańców do większych ośrodków miejskich". (dowód: akta kontroli str. 1421)

1.4. W „Lokalnym Programie Rewitalizacji Miasta Łomży na lata 2017-2023 – diagnoza”¹⁶ zidentyfikowano obszary wymagające rewitalizacji w sferze społecznej, gospodarczej, przestrzenno-funkcjonalnej i środowiskowej. W wyniku analizy wystandaryzowanych wskaźników (jak np. liczba osób korzystających z pomocy społecznej, średni dochód mieszkańców, liczba bezrobotnych) stwierdzono, iż w sferze społecznej najbardziej zdegradowanych jest pięć z 15 osiedli¹⁷. (dowód: akta kontroli str. 403-452)

1.5. Wg władz miasta samorząd, bez pomocy i wsparcia z zewnątrz nie jest w stanie poradzić sobie z problemami mieszkaniowymi, a także stosunkowo wysokim, w porównaniu z resztą kraju, bezrobociem i problemami pomocy społecznej¹⁸. W Urzędzie nie dokonywano szacunków w zakresie niezbędnych do pozyskania środków finansowych, które zaspokoiłyby potrzeby niezbędne do rozwiązania problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców w perspektywie do 2020 r. Jak wyjaśnił Prezydent „określenie dokładnej kwoty, która by zaspokoiła potrzeby niezbędne do rozwiązania problemów, jest trudne ze względu na dynamiczną sytuację. Na chwilę obecną jest to kilkadziesiąt milionów złotych (modernizacja i budowa zasobów lokalowych, szkolenia i kursy dla bezrobotnych, programy profilaktyczne)”. (dowód: akta kontroli str. 1421)

1.6. Urząd dysponował prognozami demograficznymi, przedkładanymi corocznie przez MOPS¹⁹, z których wynikało, że liczba mieszkańców Miasta zmniejszy się w latach 2012-2018 o blisko tysiąc (z 62.812 do 61.887 osób). Również w dokumentach strategicznych do słabych stron Łomży zaliczono wyludnianie się, spowodowane niskim poziomem urodzeń oraz ujemnym saldem migracji²⁰. Zwrócono też uwagę na pogłębianie się procesu starzenia się społeczeństwa²¹. (dowód: akta kontroli str. 53-54, 328, 367)

1.7. Ze sporządzonej w Urzędzie analizy efektywności wdrażania rządowego Programu Rodzina 500 Plus wynika, że po wprowadzeniu świadczenia wychowawczego liczba rodzin korzystających ze wsparcia MOPS w formie zasiłków celowych zmniejszyła się z 729 w 2015 r. do 591 w 2016 r. Zaobserwowano także znaczący spadek liczby rodzin zgłaszających potrzebę uzyskania pomocy na zakup odzieży i żywności (odpowiednio ze 182 do 120 i z 303 do 203). Z obserwacji pracowników socjalnych MOPS wynika też, że środki wypłacone na realizację Programu²² zostały przeznaczone przede wszystkim na poprawę warunków bytowych rodzin tj. zakup mebli, przeprowadzenie remontu mieszkania, a także zakup dla dzieci takich urządzeń jak komputery, tablety, telefony komórkowe, w celu – zdaniem rodziców – zmniejszenia różnic dzielących je od rówieśników. Pracownicy socjalni zaobserwowali również wpływ udzielanego wsparcia finansowego na poprawę jakości kupowanej żywności i odzieży, zwiększenie liczby dzieci korzystających z dodatkowych form aktywnego spędzania czasu wolnego (basen, kino, teatr, zajęcia sportowe), a także wzrost liczby rodzinnych wyjazdów rekreacyjnych. W ocenie MOPS Program 500 Plus zapewnia jednak tylko doraźną pomoc finansową i nie rozwiązuje wszystkich problemów ekonomicznych mieszkańców. Osoby korzystające

¹⁶ Projekt współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020. Do dnia zakończenia kontroli Program nie został uchwalony. W latach 2004-2015 wdrażano Uproszczony Program Rewitalizacji Łomży, przyjęty Uchwałą Rady Miejskiej nr 210/XXXII/04 z 23 czerwca 2004 r.

¹⁷ Osiedla nr 4, 5, 7, 9 i 15.

¹⁸ Problemy z zakresu bezrobocia realizowane są przez PUP, zaś z zakresu pomocy społecznej przez MOPS.

¹⁹ W związku z dokonywaniem oceny zasobów pomocy społecznej na lata 2012-2016.

²⁰ W Programie Rozwoju Miasta Łomża do roku 2020 Plus wskazano, iż w latach 2001-2013 liczba osób opuszczających Łomżę kształtowała się na poziomie 700-1000 osób. Z kolei liczba przybywających do miasta jest relatywnie niższa (500-700 osób). Powołano się również na prognozę demograficzną GUS do 2050 roku, z której wynika, że wyludnianie miasta utrzyma się. W 2020 roku liczba ludności ukształtuje się na poziomie 60,8 tys. osób, by w kolejnych dziesięcioleciach obniżyć się do 46,1 tys. Oznacza to spadek liczby ludności o 26,5% w stosunku do 2013 roku. Skala spadku liczby ludności w latach 2013-2050 w woj. podlaskim, jak też średnio w kraju będzie na niższym poziomie (odpowiednio 17,8 i 11,8 pkt proc.).

²¹ W Programie Rozwoju Miasta Łomża do roku 2020 Plus wskazano, iż z jednej strony rośnie udział mieszkańców w wieku poprodukcyjnym, z drugiej strony następuje dynamiczny wzrost liczby i odsetek osób w wieku 80+. W prognozowanym okresie populacja 80+ zwiększy się z 1 925 osób w 2013 roku (3,1%) do 2 279 osób w 2020 roku (3,8%) i 6 779 w 2050 roku (14,7%). Dynamika wzrostu będzie wyższa niż średnio w kraju i w województwie podlaskim.

²² Od 1 kwietnia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. wydano 4.633 decyzje przyznające świadczenie. W 2016 roku miasto wypłaciło 54.492 świadczenia, z tego na pierwsze dziecko 26.433. Świadczenia wychowawcze otrzymują 4.173 rodziny, w tym na pierwsze dziecko 2.753, na dwoje dzieci 1.146, na troje – 225, na czworo – 38, na pięcioro – 7 oraz na sześcioro – 4 rodziny.

z pomocy społecznej stanowią 17,5% odbiorców świadczeń wychowawczych na terenie Miasta.
(dowód: akta kontroli str. 454-455)

1.8. Urząd posiadał i wykorzystywał do analizy sytuacji i problemów mieszkańców Miasta dane dotyczące m.in.: [1] liczby osób i rodzin żyjących poniżej progu ubóstwa, [2] stopy bezrobocia i liczby mieszkańców zarejestrowanych w PUP, [3] liczby osób w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym, [4] liczby mieszkańców i rodzin korzystających z pomocy społecznej, [5] migracji (wewnętrznej i zagranicznej), [6] liczby osób bezdomnych, [7] liczby lokali mieszkalnych w gminnym zasobie mieszkaniowym, [8] liczby mieszkań komunalnych, socjalnych i chronionych, [9] liczby miejsc w noclegowniach i schroniskach dla bezdomnych, [10] liczby miejsc w domu pomocy społecznej, [11] liczby miejsc w przedszkolach, [12] liczby dzieci do lat trzech, którym Miasto zabezpieczyło opiekę w żłobkach. Dane w zakresie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia mieszkańców, liczby miejsc pracy na terenie miasta oraz liczby miejsc pracy w jednostkach organizacyjnych miasta i spółkach miejskich pozyskano w trakcie kontroli NIK, zaś dane o liczbie ludności, którymi dysponował Urząd odbiegały nieco od danych GUS²³. Sekretarz Miasta wyjaśniła: „Dane przekazane do zbiorczego zestawienia dotyczące liczby mieszkańców miasta Łomża w latach 2012-2016 pobrane zostały z programu „Mieszkańcy”. Program ten obsługuje ewidencję ludności miasta Łomża, dane te są prawidłowe, na nich oparty jest również rejestr wyborców (...) Odnosnie liczby miejsc pracy w Mieście – fluktuacja kadry pracowniczej, tworzenie i likwidowanie miejsc pracy, zmiana stawek wynagrodzenia jest procesem bardzo dynamicznym i posiadanie stale aktualnych danych w swoich zasobach jest praktycznie niemożliwe. Aktualną informację pozyskuje się w miarę zaistnienia takiej potrzeby z baz dziedzinowych, np. wspomnianych powyżej GUS lub BDL. Trudno więc zgodzić się z tezą, że Urząd nie dysponował danymi o których stanowi pytanie, bowiem miał bieżący dostęp do zasobów podmiotów, które bądź same je generują w związku z ustawową działalnością, bądź je gromadzą i udostępniają do publicznego wykorzystywania”.

(dowód: akta kontroli str. 458-459, 1445)

1.9. W badanym okresie w Urzędzie nie prowadzono sondaży mających na celu zdiagnozowanie szeroko pojętych potrzeb mieszkańców. W 2016 r. zlecono Fundacji Laboratorium Badań i Działań Społecznych „SocLab” w Białymstoku przeprowadzenie badań ankietowych jedynie wśród seniorów (dotyczące kwestii związanych m.in. z aktywnością społeczną) i pozostałych mieszkańców (w tym młodzieży ponadgimnazjalnej) m.in. na temat potencjału edukacyjnego Miasta. Od 15 września do 2 października 2015 r. przeprowadzono zaś konsultacje społeczne w sprawie projektu *Programu Rozwoju Miasta Łomża do roku 2020 plus*, w wyniku których uzyskano od zainteresowanych mieszkańców, partnerów społecznych i gospodarczych uwagi, opinie i propozycje zapisów do tego dokumentu.

(dowód: akta kontroli str. 453)

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

W Urzędzie dokonywano rzetelnych analiz sytuacji społecznej i ekonomicznej mieszkańców Miasta, identyfikując najistotniejsze problemy w obszarze pomocy społecznej, zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, pomocy na rynku pracy oraz zapewnienia opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech i w wieku przedszkolnym. Wyniki tych analiz zamieszczono w dokumentach strategicznych Miasta.

2. Programowanie kierunków działań, uwzględniających wyniki rozpoznanych problemów

2.1. W latach 2013-2016 Miasto, poza strategiami wymienionymi w pkt 1.1, realizowało lub przyjęło do realizacji takie programy jak: [1] *Uproszczony Program Rewitalizacji Miasta Łomży*²⁴, [2] *Miejski Program działań na rzecz osób niepełnosprawnych na lata 2008-2013*²⁵, [3] *Program działań na rzecz osób niepełnosprawnych na lata 2014-2020*²⁶, [4] *Miejski Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy*

²³ Wg danych Oddziału Ewidencji Ludności liczba mieszkańców Miasta w latach 2012-2016 wynosiła odpowiednio: 62.737, 62.361, 62.273, 61.844 i 61.669, podczas gdy wg danych GUS – kolejno 62.812, 62.711, 62.779, 62.737 i 62. 802, tj. o 0,12% - 1,8% więcej.

²⁴ Przyjęty Uchwałą Nr 210/XXIII/04 Rady Miejskiej w Łomży z dnia 23 czerwca 2004 r.

²⁵ Przyjęty Uchwałą Nr 161/XXVII/2008 Rady Miejskiej w Łomży dnia 26 marca 2008 r.

²⁶ Przyjęty Uchwałą Nr 460/LIII/14 Rady Miejskiej w Łomży dnia 28 maja 2014 r.

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

w Rodzinie na lata 2016-2021²⁷, [5] Program Wsparcia Rodziny na lata 2016-2018²⁸, [6] Program wieloletniego gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Łomża na lata 2005-2015²⁹, [7] Program Rozwoju Przedsiębiorczości w Mieście Łomża na lata 2020 Plus³⁰, [8] Strategia Zrównoważonego Rozwoju Łomżyńskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020³¹ i [9] Łomżyński Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Patologii Społecznej na rok 2012³² (i na lata następne).

(dowód: akta kontroli str. 460-466)

Pomimo upływu terminu obowiązywania Programu wieloletniego gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Łomża na lata 2005-2015, w Urzędzie nie opracowano, w celu przedłożenia Radzie Miejskiej, projektu nowego Programu na kolejne lata (co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”).

2.2. Większość dokumentów strategicznych została opracowana przez wydziały Urzędu (np. Wydział Rozwoju i Funduszy Zewnętrznych, Wydział Spraw Społecznych i Zdrowia) lub jednostki organizacyjne Miasta (np. MOPS). Sporządzenie czterech programów³³ zlecono podmiotom zewnętrznym, w tym placówkom naukowym (łączny koszt tych opracowań wyniósł 109,2 tys. zł). (dowód: akta kontroli str. 460-466)

2.3. W przyjętych strategiach uwzględniono zidentyfikowane problemy społeczno-ekonomiczne mieszkańców Łomży oraz określono cele i kierunki działań. Np.:

2.3.1. W Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Łomży do roku 2020³⁴ przyjęto m.in. cele strategiczne: *tworzenie jak najlepszych warunków dla trwałego i zrównoważonego rozwoju gospodarczego miasta oraz stała poprawa środowiska życia mieszkańców oraz organizowanie i wspieranie działań na rzecz integracji łomżyńskiej społeczności i kreowania tożsamości lokalnej*. Cele operacyjne i projekty (zadania) zawarto m.in. w następujących programach strategicznych:

- „Łomża miastem przedsiębiorczym i innowacyjnym”. W ramach celu operacyjnego „Tworzenie nowych miejsc pracy poprzez wzbogacanie możliwości podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz wspieranie rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości” zaplanowano m.in. następujące zadania: [1] udzielanie pożyczek bezrobotnym na rozpoczęcie działalności gospodarczej³⁵, [2] tworzenie możliwości nabywania i podnoszenia kwalifikacji w zawodach poszukiwanych przez rynek pracy (w tym m.in. w zakresie prowadzenia księgowości małych firm, informatycznych systemów obsługi gospodarki, rozwoju oferty produkcyjnej i usługowej oraz nauki języków obcych)³⁶, [3] aktywizacja bezrobotnych w ramach aktywnych form Funduszu Pracy i środków własnych budżetu miasta³⁷, [4] opracowanie programów szkoleń przygotowujących do marketingowego sposobu prowadzenia działalności gospodarczej³⁸, [5] utworzenie strefy lub podstrefy ekonomicznej w Łomży. W ramach celu operacyjnego „Organizacyjne i finansowe wspieranie rozwoju przedsiębiorczości” zaplanowano m.in.: [1] rozwijanie systemu ulg i zachęt do prowadzenia działalności gospodarczej przez mieszkańców, [2] prowadzenie proinwestycyjnej polityki finansowej miasta, [3] budowa parku naukowo-technologicznego dla podregionu łomżyńskiego.

²⁷ Przyjęty Uchwałą Nr 194/XXIV/16 Rady Miejskiej w Łomży dnia 20 kwietnia 2016 r.

²⁸ Przyjęty Uchwałą Nr 201/XXV/16 Rady Miejskiej w Łomży z dnia 25 maja 2016 r.

²⁹ Przyjęty Uchwałą Nr 291/XLIV/05 Ray Miejskiej w Łomży z dnia 23 lutego 2005 r.

³⁰ Przyjęty Uchwałą Nr 265/XXXII/16 Rady Miejskiej w Łomży z dnia 30 listopada 2016 r.

³¹ Przyjęty Uchwałą Nr 81/XIII/15 Rady Miejskiej w Łomży z dnia 26 sierpnia 2015 r.

³² W 2016 r. Program nosił nazwę: „Łomżyński Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz innych uzależnień na 2016 rok”.

³³ Strategia Zrównoważonego Rozwoju Łomżyńskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020, Program Rozwoju Miasta Łomża do roku 2020 Plus, Strategia Zrównoważonego Rozwoju Miasta Łomży do roku 2020 i Łomżyński Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Patologii Społecznej.

³⁴ Stanowiącej aktualizację Strategii zrównoważonego rozwoju Miasta Łomża do 2015 roku, przyjętej uchwałą Rady Miejskiej w dniu 17 października 2001 r.

³⁵ Zadanie realizowane przez PUP.

³⁶ Zadanie realizowane przez PUP i Urząd Miejski.

³⁷ Zadanie realizowane przez PUP i Urząd Miejski.

³⁸ Zadanie realizowane przez PUP.

- „Łomża miastem bezpiecznym i przyjaznym do zamieszkania”. W ramach celu operacyjnego „Budowa nowych, modernizacja i poprawa standardu istniejących komunalnych zasobów mieszkaniowych” zaplanowano zadania³⁹: [1] opracowanie programu budowy mieszkań komunalnych, w tym socjalnych i jego sukcesywna realizacja, [2] budowa mieszkań socjalnych i/lub pozyskanie istniejących obiektów budowlanych na cele mieszkaniowe (socjalne) - nadbudowa domów i adaptacja starych, [3] rewitalizacja kwartału zabudowy mieszkaniowej komunalnej w centrum Miasta Łomża - II etap. Zdefiniowano również cel operacyjny „Poprawa standardu funkcjonowania i rozwój systemu pomocy społecznej” i sześć zadań⁴⁰, w tym m.in. [1] stopniowe osiągnięcie standardu w zatrudnieniu pracowników socjalnych (1 pracownik na 2 tys. mieszkańców), [2] utworzenie przy MOPS Centrum Aktywizacji Zawodowej i Pracy Socjalnej, [3] utworzenie zakładu opiekuńczego dla osób starszych, [4] utworzenie Klubu Integracji Społecznej.

W celu ułatwienia monitorowania, kontroli i oceny efektów realizacji Strategii, dla każdego celu operacyjnego określono wskaźniki⁴¹. (dowód: akta kontroli str. 4-42)

2.3.2. W Programie Rozwoju Miasta Łomża do roku 2020 Plus zawarto trzy cele strategiczne:

- „Aktywność zawodowa jako droga do przezwyciężenia problemów społecznych”. Wśród celów operacyjnych znalazły się: [1] wsparcie adaptacji zawodowej młodzieży wchodzącej na rynek pracy, [2] aktywizacja zawodowa i społeczna opiekunów osób zależnych, w tym kobiet, [3] wsparcie adaptacji osób z grupy 50+, [4] integracja społeczna grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, w tym rozwój sektora ekonomii społecznej. Do zadań realizowanych w ramach celów operacyjnych zgłoszono m.in. działania Łomżyńskiego Centrum Aktywności Lokalnej na rzecz młodzieży, osób niepełnosprawnej, kobiet i osób z grupy 50+. Jako wskaźniki przyjęto: [1] poziom aktywności zawodowej, [2] udział osób korzystających z pomocy społecznej, [3] liczbę realizowanych i zrealizowanych zadań,
- „Kształcenie dla pracy”, w tym cele operacyjne, m.in. zapewnienie stałego dostosowywania szkolnictwa zawodowego i kształcenia ustawicznego do potrzeb rynku pracy oraz rozwój kształcenia ustawicznego z wykorzystaniem potencjału szkół i uczelni wyższych. Przyjęto też dwa wskaźniki: poziom bezrobocia i liczbę realizowanych i zrealizowanych zadań,
- „Innowacyjna przedsiębiorczość”, w ramach którego przyjęto pięć celów operacyjnych, w tym m.in. wspieranie powstawania nowych przedsiębiorstw, opracowanie Programu rozwoju przedsiębiorczości, a także trzy wskaźniki: liczba przedsiębiorstw, nakłady inwestycyjne oraz liczba realizowanych i zrealizowanych zadań.

W Programie zdefiniowano również dwa cele horyzontalne obejmujące działania z zakresu rozwoju infrastruktury społecznej i technicznej, przy założeniu, że zawarte w nich priorytetowe działania dotyczyć będą inicjatyw i inwestycji wpisujących się jednocześnie w realizację celów strategicznych. W ramach celu horyzontalnego „Kultura, edukacja i sport jako baza rozwoju społeczno-gospodarczego” zaplanowano m.in. rewitalizację miasta i budowę budynku komunalnego. Jako wskaźnik przyjęto liczbę realizowanych i zrealizowanych zadań. (dowód: akta kontroli str. 43-98)

³⁹ Realizowane przez władze miasta oraz Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Łomży.

⁴⁰ Realizowanych przez MOPS.

⁴¹ Np.: [1] dla celu strategicznego „Stała poprawa środowiska życia mieszkańców oraz organizowanie i wspieranie działań na rzecz integracji łomżyńskiej społeczności i kreowania tożsamości lokalnej”, wprowadzono takie wskaźniki jak: liczba mieszkań ogółem na 1000 mieszkańców, liczba nowo wybudowanych mieszkań komunalnych, w tym socjalnych (szt.), liczba wyremontowanych domów i mieszkań komunalnych (szt.), liczba osób i rodzin objęta pomocą społeczną, odsetek osób i rodzin objętych pomocą społeczną w stosunku do ogólnej liczby mieszkańców miasta, liczba dzieci w przedszkolach, szkołach podstawowych i gimnazjach (ogółem); [2] dla realizacji celu strategicznego „Tworzenie jak najlepszych warunków dla trwałego i zrównoważonego rozwoju gospodarczego miasta”, ustalono m.in. następujące wskaźniki: liczba pracujących, liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców, liczba miejsc pracy dla niepełnosprawnych, stopa bezrobocia, udział ludzi młodych w ogólnej liczbie bezrobotnych, udział długotrwale bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych.

2.3.3. W Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Łomży na lata 2007-2015 ujęto sześć głównych obszarów działania (celów strategicznych):

- „*Systematyczna analiza istniejących problemów społecznych*”, w tym dwa cele szczegółowe (ocena stanu potrzeb społecznych oraz możliwości skutecznego reagowania na pojawiające się problemy społeczne) i sześć kierunków działań, w tym: [1] systematyczny monitoring problemów społecznych realizowanych przez pracowników socjalnych MOPS, [2] systematyczna analiza zasobów finansowych przeznaczonych na realizację zadań pomocy społecznej, [3] analiza świadczonej pomocy pod kątem jej efektywności i właściwości adresatów, [4] systematyczny monitoring programów celowych i funduszy służący pozyskiwaniu środków zewnętrznych, [6] dostosowanie liczby pracowników socjalnych do wymogów ustawy o pomocy społecznej i zdiagnozowanych potrzeb w tym zakresie,
- „*Wsparcie rodzin z dziećmi, a w szczególności zapobieganie patologiom społecznym*”. Wyznaczono trzy cele szczegółowe: [1] wspomaganie rodziców w pełnieniu funkcji opiekuńczych i wychowawczych prowadzące do utrzymania dziecka w rodzinie, [2] zapewnienie opieki i wychowania dzieciom pozbawionym jej częściowo lub całkowicie, [3] rozwiązywanie sytuacji kryzysowej w rodzinie i 14 kierunków działań (w tym m.in.: pomoc materialna rodzinom pozostającym w trudnej sytuacji ekonomicznej, utworzenie świetlic socjoterapeutycznych dla dzieci z rodzin zagrożonych patologią społeczną, podjęcie działań zmierzających do utworzenia mieszkań chronionych dla młodzieży opuszczającej placówki opiekuńczo-wychowawcze, utworzenie grupy wsparcia dla samotnych matek i ofiar przemocy w rodzinie, tworzenie świetlic i klubów dla dzieci z rodzin dysfunkcyjnych),
- „*Zapobieganie wykluczeniu społecznemu osób i rodzin oraz ich integracja ze społeczeństwem*”, w ramach którego przyjęto trzy cele szczegółowe: [1] podejmowanie działań na rzecz rodzin żyjących w ubóstwie, [2] rozwijanie aktywnych form pomocy skierowanych do osób i rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym i długotrwale bezrobotnych, [3] monitoring socjalny – wypracowanie form postępowania wobec osób w sytuacji długotrwałego pozostawania bez pracy. Wyznaczono także sześć kierunków działań w tym m.in.: współpracę z PUP (organizacja prac interwencyjnych, robót publicznych oraz prac społecznie użytecznych, utworzenie Klubu Integracji Społecznej, propagowanie działań zmierzających do przekwalifikowania się osób długotrwale bezrobotnych), objęcie kontraktami socjalnymi osób długotrwale bezrobotnych, udział w programach realizowanych z funduszy UE przez instytucje rynku pracy, tworzenie sprzyjającego klimatu dla inwestorów, monitoring ofert programowych i opracowywanie projektów mających na celu rozwiązywanie problemów bezrobocia,
- „*Rozwijanie zintegrowanego systemu wsparcia na rzecz osób starszych i niepełnosprawnych*”. Przyjęto sześć celów szczegółowych w tym m.in. [1] zwiększenie dostępności usług opiekuńczych i pielęgnacyjnych osobom starszym i niepełnosprawnym, [2] wyrównywanie szans dzieci i młodzieży niepełnosprawnej w dostępie do edukacji i różnych form rehabilitacji, [3] działania na rzecz aktywizacji zawodowej i ekonomicznego usamodzielnienia osób niepełnosprawnych. Zaplanowano działania polegające m.in. na tworzeniu placówek stacjonarnych i półstacjonarnych dla osób starszych, wsparciu materialnym osób samotnych, w podeszłym wieku i niepełnosprawnych, utworzeniu ośrodka rehabilitacyjno-integracyjnego dla dzieci niepełnosprawnych,
- „*Budowa zintegrowanego systemu profilaktyki i rozwiązywania problemów uzależnień*”, w ramach którego zaplanowano m.in. wdrażanie w szkołach programów profilaktycznych, współpracę z lokalnymi mediami w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, organizowanie nieodpłatnych pozalekcyjnych zajęć (np. sportowych, kulturalnych itp.) jako alternatywnych form spędzenia wolnego czasu przez dzieci i młodzież ze środowisk szczególnie zagrożonych patologiami,
- „*Wsparcie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego*”, w ramach trzech celów szczegółowych zaplanowano m.in. promowanie i wspieranie inicjatyw obywatelskich, propagowanie idei samopomocy, wolontariatu i obywatelskiego uczestnictwa w życiu społeczności lokalnej m.in. na rzecz osób starszych, niepełnosprawnych, dzieci

i młodzieży ze środowisk dysfunkcyjnych, poradnictwo obywatelskie dla mieszkańców Łomży zagrożonych wykluczeniem społecznym. (dowód: akta kontroli str. 99-141)

2.3.4. W Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Łomży na lata 2016-2021 ujęto trzy cele strategiczne:

- „Wspieranie osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji”, w ramach którego wyznaczono cztery cele operacyjne: [1] poprawa warunków bytowych osób i rodzin oraz zapobieganie sytuacjom kryzysowym (określono w nim dziewięć kierunków działań⁴² i 13 wskaźników⁴³), [2] wspieranie rodzin, dzieci i młodzieży w prawidłowym funkcjonowaniu (zawierający siedem kierunków działań⁴⁴ i osiem wskaźników pomiaru⁴⁵), [3] zapewnienie dzieciom i młodzieży odpowiednich warunków do rozwoju (w ramach celu zdefiniowano sześć kierunków działań oraz sześć wskaźników⁴⁶), [4] podniesienie jakości usług socjalnych (wśród pięciu kierunków działań zaplanowano m.in. podejmowanie inicjatyw w zakresie wdrażania nowych działań osłonowo-aktywizacyjnych na rzecz osób znajdujących się w trudnej sytuacji).
- „Aktywizacja grup zagrożonych wykluczeniem społecznym”, w którym przyjęto trzy cele operacyjne: [1] wzrost aktywności społecznej osób starszych i niepełnosprawnych (zaplanowano 12 kierunków działań⁴⁷ i 11 wskaźników⁴⁸), [2] pomoc osobom bezrobotnym, niepełnosprawnym i nieaktywnym zawodowo (zaplanowano po dziewięć kierunków działań i wskaźników⁴⁹), [3] rozwijanie systemu profilaktyki zdrowotnej i rozwiązywania problemów uzależnień (w tym dziewięć kierunków działań i siedem wskaźników),
- „Tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi miasta” (zwiększenie aktywności społecznej i bezpieczeństwa mieszkańców oraz promocja i zwiększenie atrakcyjności miasta), w ramach którego sformułowano następujące cele operacyjne: [1] zwiększenie aktywności społecznej i bezpieczeństwa mieszkańców (zidentyfikowano dziewięć kierunków działań⁵⁰ oraz siedem wskaźników⁵¹), [2] promocja i zwiększenie

⁴² W tym m.in.: [1] wspieranie materialne i finansowe rodzin, [2] ulgi dla rodzin w ramach Karty Dużej Rodziny, [3] opracowanie i realizacja programów informacyjnych, edukacyjnych i korekcyjnych dotyczących przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz pomoc rodzinom zagrożonym przemocą, [4] wspieranie działań mających na celu powstawanie mieszkań socjalnych i chronionych, [5] organizowanie pomocy osobom bezdomnym, prowadzenie placówki zapewniającej schronienie i nocleg, tworzenie systemu wychodzenia z bezdomności.

⁴³ W tym m.in. Liczba rodzin objętych pomocą MOPS, liczba osób: objętych pracą socjalną, korzystających z Karty Dużej Rodziny, korzystających z Ośrodka Interwencji Kryzysowej, objętych wsparciem Centrum Pieczy Zastępczej, liczba kontraktów i projektów socjalnych, liczba osób korzystających z noclegowni i ogrzewalni.

⁴⁴ W tym: [1] prowadzenie poradnictwa rodzinnego, [2] wsparcie asystenta rodziny, [3] praca socjalna z rodziną, [4] wsparcie specjalistów i opieka dla dzieci przebywających w rodzinie zastępczej lub Placówce Opiekuńczo Wychowawczej.

⁴⁵ W tym: liczba zatrudnionych asystentów rodziny, liczba rodzin objętych pomocą asystenta pracą socjalną i terapią rodzinną, Utworzenie Centrum Obsługi Placówek Opiekuńczo – Wychowawczych, liczba dzieci powracających do rodziny biologicznej.

⁴⁶ Zaplanowano m.in. działania polegające na zabezpieczeniu potrzeb bytowych dla dzieci i młodzieży z rodzin ubogich poprzez finansowanie i organizowanie dożywiania w szkole oraz tworzeniu i rozwój placówek wsparcia dziennego dla dzieci i młodzieży (wśród wskaźników przyjęto m.in. liczbę dzieci objętych dożywianiem oraz korzystających z ze świetlic środowiskowych i innych placówek wsparcia dziennego).

⁴⁷ W tym m.in. [1] zwiększenie dostępności do placówek wsparcia, klubów oraz grup wsparcia, [2] rozwijanie form usług opiekuńczych i usług specjalistycznych w miejscu zamieszkania, [3] współpraca z Państwowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej „PFRON”) w zakresie aktywności społecznej osób niepełnosprawnych.

⁴⁸ W tym liczba osób: korzystających z placówek, klubów i grup wsparcia, objętych pomocą w formie usług opiekuńczych i usług specjalistycznych, korzystających z dofinansowania do turnusów rehabilitacyjnych i imprez integracyjnych, korzystających ze wsparcia PFRON.

⁴⁹ W tym m.in.: [1] zmniejszenie skutków bezrobocia poprzez udzielanie wsparcia finansowego i rzeczowego (liczba osób bezrobotnych objętych pomocą finansową i rzeczową z MOPS), [2] objęcie rodzin i bezrobotnych pracą socjalną (liczba osób objętych pracą socjalną), [3] rozwijanie współpracy z PUP i realizowanie wspólnych działań na rzecz osób bezrobotnych i niepełnosprawnych (liczba osób przeszkolonych w zakresie zdobycia kwalifikacji zawodowych), [4] tworzenie i realizacja programów kierowanych do osób bezrobotnych, niepełnosprawnych i nieaktywnych zawodowo (liczba osób bezrobotnych objętych wsparciem zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy), [5] rozwój ekonomii społecznej i promowanie przedsiębiorczości i spółdzielczości, wsparcie merytoryczne i finansowe dla podmiotów ekonomii społecznej i innych podmiotów (liczba powstałych podmiotów ekonomii społecznej i liczba osób które uzyskały wsparcie), [6] wspieranie działań zachęcających przedsiębiorców do wprowadzenia polityki zarządzania wiekiem (liczba działań promujących politykę zarządzania wiekiem).

⁵⁰ W tym m.in.: [1] włączenie organizacji pozarządowych oraz podmiotów ekonomii społecznej w działania nakierowane na rozwiązywanie problemów społecznych, [2] realizowanie konsultacji z mieszkańcami dotyczącymi problemów społecznych i sposobów ich rozwiązywania, [3] rozszerzanie współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi i innymi inicjatywami obywatelskimi.

⁵¹ W tym: liczba aktywnych organizacji pozarządowych, liczba przedsięwzięć organizowanych przy udziale organizacji pozarządowych oraz mieszkańców, liczba podmiotów ekonomii społecznej.

atrakcyjności miasta (jako jeden z pięciu kierunków działań wskazano „rewitalizację przestrzenną, gospodarczą i społeczną”). (dowód: akta kontroli str. 142-197)

2.3.5. W Programie wieloletniego gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Łomża na lata 2005-2015 zawarto następujące elementy:

- wielkość i stan techniczny komunalnego zasobu mieszkaniowego miasta (wskazano iż w zasobie znajduje się 105 budynków z 1.538 komunalnymi lokalami mieszkalnymi⁵², w tym trzy przedwojenne, 44 wybudowane do 1945 r., 10 powstałych w latach 1945-1960 i 48 wybudowanych po 1960 r.; jako zły oceniono stan techniczny 4% budynków wybudowanych w latach 1945-1950, stan techniczny pozostałych budynków oceniono jako dobry lub średni).
- analizę potrzeb w zakresie remontów budynków i lokali,
- zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu⁵³.

(dowód: akta kontroli str. 198-208)

W Programie nie zdiagnozowano potrzeb w zakresie liczby niezbędnych mieszkań i nie określono niektórych wymaganych elementów, co zostało szerzej opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. W toku kontroli NIK nie przedstawiono też sprawozdań z realizacji Programu.

Kierownik Referatu ds. Lokalowych Wydziału Spraw Społecznych i Zdrowia Urzędu wyjaśnił: „W latach 2011-2016 wykonano szereg zadań określonych w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Łomża. Stanowią je remonty kapitalne i bieżące wykonane w budynkach komunalnych oraz prace związane z podniesieniem standardu wyposażenia technicznego lokali mieszkalnych. W tym: [a] ocieplenia – Krótka 7, Polowa 57, Sikorskiego 156, Sosnowa 2, Spokojna 7, 7a, 7b, Wesola 95, Wozniowska 20, Zatylna 5, [b] podniesienie standardów wyposażenia technicznego (instalacja co i cw) – Spokojna 7, 7a i 7b. [c] wymiana pokryć dachowych – Krótka 7, Polowa 57, Rządowa 4a, Wesola 95, Wojska Polskiego 15/17, Zjazd 9. Od 1 września 2009 r. nie podnoszono stawki bazowej czynszu, która obecnie wynosi 1,60 zł./m²/m-c. Podlega ona korekcie w górę lub w dół w zależności od przyjętych w ustawie czynników. Jej wysokość w pełni gwarantuje zwrot kosztów ponoszonych na utrzymanie zasobu mieszkaniowego (...). Czynnikiem zmniejszającym koszty utrzymania zasobu mieszkaniowego jest prywatyzacja zasobu. Przyjęta polityka mieszkaniowa i czynszowa spowodowała spadek obciążeń dotyczących najemców lokali. W latach 2011-2016 sprzedano 127 komunalnych lokali mieszkalnych, w tym 35 w 2011 r., 18 w 2012 r., 26 w 2013 r., 17 w 2014 r., 12 w 2015 r. i 19 w 2016 r. Ku końcowi zmierzają prace związane z przygotowaniem nowej uchwały obowiązującej na kolejny okres to jest na lata 2016-2020. Do czasu jej przyjęcia przez Radę Miasta obowiązują zasady określone w dotychczasowej uchwale.

(dowód: akta kontroli str. 209-210)

2.4. Wymienione dokumenty strategiczne były spójne w kontrolowanych obszarach objętych badaniem, a opracowane przez Miasto programy i plany odzwierciedlały określone w strategiach cele (np. Program Rozwoju Przedsiębiorczości w Mieście Łomża na lata 2020 Plus, Program Wsparcia Rodziny na lata 2016-2018, Miejski Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2016-2021). W okresie objętym kontrolą nie dokonywano ich aktualizacji. (dowód: akta kontroli str. 4-197)

2.5. Cele zawarte w Programie Rozwoju Miasta Łomża do roku 2020 Plus były zbieżne ze strategiami i programami uchwalonymi przez Sejmik Województwa. Np.:

- cele operacyjne dotyczące [1] zapewnienia stałego dostosowywania szkolnictwa zawodowego i kształcenia ustawicznego do potrzeb rynku, [2] rozwoju kształcenia ustawicznego z wykorzystaniem potencjału szkół i uczelni wyższych, były spójne z celem 1.3. Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020⁵⁴ „rozwój kompetencji do pracy i wsparcie aktywności zawodowej mieszkańców regionu”. W Programie wskazano ponadto, że realizacja celu pozwoli wykorzystać szanse wynikające z działania 2.4. Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa

⁵² O łącznej powierzchni użytkowej 66.491,98 m².

⁵³ W Programie nie zawarto innych elementów.

⁵⁴ Przyjętej uchwałą Sejmiku Województwa Podlaskiego Nr XXXI/374/13 z 9 września 2013 r.

Podlaskiego na lata 2014-2020⁵⁶ („RPOWP”) i przezwyciężyć słabe strony takie jak: „brak wykwalifikowanej kadry pracowniczej mimo dużego bezrobocia”, „niedopasowanie kompetencji, w tym kwalifikacji do potrzeb lokalnego rynku pracy” oraz „niski poziom wykorzystania potencjału pracy”, a także wpłynie na ograniczenie zagrożenia w postaci migracji wykształconych ludzi,

- cele operacyjne: [1] wsparcie adaptacji zawodowej młodzieży wchodzącej na rynek pracy, [2] aktywizacja zawodowa i społeczna opiekunów osób zależnych, w tym kobiet, [3] wsparcie adaptacji osób z grupy 50+, [4] integracja społeczna grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, w tym rozwój sektora ekonomii społecznej, były zbieżne z celem 3.2. Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego „poprawa spójności społecznej”, wzmacniały szanse wynikające z działań 2.1, 2.2 i 7.1.1 RPOWP oraz pozwalały przezwyciężyć zdiagnozowane słabe strony Miasta w postaci: „niskiego poziomu wykorzystania potencjału pracy”, „dużej grupy biernych zawodowo” i związane z tym „ryzyko marginalizacji i wykluczenia społecznego” oraz „niskie dochody ludności”.
(dowód: akta kontroli str. 80-90)

2.6. W żadnym z badanych dokumentów strategicznych nie określono ogólnych docelowych wartości wskaźników, co utrudniało dokonanie pełnej oceny realizacji przyjętych w nich celów (szerzej omówiono to w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”).
(dowód: akta kontroli str. 4-197)

2.7. W *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Łomży na lata 2016-2021* zawarto elementy wymagane w art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵⁶, tj.: [1] diagnozę sytuacji społecznej, [2] prognozę zmian w zakresie objętym strategią, [3] cele strategiczne projektowanych zmian, [4] kierunki niezbędnych działań, [5] sposób realizacji strategii oraz jej ramy finansowe, [6] wskaźniki realizacji działań.
(dowód: akta kontroli str. 142-197)

2.8. Założono, że ramy finansowe „*Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na terenie miasta Łomża*” obejmą lata 2016-2021. Przewidziano, że realizacja proponowanych celów i działań nastąpi przy wykorzystaniu: [1] środków własnych Miasta, [2] dotacji z budżetu państwa, [3] środków pochodzących z funduszy krajowych (Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych), [4] projekty systemowe i konkursowe w ramach środków z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Unii Europejskiej, [5] środków pochodzących z funduszy pomocowych Unii Europejskiej (Europejskiego Funduszu Społecznego). W *Strategii* nie określono wysokości tych nakładów.
(dowód: akta kontroli str. 197)

W *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Łomża do 2020 roku* podano orientacyjne koszty niektórych zadań (bez wskazania ich źródeł i pośrednich terminów realizacji), np. budowa parku naukowo-technologicznego (20.000 tys. zł), budowa mieszkań socjalnych (7.000 tys. zł), rewitalizacja komunalnych budynków mieszkalnych (20.000 tys. zł).
(dowód: akta kontroli str. 29-35)

W *Programie Rozwoju Miasta Łomża do roku 2020 Plus* nie wskazano ram czasowych realizacji zadań. Odnotowano natomiast, że: „część priorytetowych zadań, szczególnie w obszarze infrastruktury technicznej i społecznej będzie finansowana głównie z budżetu miasta. Jednak instrument ten jest z natury mocno ograniczony. Dlatego jednostki miasta będą wykazywać aktywność w zakresie pozyskiwania źródeł zewnętrznych, szczególnie wskazanych w części diagnostycznej Programu funduszy unijnych. Tam, gdzie będzie to możliwe miasto będzie uczestniczyć w partnerstwach przy realizacji projektów w ramach zaakceptowanych w Programie działań. W przypadku kiedy miasto nie może samo uczestniczyć jako beneficjent podejmowane będą działania wspierające aktywność podmiotów w pozyskiwaniu środków zewnętrznych, głównie o charakterze doradczym i organizacyjnym”.
(dowód: akta kontroli str. 43-98)

⁵⁶ Przyjętego przez Komisję Europejską 12 lutego 2015 r. i przez Zarząd Województwa uchwałą Nr 29/249/2015 z 15 marca 2015 r.

⁵⁶ Dz.U. z 2016 poz. 930, ze zm.

2.9. Przy planowaniu wydatków na lata 2013-2016 stosowano wytyczne określone w zarządzeniach Prezydenta Miasta w sprawie w sprawie szczegółowych zasad i trybu opracowywania materiałów planistycznych do projektu uchwały budżetowej⁵⁷. Ujęto w nich ogólne zasady planowania i rozdysponowywania środków z uwzględnieniem wydatków bieżących i majątkowych (w tym m.in. wynikających z przedsięwzięć ujętych w wieloletnich prognozach finansowych i zadań realizowanych w ramach programów i projektów dofinansowywanych ze źródeł pochodzących z budżetu Unii Europejskiej). W wytycznych tych nie preferowano do ujęcia w rocznych budżetach przedsięwzięć, określonych w dokumentach strategicznych. (dowód: akta kontroli str. 507-524)

2.10. Sekretarz Miasta, będąca przedstawicielem Prezydenta w Powiatowej Radzie Rynku Pracy w Łomży⁵⁸, odnosząc się do działalności opiniotwórczej Rady, wyjaśniła: „Powiatowa Rada Rynku Pracy na swoich posiedzeniach m.in. zapoznawała się z sytuacją na lokalnym rynku pracy poprzez analizowanie odnośnych informacji sporządzonych przez PUP w Łomży, zapoznawała się ze sprawozdaniem z działalności PUP w Łomży oraz z wykonania planów finansowych PUP (budżet, Fundusz Pracy), analizowała wnioski instytucji szkoleniowych w sprawie utworzenia nowych kierunków kształcenia adekwatnych do potrzeb rynku pracy i podejmowała w tym zakresie uchwały, opiniowała zasady przyznawania środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego, opiniowała projekty Planu szkoleń z Funduszu Pracy, kryteriów wyboru instytucji szkoleniowych do organizacji szkoleń i kryteriów doboru osób ubiegających się o skierowanie na szkolenia organizowane przez Powiatowy Urząd Pracy w Łomży, opiniowała proponowany przez PUP podział środków Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w danym roku. Rada nie podejmowała dodatkowych uchwał ani nie sporządzała innych dokumentów w których inspirowała przedsięwzięcia do pełnego i produktywnego zatrudnienia w Mieście. We wszystkich swoich działaniach – omawianiu i analizowaniu sytuacji na lokalnym rynku pracy w oparciu o przedkładane przez PUP okresowe informacje oraz analizowaniu i ocenianiu działalności PUP miała na uwadze realną sytuację i niezaspokojone potrzeby w tym zakresie potwierdzone rejestrami danych PUP.

Dokumenty strategiczne Miasta odnoszą się do problemów stanu bezrobocia i wzrostu zatrudnienia w Mieście. Założenia zostały opracowane w oparciu o dane przekazywane Prezydentowi Miasta systematycznie przez PUP (m.in. Informacje o sytuacji na lokalnym rynku pracy, Monitoring zawodów deficytowych). Dane te potwierdzają, co jest zdefiniowane w Programie Rozwoju Miasta Łomża 2020 plus (poprzednio Strategia Zrównoważonego Rozwoju Miasta), podstawowe problemy związane z lokalnym rynkiem pracy, takie jak:

- bezrobocie strukturalne wynikające z niedostosowania kwalifikacyjno-kompetencyjnego podaży pracy do potrzeb lokalnego rynku pracy. Bowiem najwięcej ofert pracy jest dla pracowników z wykształceniem zasadniczym zawodowym i średnim zawodowym. Pracodawcy poszukują pracowników o ściśle określonych umiejętnościach bądź uprawnieniach. Najwięcej ofert na miejskim rynku pracy pojawia się ciągle w tych samych branżach i zawodach. Co ważne w tych samych branżach i zawodach występuje duże bezrobocie oraz „napływ” bezrobotnych. Dlatego też istnieje potrzeba przystosowania kwalifikacji zarejestrowanych bezrobotnych do oczekiwań pracodawców. Stąd też podejmowane uchwały PRRP w Łomży o uruchamianiu nowych kierunków kształcenia zawodowego, które chociaż w pewnym stopniu mają zrównoważyć popyt i podaż określonych specjalistów na rynku pracy. Jest to proces długofalowy i na jego skuteczność trzeba poczekać do zakończenia cyklu edukacyjnego.
- wycofanie zawodowe i znaczna grupa długotrwale bezrobotnych. Aktywizacji zawodowej i reintegracji służą wszystkie podejmowane przez PUP działania aktywizujące. PRRP opiniuje projekty podziału środków FP na aktywne formy aktywizacji zawodowej w granicach posiadanego limitu. Potrzeby w tym zakresie są znacznie większe i nie ma możliwości dokonania aktywizacji wszystkich bezrobotnych.

⁵⁷ Np.: Zarządzenie Nr 191/13 z dnia 26 sierpnia 2013 r. w sprawie opracowania materiałów planistycznych do projektu budżetu miasta Łomży na 2014 rok, Zarządzenie Nr 238/15 z dnia 21 sierpnia 2015 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu opracowywania materiałów planistycznych do projektu uchwały budżetowej na rok 2016 oraz do projektu wieloletniej prognozy finansowej na 2016 rok i lata następne.

⁵⁸ Wcześniej: powiatowa rada zatrudnienia.

- bezrobocie wśród ludzi młodych. Podstawowymi barierami w podjęciu zatrudnienia przez osoby do 30 roku życia z Łomży jest m.in. niechęć łomżyńskich pracodawców do zatrudniania osób bez doświadczenia zawodowego oraz brak środków finansowych na rozpoczęcie pracy na własny rachunek. Przeciwdziałać tym problemom ma również wsparcie w ramach FP – organizacja staży oraz przyznawanie środków na podjęcie działalności gospodarczej i wyposażenie stanowisk pracy. Analizuje potrzeby w tym zakresie również PRRP". (dowód: akta kontroli str. 1435-1436)

Z przedstawionych wyjaśnień nie wynika, by Rada inspirowała przedsięwzięcia do pełnego i produktywnego zatrudnienia w mieście. Ograniczyła swoje działania do opiniowania i wsparcia działań PUP.

W latach 2013-2016 stopa bezrobocia rejestrowanego na terenie Łomży zmniejszyła się z 17% na koniec 2012 r. do 12,2%⁵⁹ na koniec 2016 r., tj. o 28%, lecz była wyższa o 3,9 punktu procentowego od stopy bezrobocia w kraju. Liczba długotrwale bezrobotnych zmniejszyła się z 2.089 do 1.609, jednak ich udział w liczbie bezrobotnych ogółem wzrósł 52,5% do 55,9%.

Ustaione
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W Programie wieloletniego gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Łomża na lata 2005-2015 nie ujęto następujących elementów, wymaganych w art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁶⁰: [1] planu remontów i modernizacji w podziale na kolejne lata, [2] planowanej sprzedaży lokali w kolejnych latach, [3] sposobów i zasad zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu oraz przewidywanych zmian w zakresie zarządzania tym zasobem w kolejnych latach, [4] źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach, [5] wysokości wydatków w kolejnych latach, 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, [6] 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, planowaną sprzedaż lokali.

(dowód: akta kontroli str. 198-208)

Brak w Programie wymienionych elementów mógł utrudniać, w ocenie NIK, skuteczne rozwiązywanie problemów zdiagnozowanych w obszarze polityki mieszkaniowej.

Kierownik Referatu Spraw Mieszkaniowych wyjaśnił: „Program wieloletniego gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Łomża na lata 2005 – 2015 r. miał charakter ramowy. Trudności w ustaleniu kwot niezbędnych na remonty bieżące i kapitalne oraz konserwację zasobu w kolejnych latach spowodowały pominięcie w uchwale podziału zadań na poszczególne lata. Należy zaznaczyć, że zgodnie z podjętymi ustaleniami koszty pokrywane są z opłat czynszowych, wpływów z lokali użytkowych oraz środków finansowych pochodzących z budżetu miasta. W związku z brakiem uwag nadzoru prawnego uchwała pozostała w tej formie. W celu usprawnienia funkcjonowania zasobu komunalnego całość zadań przekazano Miejskiemu Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej. Zakład wydzielił ze swojej struktury Zakład Gospodarki Mieszkaniowej, którego głównym zadaniem jest prowadzenie prawidłowej i właściwej gospodarki zasobem mieszkaniowym miasta. Odnosnie przedstawionych uwag dotyczących nieuwjęcia kilku kwestii wymienionych w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego pragnę poinformować, że będą one uwzględnione w obecnie przygotowywanej uchwale obowiązującej na kolejne lata”.

(dowód: akta kontroli str. 1151)

⁵⁹ Wg danych GUS stopa bezrobocia rejestrowanego w Polsce na koniec 2016 r. wyniosła 8,3%.

⁶⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1610.

Zastępca Prezydenta, odpowiedzialna za nadzór nad prowadzeniem spraw lokalowych wyjaśniła: „Nie sposób udzielić informacji, dlaczego nie zawarto tego rodzaju informacji w Programie wieloletniego gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Łomża na lata 2005-2015. Podzielam pogląd, że wielkość komunalnego zasobu mieszkaniowego i jego stan są jednym z najważniejszych problemów Miasta, zaś wymienione elementy są ważne również w kontekście rozwiązywania tych problemów”.

(dowód: akta kontroli str. 1163)

2. Program wieloletniego gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Łomża na lata 2005-2015 nie był aktualizowany, w toku kontroli NIK nie przedstawiono jego oceny, a także – pomimo upływu terminu jego obowiązywania – w Urzędzie nie opracowano projektu nowego Programu na kolejne lata w celu przedłożenia go Radzie Miejskiej. Tymczasem stan mieszkań komunalnych i wielkość zasobu stanowiły jeden z najważniejszych zdiagnozowanych w tym Programie problemów (określono m.in. zakres robót remontowych niezbędny do osiągnięcia docelowych standardów, którym powinny odpowiadać budynki komunalne oraz lokale mieszkalne i socjalne).

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że „program miał charakter ramowy. W celu usprawnienia funkcjonowania zasobu komunalnego całość zadań przekazano Miejskiemu Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej. Zakład wydzielił ze swojej struktury Zakład Gospodarki Mieszkaniowej, którego głównym zadaniem jest prowadzenie prawidłowej i właściwej gospodarki zasobem mieszkaniowym miasta. W związku z powyższym są to zadania, których realizacja jest ściśle nadzorowana (...) W trakcie opracowania jest nowy wieloletni plan gospodarowania zasobami komunalnymi. Zawierał będzie m.in.: plan remontów i modernizacji w podziale na kolejne lata, planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach, zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu, źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach, wysokość wydatków w kolejnych latach. Program zawierał będzie diagnozę potrzeb w zakresie niezbędnej liczby mieszkań. Ku końcowi zmierzają prace związane z przygotowaniem nowej uchwały obowiązującej na kolejny okres to jest na lata 2016-2020 r. Przyjęcie jej jest planowane na sesję Rady Miasta w miesiącu sierpniu (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 1462-1463)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w dokumentach strategicznych Miasta nie określono ogólnych docelowych wartości wskaźników działań mających na celu osiągnięcie założonych celów strategicznych (np. w poszczególnych latach). Utrudniało to ocenę skuteczności stopnia realizacji tych dokumentów. Dla przyjętych wskaźników nie określono też sposobu oceny wymiernego i pożądanego postępu w osiąganiu celów. W rezultacie nie była możliwa precyzyjna ocena przebiegu realizacji i stopnia osiągnięcia celów strategii. Tym samym przyjętych celów strategii nie skonstruowano zgodnie z zasadą SMART⁶¹, gdyż nie były one określone w czasie⁶², a jedynym wskazaniem odnoszącym się do czasu był termin obowiązywania strategii. Nie określono w nich pośrednich terminów niezbędnych dla skutecznego monitorowania prawidłowości ich realizacji i ewentualnego korygowania zaplanowanych działań w dążeniu do osiągania celów. Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił: „Na poziomie monitoringu i ewaluacji Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta do 2020 r., Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2016-2021 oraz Programu Rozwoju miasta do roku 2020 wybrano wskaźniki kontekstowe. Rolą tych wskaźników jest obrazowanie wielowarstwowego zaplecza społeczno-gospodarczego zjawisk zachodzących w mieście i jego otoczeniu zewnętrznym oraz mocnych i słabych stron – niezbędnych do skutecznego analizowania i aktualizowania zadań w dokumentach programowych. Analiza wskaźników kontekstowych sprawdza skalę oddziaływania ww. dokumentów programowych. Ponieważ mają one charakter ogólny, są mierzone najczęściej na poziomie makroekonomicznym, na poziomie celu głównego i celów strategicznych. W wyżej wymienionych programach samo ustalenie wskaźnika metodą SMART i jego mierzenie nie ma wpływu na mierzenie całej kontekstowej sytuacji.

⁶¹ Koncepcja formułowania celów w dziedzinie planowania, będąca zbiorem pięciu postulatów dotyczących cech, którymi powinien się charakteryzować poprawnie sformułowany cel.

⁶² Cel powinien być określony w czasie konkretną datą i podany konkretny termin, który wyznacza czas jego ostatecznej realizacji.

Podniesienie kwalifikacji u 1000 osób nie daje nam informacji, czy i jak poprawiła się sytuacja, a o taką informację nam chodzi". (dowód: akta kontroli str. 1448)

W ocenie NIK, stosowane na potrzeby monitoringu i ewaluacji określone wskaźniki kontekstowe mogły być również wskazane w dokumentach strategicznych. Ułatwiłoby to i ukierunkowało sposób oceny stopnia ich realizacji.

Ocena cząstkowa

Prawidłowo przeprowadzone przez Urząd analizy sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców Łomży stanowiły podstawę do opracowanych dokumentów strategicznych, a zidentyfikowane problemy i ryzyka posłużyły do sformułowania konkretnych celów i zadań. NIK zwraca jednak uwagę na nieokreślenie ogólnych docelowych wartości wskaźników służących do ewaluacji prowadzonych działań. Niezawarcie w *Programie wieloletniego gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Łomża na lata 2005-2015* niektórych wymaganych prawem elementów oraz nieopracowanie takiego programu na kolejne lata, pomimo niezaspokojonych potrzeb mieszkańców w obszarze polityki mieszkaniowej, mogło utrudniać skuteczne rozwiązywanie problemów zdiagnozowanych w tym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą Miasto, na realizację zadań w badanych obszarach⁶³, poniosło następujące wydatki ze środków własnych i zewnętrznych⁶⁴ (w przeliczeniu na jednego mieszkańca): 934 zł w 2012 r., 1.014 zł w 2013 r., 1.066 zł w 2014 r., 1.049 zł w 2015 r. i 1.928 zł w 2016 r. Wykonanie planu wydatków na te zadania kształtowało się na poziomie odpowiednio: 97,8%, 97,8%, 98,4%, 96,2% i 97,9%.

(dowód: akta kontroli str. 467-486, 525-760)

3.2. Wydatki poniesione na rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miasta, w badanych obszarach, stanowiły w latach 2012-2016 odpowiednio: 22,8%, 23,3%, 20,8%, 23,6% i 37% wydatków Miasta. (dowód: akta kontroli str. 525-760)

3.3. Obciążenie bieżących wydatków budżetowych wydatkami na wynagrodzenia i pochodne, związanymi z realizacją zadań objętych kontrolą, wyniosło: [1] w obszarze pomocy społecznej – 15,1% w 2012 r., 18,1% w 2013 r., 18,7% w 2014 r., 13,9% w 2015 r. i 0,95% w 2016 r.⁶⁵, [2] w obszarze opieki nad dziećmi do lat trzech i w wieku przedszkolnym – 82,9% w 2012 r., 84,5% w 2013 r., 65,6% w 2014 r., 73% w 2015 r. i 77,1% w 2016 r. Ponadto, obciążenie wydatków pozabudżetowych (poniesionych w obszarze pomocy społecznej) wydatkami na wynagrodzenia wyniosło: 0,95% w 2013 r., 0,63% w 2014 r., 0,24% w 2015 r. i 0,17% w 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 492)

3.4. Prezydent Miasta, oceniając w jakim stopniu zrealizowane wydatki pozwoliły na zaspokojenie zidentyfikowanych potrzeb w badanych obszarach, wyjaśnił m.in. „w zakresie rynku pracy miasto partycypuje w kosztach funkcjonowania Powiatowego Urzędu Pracy. Co roku w budżecie miasta zabezpieczamy środki proporcjonalnie do liczby mieszkańców. Ponadto, w latach 2012-2016 podejmowano szereg działań mających na celu poprawę na łomżyńskim rynku pracy. Jednym z nich były starania o utworzenie Podstrefy Łomża Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, która powstała w grudniu 2013 r. (...) Analizując wykonanie wydatków budżetowych w latach 2012-2016 można stwierdzić, iż otrzymane środki zaspokajały zgłaszane potrzeby mieszkańców miasta w zakresie pomocy społecznej. Szczególnie w 2016 roku, w związku z realizacją Rządowego Programu „Rodzina 500+” można zauważyć, że otrzymywane co miesiąc świadczenia pozwalały rodzinom na zapewnienie lepszych warunków życiowych swoim dzieciom przy wykorzystaniu własnych zasobów. Odnośnie zapewnienia mieszkań: poniesione wydatki w latach 2012-2016 dot. mieszkań nie zapewniły potrzeb w tym zakresie. W 2015 roku podjęliśmy decyzję o budowie budynku socjalnego przy ul. Kamiennej (56 mieszkań), w 2016 roku dokonaliśmy zakupu budynku byłego hotelu przy ul. Wesołej z przeznaczeniem na lokale socjalne (ok. 60 lokali), dodatkowo dokonaliśmy analizy istniejących zasobów

⁶³ Wydatki poniesione w działach 852, 853 oraz w rozdziałach: 70095, 71095, 80103, 80104, 85404.

⁶⁴ W tym z budżetu państwa, ze środków UE i z PFRON.

⁶⁵ Wpływ na istotne obniżenie się wskaźnika w 2016 r. miała realizacja Rządowego Programu Rodzina 500 Plus (w 2016 r. Miasto wydatkowało na ten cel 27.286 tys. zł).

lokalowych pod kątem modernizacji, remontów, rozbudowy, nadbudowy w celu pozyskania jak największej ilości mieszkań. W roku bieżącym do użytku zostanie oddany budynek przy ul. Kamiennej, a w roku następnym budynek przy ul. Wesołej, co zaspokoi zgłaszane potrzeby w zakresie mieszkań socjalnych. Jednak aby zrealizować wymienione inwestycje miasto musi zaciągać kolejne kredyty i równocześnie zabiegać o środki zewnętrzne w celu wyremontowania budynków i kamienic, które mamy w zasobach miasta. Mamy bardzo duże zapotrzebowanie na mieszkania komunalne. Na koniec 2016 roku odnotowaliśmy 839 potrzebnych mieszkań. Niestety budżet miasta nie pozwala na tak duże wydatki w tym zakresie. Odpowiadając jednak na potrzeby mieszkańców poczyniliśmy starania aby przystąpić do Rządowego Programu Mieszkanie plus. Program będzie prowadzony na zasadach rynkowych i zarządzany przez BGK Nieruchomości S.A. Inwestycje mieszkaniowe będą realizowane na nieruchomościach będących obecnie w posiadaniu miasta, Skarbu Państwa i spółek z jego udziałem oraz inwestorów prywatnych, z wykorzystaniem finansowania z Funduszu zarządzanego przez BGK Nieruchomości S.A. Na etapie pilotażowym powstanie budynek przy ulicy Rubinowej. Już w wakacje ma ruszyć jego budowa. Na etapie zasadniczym Programu powstaną 4 budynki na terenie obecnie PKP przy ulicy Kolejowej.

We wskazanym okresie czasu (2012-2016) żłobki powstały dopiero w 2014 r. Miasto uruchomiło od września 2014 r. Żłobek nr 1 i Żłobek nr 2. W tym samym okresie, w 2014 r., powstały dwa żłobki prowadzone przez stowarzyszenie „Eduktor”. W żłobkach samorządowych, według stanu na rok 2015, było 76 miejsc oraz w niesamorządowych 48 miejsc. W kolejnym roku 2015 powstał żłobek prowadzony przez Towarzystwo Wiedzy Powszechnej Oddział w Łomży z 30 miejscami. W Łomży funkcjonuje pięć żłobków. Dwa żłobki samorządowe: przy Przedszkolu nr 8 - Żłobek Miejski nr 1 i przy Przedszkolu nr 4 - Żłobek Miejski nr 2, oraz trzy żłobki niepubliczne prowadzone przez: Towarzystwo Wiedzy Powszechnej Oddział w Łomży (1) i Stowarzyszenie „Eduktor” (2). Łącznie żłobki dysponują 154 miejscami. Wcześniej, przed założeniem żłobków, zidentyfikowane potrzeby w tym zakresie, dotyczyły analizy zgłoszeń do przedszkoli dzieci młodszych niż 2,5 roku. Z tych danych wynikała potrzeba utworzenia miejsc opieki nad dziećmi do lat trzech. Dane demograficzne wskazują na zmniejszającą się liczbę dzieci w wieku żłobkowym w perspektywie kilkunastu kolejnych lat. Na podstawie danych ze żłobków samorządowych za drugie półrocze 2016 roku należy sądzić, że w naszym mieście są zaspokojone potrzeby w zakresie opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech. W żłobkach niesamorządowych utrzymuje się pewna liczba wolnych miejsc. Jako uzupełnienie systemu (inny zakres opieki) należy rozważyć możliwość powstania klubów dziecięcych i instytucji dziennego opiekuna. Inicjatywy w tym zakresie, jednak należy oczekiwać od kandydatów do podjęcia indywidualnej działalności. We wskazanym okresie czasu (2012-2016) potrzeby mieszkańców naszego miasta w zakresie przedszkolnym są w pełni zaspokojone”.

(dowód: akta kontroli str. 1449-1450)

Wg danych Urzędu, w latach 2014-2016 liczba dzieci oczekujących na przyjęcie do żłobków wynosiła odpowiednio 18, 46 i 30, zaś z informacji uzyskanych od Dyrektora Żłobka Miejskiego Nr 1 w Łomży wynika, że w analogicznym okresie do placówki tej, z powodu braku miejsc, nie przyjęto 57 dzieci. Prezydent Łomży wyjaśnił: „W latach 2014-2016 liczba miejsc w żłobkach wynikała z możliwości lokalowych miasta oraz przewidywanej liczby zgłoszeń rodziców. Ponadto w żłobkach prowadzonych przez inne podmioty liczba miejsc była wyższa niż liczba dzieci uczęszczających do instytucji opieki na ostatni dzień okresu sprawozdawczego. Nabór do żłobków nie jest objęty systemem elektronicznym, który eliminuje możliwość złożenia wniosku przez tę samą osobę do dwóch żłobków jednocześnie. W związku z tym liczba oczekujących na przyjęcie do żłobka nie musi być tożsama z niezaspokojonymi potrzebami, gdyż dziecko oczekujące w żłobku nr 1 mogło być przyjęte do żłobka nr 2 lub jednego z trzech żłobków prowadzonych przez inne podmioty. Ze względu na rotację dzieci uczęszczających do żłobka liczba osób oczekujących w zależności od miesiąca w danym roku kalendarzowym mogła być różna”.

(dowód: akta kontroli str. 493, 811, 1430)

3.5. Na podstawie informacji uzyskanych z 10 jednostek organizacyjnych miasta⁶⁶ ustalono, iż większość z nich zaspokajała potrzeby mieszkańców w zakresie pomocy społecznej i opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym. W okresie objętym kontrolą Miasto nie zapewniło natomiast wystarczającej liczby mieszkań komunalnych, zaś na umieszczenie w żłobkach oczekiwało 18 dzieci w 2014 r., 46 dzieci w 2015 r. i 30 dzieci w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 493, 806-826)

W trakcie kontroli NIK przeprowadzonej w PUP ustalono, że „w latach 2013-2016 największe braki w zaspokojeniu potrzeb łomżyńskiego rynku pracy odnotowano w zakresie realizacji szkoleń ustawicznych w ramach Krajowego Funduszu Szkoleniowego oraz w zakresie refundacji pracodawcy części kosztów poniesionych na doposażenie lub utworzenie stanowiska pracy dla skierowanego przez urząd bezrobotnego. W latach 2014-2016 nie zrealizowano szkoleń, kursów lub studiów podyplomowych dla 1.307 osób (pracodawcy, pracownicy) zainteresowanych zmianą, podwyższeniem lub nabyciem nowych kwalifikacji z uwagi na niewystarczającą ilość środków na to działanie. W latach 2013-2016 z powodu braku środków nie zrealizowano 17,5% wniosków o refundację części kosztów doposażenia lub utworzenia ponad 100 miejsc pracy dla bezrobotnych u 102 pracodawców. W tym czasie do urzędu wpłynęły 573 wnioski od lokalnych pracodawców o dofinansowanie powyższej formy przeciwdziałania bezrobociu.”

Ustalenia kontroli NIK przeprowadzonej w MOPS wskazują, że „na koniec lat objętych kontrolą w MOPS nie wystąpiły niezaspokojone potrzeby w zakresie świadczeń z pomocy społecznej, przyznania miejsca w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, mieszkaniach chronionych, czy kierowania potrzebujących do noclegowni. Na koniec 2013 r. na miejsce w domu pomocy społecznej (dps) oczekiwały dwie osoby (wg danych MOPS jedna osoba jest zaginiona, a drugą w wyniku działań opiekuna prawnego umieszczono w hospicjum), na koniec 2014 r. dwie inne osoby (jedna osoba została następnie umieszczona w dps, po czym z niego zrezygnowała, a druga w wyniku działań opiekuna prawnego umieszczenie w dps ma odraczane za zgodą sądu), na koniec 2015 r. jedna osoba (umieszczenie odraczane za zgodą sądu), a na koniec 2016 r. trzy osoby (jedna osoba ma umieszczenie odraczane za zgodą sądu, a dwie umieszczono w dps w 2017 r.).”

3.6. W trakcie kontroli stwierdzono przypadek niewykonania decyzji nadzoru budowlanego o wyłączeniu nieruchomości miejskiej z użytkowania, co przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 826)

3.7. Do najistotniejszych przedsięwzięć zrealizowanych przez Miasto w latach 2012-2016 należały:

- a) w obszarze rynku pracy – objęcie udziałów w spółce Park Przemysłowy Łomża⁶⁷ i utworzenie w 2012 r. Podstrefy Łomża Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz dotowanie części kosztów utrzymania PUP⁶⁸ w celu zapewnienia realizacji zadań takich jak: udzielanie pożyczek bezrobotnym na rozpoczęcie działalności gospodarczej, kierowanie na kursy i szkolenia przygotowujące do prowadzenia działalności gospodarczej⁶⁹, aktywizacja bezrobotnych w ramach Funduszu Pracy⁷⁰ i środków własnych budżetu miasta (co opisano w punkcie 3.8. wystąpienia).

Prezydent Miasta wyjaśnił: „Władze miasta wspierają przedsiębiorców w działaniach na rzecz wzrostu zatrudnienia, m.in. poprzez system ulg podatkowych i inne inicjatywy opisywane we wcześniejszych pismach, jednak do końca nie mają wpływu na wzrost zatrudnienia w sektorze prywatnym. Tworzenie natomiast nowych miejsc pracy

⁶⁶ Informacje uzyskano od: Centrum Pieczy Zastępczej, Domu Pomocy Społecznej, Ośrodka Interwencji Kryzysowej, Placówki Opiekuńczo-Wychowawczej, Przedszkola Publicznego Nr 9, Przedszkola Publicznego Nr 8 i Miejskiego Żłobka Nr 1, Przedszkola Publicznego z Oddziałami Integracyjnymi Nr 4 i Miejskiego Żłobka Nr 2, Przedszkola Publicznego Nr 5.

⁶⁷ W latach 2013-2015 przeznaczono na ten cel 10.046 tys. zł, w tym: 2.144 tys. zł w 2013 r., 4.589 tys. zł w 2014 r., 3.313 tys. zł w 2015 r.

⁶⁸ W latach 2013-2016 Miasto wydatkowało na ten cel 5.594 tys. zł, w tym: 1.287 tys. zł w 2013 r., 1.394 tys. zł w 2014 r., 1.422 tys. zł w 2015 r. i 1.491 tys. zł w 2016 r. (zaś w 2012 r. 1.250 tys. zł).

⁶⁹ W okresie objętym kontrolą PUP organizował takie szkolenia jak: „Przygotowanie do prowadzenia działalności gospodarczej”, „ABC przedsiębiorczości”.

⁷⁰ Realizowane przez PUP formy aktywizacji były corocznie prezentowane w informacjach z realizacji zadań strategicznych ujętych w Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Łomży do 2020 roku.

w jednostkach podległych miastu musi być racjonalne, adekwatne do realnych potrzeb i finansowych możliwości samorządu. Zadania w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej są realizowane przez instytucje rynku pracy, a przede wszystkim Powiatowy Urząd Pracy w Łomży.

(dowód: akta kontroli str. 495-504, 1432, 1221-1368)

- b) w zakresie pomocy społecznej (zadania w większości realizowane przez MOPS):
- projekt „Nowa droga do sukcesu” współfinansowany ze środków europejskich w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (uczestniczyło w nim 112 osób w 2012 r., 133 w 2013 r., 54 w 2014 r. i 68 osób w 2015 r.),
 - program korekcyjno-edukacyjny dla sprawców przemocy w rodzinie (w latach 2012-2016 program ukończyło odpowiednio: 33, 30, 20, 24 i 21 osób),
 - program „Wyrównywanie różnic między regionami II” (w latach 2012-2014 uczestniczyło w nim 72, pięć i siedem osób niepełnosprawnych),
 - pilotażowy program „Aktywny samorząd” (w latach 2012-2016 wzięło w nim udział odpowiednio 10, 28, 45, 39 i 58 osób niepełnosprawnych),
 - utworzenie dziennego domu opieki „Senior Wigor” dla osób po 60 r. życia nieaktywnych zawodowo,
 - wdrażanie rządowego Programu Rodzina 500 Plus⁷¹ (w 2016 r. z pomocy skorzystało 4.173 rodziny),
 - projekt „Aktywnie do sukcesu” (jego realizację rozpoczęto we wrześniu 2016 r.),
- c) w ramach polityki mieszkaniowej: [1] budowa w latach 2016-2017 budynku socjalnego z 56 mieszkaniami, [2] rewitalizacja i termomodernizacja w latach 2012-2014 budynków komunalnych, w wyniku której pozyskano 15 lokali mieszkalnych, [3] zakup w 2016 r. zabudowanej nieruchomości przy ul. Wesołej w celu jej zaadaptowania na mieszkania komunalne,
- d) w zakresie zapewnienia opieki nad dziećmi do lat trzech i w wieku przedszkolnym:
- utworzenie 575 nowych miejsc⁷² w publicznych przedszkolach,
 - utworzenie 53 miejsc w żłobkach w wyniku adaptacji na ten cel pomieszczeń w dwóch przedszkolach, w ramach *Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch”*⁷³,
 - projekt „Trzylatek z przyszłością”, w wyniku którego utworzono 25 nowych miejsc dla dzieci 3-letnich w Przedszkolu Nr 14 oraz rozszerzono ofertę przedszkola o zajęcia dodatkowe i specjalistyczne,
 - projekt „Kształcenie kompetencji kluczowych szansą na lepszą jakość edukacji przedszkolnej”, mający na celu podniesienie jakości oferty edukacyjnej dziewięciu łomżyńskich przedszkoli publicznych przez dostosowanie istniejących miejsc wychowawczych do potrzeb dzieci, w tym z niepełnosprawnością (w 2016 r. zrealizowano zajęcia z 1496 dziećmi i zakupiono 107 tabletek do przedszkoli),
 - przeprowadzenie termomodernizacji budynków przedszkoli nr 1, 4 i 8.

(dowód: akta kontroli str. 495-504)

Część z wymienionych zadań wpisywała się w dokumenty strategiczne realizowane przez Miasto, np.: utworzenie Podstrefy Łomża Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, budowa budynku socjalnego, rewitalizacja budynków komunalnych. Pozostałe były następstwem programów wdrażanych przez samorząd województwa lub programów rządowych (np. Rządowego Programu Rodzina 500 Plus, Programu „Maluch”).

3.8. W dniu 8 listopada 2005 r. pomiędzy Powiatem Łomżyńskim i Miastem Łomża zostało zawarte porozumienie w sprawie współfinansowania kosztów działalności PUP. Strony ustaliły, że powiatem „prowadzącym” PUP będzie Powiat Łomżyński, zaś „dotującym” Miasto Łomża, które zobowiązało się do przekazywania powiatowi środków

⁷¹ Zadanie realizowane przez Urząd.

⁷² W tym: 50 miejsc w 2012 r., 150 miejsc w 2013 r. i 375 miejsc w 2016 r.

⁷³ Zwanego dalej Programem „Maluch”.

proporcjonalnych do liczby mieszkańców obsługiwanych przez PUP, wg stanu na koniec roku poprzedzającego rok budżetowy, w którym zostały poniesione wydatki⁷⁴.

(dowód: akta kontroli str. 838-859)

Szczegółowe działania na rzecz rynku pracy i rozwoju gospodarczego realizowane przez Miasto były następujące:

- W 2012 r. utworzono „Park Przemysłowy Łomża” Sp. z o.o.⁷⁵, którego celem jest prowadzenie działalności gospodarczej, a w szczególności „pobudzanie i wspieranie rozwoju przedsiębiorczości”. Oferta Parku obejmuje przede wszystkim działania z zakresu inkubatora przedsiębiorczości. Prezydent Łomży, oceniając działalność Parku, wyjaśnił m.in.: „(...) Z oferty usług Parku Przemysłowego Łomża dotychczas skorzystało 69 podmiotów gospodarczych, które utworzyły około 150 miejsc pracy. Oprócz tego w ramach realizowanego partnerskiego projektu Platformy Startowej dla Nowych Pomysłów „Hub of Talents” powstało 5 nowych innowacyjnych firm. Projekt finansowany był z Programu Operacyjnego Polski Wschodniej i cieszył się dużym zainteresowaniem (...) W związku z powyższą działalnością Parku Przemysłowego oceniam pozytywnie. Jest to jednostka otoczenia biznesu, która kreuje rozwój przedsiębiorczości w mieście i poprzez dalszy rozwój będzie pozytywnie wpływać na powstawanie nowych miejsc pracy w Łomży. Efektem wymiernym prowadzonej działalności są powstające nowe podmioty, które generują nowe miejsca pracy, a podatki w sposób pośredni i bezpośredni trafiają również do kasy miasta”. (dowód: akta kontroli str. 860-901, 1431)
- W latach 2013-2017 dokonano sprzedaży przedsiębiorcom sześciu nieruchomości na obszarze Podstrefy Łomża Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej S.A.⁷⁶ (nabywcy zadeklarowali zatrudnienie do czerwca 2020 r. co najmniej 68 osób⁷⁷). Prezydent Miasta, wskazując na dotychczasowe wymierne efekty funkcjonowania Podstrefy, wyjaśnił: „Na chwilę obecną pierwsza firma, która uzyskała zezwolenie zakończyła realizację inwestycji przed czasem. Zadeklarowała zatrudnienie 6 osób w terminie do 31.12.2017 r. Na chwilę obecną firma utworzyła 6 nowych miejsc pracy. Docelowo przewiduje zatrudnienie łącznie co najmniej 10 osób. Pozostałe firmy nie rozpoczęły jeszcze budowy swoich zakładów zgodnie z harmonogramami wskazanymi podczas przetargu. Firma która wygrała przetarg w 2015 r. zadeklarowała zatrudnienie 10 osób w terminie do dnia 30.06.2019 r. Dwie firmy które wygrały przetargi w 2016 r. zadeklarowały zatrudnienie odpowiednio 15 osób do dnia 30.06.2020 r. oraz 12 osób do 21.10.2018 r. Na początku 2017 r. ostatni inwestor w Strefie zadeklarował zatrudnienie 25 osób w terminie do dnia 30.12.2019 r. Podsumowując, inwestycje realizowane są terminowo, a nowe miejsca pracy zostaną utworzone w zadeklarowanym terminie”. (dowód: akta kontroli str. 902-916)
- W wyniku wydatków inwestycyjnych zrealizowanych przez Miasto w latach 2012-2014 utworzono 93 miejsca pracy⁷⁸. (dowód: akta kontroli str. 1230, 1253)

Sekretarz Miasta wyjaśniła: „Zwiększenie liczby miejsc pracy w Mieście jest nieodłącznie związane z kondycją pracodawców i warunkami ich rozwoju. Miasto aktywnie wspiera rozwój przedsiębiorczości. W Urzędzie Miejskim utworzona została komórka – Centrum Obsługi Przedsiębiorców – wspierająca przedsiębiorców lokalnych w każdym zakresie: rozwój dialogu, dostęp do wszystkich niezbędnych informacji w jednym miejscu, utworzenie specjalnej strony internetowej dla biznesu, pakiet ulg podatkowych, ograniczenie

⁷⁴ Innych postanowień w porozumieniu nie zamieszczono. Na dzień zawarcia porozumienia udział liczby mieszkańców miasta w liczbie wszystkich osób zamieszkałych na obszarze działania PUP wynosił 55,7%. W latach 2015-2016 wskaźnik ten kształtował się na poziomie 54,9%.

⁷⁵ Miasto posiada 100% udziałów w spółce.

⁷⁶ Na podstawie uchwały Rady Miejskiej z dnia 25 stycznia 2012 r. ustanowiono granice Podstrefy obejmujące tereny przy ul. Ciepłej o pow. 2,8 ha oraz przy ul. Akademickiej o pow. 1,04 ha i 4,17 ha.

⁷⁷ W tym: sześć osób przy produkcji mebli (do 31 grudnia 2017 r.), 12 osób przy produkcji wyrobów używanych w branży meblarskiej (do 31 października 2018 r.), co najmniej 10 osób przy sortowaniu i odzysku metali kolorowych (do 30 czerwca 2019 r.), 25 osób przy usługach poligraficznych (do 31 grudnia 2019 r.) i co najmniej 15 osób przy produkcji barwników, koncentratów spożywczych i dodatków do pasz (do 30 czerwca 2020 r.).

⁷⁸ W tym: [1] w 2012 r. – „Rozbudowa i modernizacja systemu transportowego Łomży i okolic – II etap” (dwa miejsca pracy), „Budowa miejskiej pływalni w Łomży” (38 miejsc pracy), „Modernizacja stadionu miejskiego w Łomży – II etap” (pięć miejsc pracy), „Budowa systemu gospodarki odpadami komunalnymi dla miasta Łomża i okolicznych gmin” (35 miejsc pracy), [2] w latach 2013-2014 – pływalnia nr 1 (26 miejsc prac), pływalnia nr 2 (43 miejsca), Port Łomża (cztery miejsca), stadion miejski (17 miejsc), dwa obiekty wybudowane w ramach Programu „Orlik” (trzy miejsca pracy).

do minimum procedur administracyjnych przy załatwianiu spraw przez przedsiębiorców, wsparcie otoczenia biznesu. Urząd nie prowadził badań w jaki sposób działania na rzecz inwestorów i przedsiębiorców przełożyły się na tworzenie przez nich nowych miejsc pracy. Niewątpliwym wsparciem zarówno dla bezrobotnych, jak i przedsiębiorców jest subsydiowanie nowych miejsc pracy ze środków FP przyznawanych przez Powiatowy Urząd Pracy. Powiatowy Urząd Pracy w Łomży jest jednostką samorządową wspólną dla Miasta Łomży i Powiatu Łomżyńskiego funkcjonującą pod zwierzchnictwem Starosty Łomżyńskiego na mocy porozumienia zawartego w dniu 8 listopada 2005 roku pomiędzy Prezydentem Miasta a Starostą Łomżyńskim. Dzięki wsparciu PUP w latach 2012-2016 z aktywnych form przeciwdziałania i łagodzenia skutków bezrobocia skorzystało łącznie 3.196 mieszkańców Łomży. Łącznie 424 osoby zostały zatrudnione w ramach prac interwencyjnych, 486 w ramach robót publicznych, 1858 odbyło staże a 428 otrzymało dofinansowanie na podjęcie własnej działalności gospodarczej". (dowód: akta kontroli str. 1436)

3.9. Szczegółowym badaniem objęto cztery przedsięwzięcia, realizowane przez Miasto w latach 2013-2016, w obszarze zaspakajania potrzeb mieszkaniowych oraz zapewnienia opieki nad dziećmi do lat trzech i w wieku przedszkolnym, w tym:

- Budowę budynku socjalnego – wartość inwestycji, realizowanej w latach 2016-2017 przy wsparciu Banku Gospodarstwa Krajowego⁷⁹, wyniosła 6.270,6 tys. zł. W 2016 r. poniesiono nakłady w wysokości 4.083 tys. zł, zaś w I półroczu 2017 r. – 978,2 tys. zł. Zakończenie zadania (zgodnie z umową zawartą z wykonawcą wyłonionym w trybie przetargu nieograniczonego) zaplanowano na 31 sierpnia 2017 r. W efekcie powstanie 56 lokali socjalnych o łącznej pow. użytkowej 2.891,1 m². Dotychczasowa realizacja zadania przebiegała prawidłowo i terminowo⁸⁰. (dowód: akta kontroli str. 917-922)
- Rewitalizację wraz z modernizacją poddaszy na mieszkania komunalne i termomodernizację budynku przy ul. Aleja Legionów 36a w Łomży⁸¹. Zgodnie z planem zadanie zrealizowano w 2013 r. za kwotę 936,5 tys. zł i uzyskano zakładany efekt m.in. w postaci zaadaptowania pięciu lokali na mieszkania komunalne. (dowód: akta kontroli str. 827, 923-948)
- Adaptację pomieszczeń Przedszkola Publicznego Nr 4 na potrzeby Miejskiego Żłobka nr 1 w Łomży i utworzenie nowych miejsc dla dzieci do lat trzech, w ramach Programu „Maluch”. Na realizację zadania Miasto uzyskało dotację z budżetu państwa w kwocie 265,5 tys. zł (w tym 94,1 tys. zł na wydatki bieżące oraz 171,4 tys. zł na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych). W wyniku realizacji przedsięwzięcia, na które wydatkowano 347,8 tys. (w tym 262 tys. zł z budżetu państwa i 85,8 tys. zł ze środków własnych) utworzono 30 nowych miejsc w żłobku, uzyskując tym samym zakładany rezultat. Dotację rozliczono zgodnie z umową zawartą z Wojewodą Podlaskim⁸². (dowód: akta kontroli str. 949-963)
- Projekt „Trzylatek z przyszłością” realizowany⁸³ w ramach RPOWP na lata 2014-2020⁸⁴. Całkowita wartość projektu wynosi 412,1 tys. zł, z czego 348,6 tys. zł stanowi dofinansowanie ze środków europejskich, zaś 63,5 tys. wkład własny Miasta. W ramach przedsięwzięcia, zgodnie z założeniami, zaadaptowano pomieszczenie przedszkolne na potrzeby nowo powstałej grupy 25 dzieci, dostosowano plac zabaw i ciągi komunikacyjne dla trzylatków i dziecka niepełnosprawnego, wyposażono sale dydaktyczno-wychowawcze, zorganizowano zajęcia specjalistyczne i dodatkowe. Na realizację zadania w 2016 r. wydatkowano 172 tys. zł, w tym 153 tys. ze środków europejskich⁸⁵ i 19 tys. zł z budżetu Miasta. (dowód: akta kontroli str. 964-1062)

⁷⁹ W dniu 8.02.2016 r. pomiędzy BGK a Miastem Łomżą została podpisana umowa o udzielenie finansowego wsparcia ze środków Funduszu Dopłat na pokrycie części kosztów zadania do kwoty 2.129.010,69 zł, z zastrzeżeniem iż wsparcie to nie może przekroczyć 30% faktycznie poniesionych kosztów przedsięwzięcia.

⁸⁰ Wszystkie prace zostały wykonane i odebrane zgodnie z harmonogramem realizacji zadania.

⁸¹ Zamawiającym było Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Łomży.

⁸² Umowa nr Moduł 1/1/2014 z 2 września 2014 r.

⁸³ Projekt realizowany w okresie od 1 lipca 2016 r. do 30 września 2017 r. przez Przedszkole Publiczne Nr 14 w Łomży na podstawie umowy zawartej 9 grudnia 2016 r. pomiędzy Województwem Podlaskim i Miastem Łomża.

⁸⁴ Dalej „RPOWP 2014-2020”.

⁸⁵ Europejskiego Funduszu Społecznego.

3.10. Stopień realizacji wymienionych przedsięwzięć znajdował odzwierciedlenie w informacjach uzyskiwanych przez Miasto na podstawie sprawozdań, wniosków o płatność, protokołów odbioru robót, rozliczeń, itp.

(dowód: akta kontroli str. 922, 934-948, 957-963)

3.11. Dwa z czterech ww. przedsięwzięć (budowa budynku socjalnego oraz rewitalizacja budynku komunalnego) zostały ujęte w *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Łomża do 2020 roku*, a ich realizacja była przedmiotem ocen dokonywanych na etapie sporządzania sprawozdań z realizacji strategii.

(dowód: akta kontroli str. 33)

3.12. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie corocznie sporządzano sprawozdania i informacje z realizacji: [1] *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Łomży do roku 2020*, [2] *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Łomży na lata 2007-2015*. W czerwcu 2017 r. sporządzono również sprawozdanie za 2016 r. z realizacji *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Łomży na lata 2016-2020*. W materiałach tych dokonywano ocen realizacji strategii w oparciu o przyjęte wskaźniki.

(dowód: akta kontroli str. 1070-1368)

3.13. Pisemne informacje z realizacji dokumentów strategicznych przedstawiane były corocznie Radzie Miejskiej. W okresie objętym kontrolą zarówno Rada, jak i jej komisje, nie wносиły zastrzeżeń do ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 1371-1373)

3.14. Oceny realizacji założeń przyjętych w dokumentach strategicznych dokonywano w opracowywanych corocznie sprawozdaniach i informacjach (wzmiankowanych w pkt 3.12.), uwzględniających przyjęte wskaźniki i ich wartości osiągnięte w danym roku. Np. w raporcie końcowym z realizacji *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta do 2020 roku*, w latach 2008-2015 ujęto wartości takich wskaźników jak: [1] liczba osób i rodzin objętych pomocą społeczną, [2] liczba dzieci w przedszkolach, szkołach podstawowych i gimnazjalnych (ogółem), [3] przeciętna kwota świadczeń z pomocy społecznej, [4] liczba miejsc pracy dla niepełnosprawnych na podstawie ofert, które wpłynęły do PUP. W dokumentach strategicznych wskazywano również na zaawansowanie działań związanych np. tworzeniem i funkcjonowaniem Podstrefy Łomża Specjalnej Suwalskiej Strefy Ekonomicznej, budową Parku Przemysłowego. Do efektów realizacji celów zapisanych w *Strategii* zaliczono m.in. jakościowe zmiany w warunkach życia mieszkańców poprzez stały wzrost standardu świadczonych usług (w tym zakresu pomocy społecznej), zrównoważony rozwój gospodarczy umożliwiający przyrost nowych miejsc pracy, a tym samym zmniejszenie się rozmiarów bezrobocia (wskazano np. iż w latach 2014-2015 dynamika spadku bezrobocia wyniosła 15,9% i była wyższa o 2,7 punktu procentowego niż na całym obszarze działania PUP).

(dowód: akta kontroli str. 1070-1368)

3.15. Monitorowanie dokumentów strategicznych prowadzono zgodnie z zawartymi w nich założeniami. Powierzono je:

- Zespołowi ds. monitorowania⁸⁶ w odniesieniu do *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Łomży na lata 2007-2015*. Zadaniem Zespołu było m.in. wypracowanie propozycji zmian zapisów w *Strategii* oraz udział w opracowaniu i opiniowaniu planów działań. Na corocznych spotkaniach Zespołu omawiano realizację *Strategii* w latach poprzednich i poddawano pod dyskusję działania przewidziane do realizacji w roku bieżącym,
- Koordynatorowi wdrażania *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Łomży na lata 2016-2021* (Zastępca Dyrektora MOPS),
- władzom Miasta Łomży w odniesieniu do *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Łomży do 2020 roku*. Monitorowanie miało obejmować w szczególności: [1] weryfikację zgodności uzyskiwanych efektów z założonymi celami i założonych planów finansowych z faktyczną ich realizacją, [2] ocenę efektywności wykorzystania środków finansowych pozostających w dyspozycji budżetu Miasta i aktualizację prognoz finansowych, [3] wczesne diagnozowanie trudności mogących mieć niekorzystny wpływ

⁸⁶ Zespół ds. aktualizacji i monitorowania "Strategii rozwiązywania problemów społecznych na terenie miasta Łomża na lata 2007-2015" powołany zarządzeniem nr 38/11 Prezydenta Miasta Łomża z dnia 1 marca 2011 r.

na realizowane przedsięwzięcia, zwłaszcza na ich terminowość i ostateczne koszty realizacji, [4] korygowanie (modyfikowanie) ustaleń Strategii, [5] sporządzanie raz w roku przez Prezydenta Miasta raportu z realizacji Strategii. W okresie objętym kontrolą Prezydent przedłożył informacje z realizacji zadań strategicznych za lata 2012-2015.

- Wydziałowi Rozwoju i Funduszy Zewnętrznych Urzędu w odniesieniu do *Programu Rozwoju Miasta Łomża do roku 2020 plus*⁸⁷. Do zadań Wydziału należało m.in. przedkładanie raz w roku zbiorczego raportu z realizacji *Programu*⁸⁸ i współpraca z Konwentem⁸⁹ pełniącym nadzór nad jego realizacją. Do dnia kontroli NIK nie sporządzono raportu z realizacji *Programu* za 2016 r. (nie odbyły się także spotkania Konwentu). Naczelnik Wydziału Rozwoju i Funduszy Zewnętrznych wyjaśniła: „Spotkanie Konwentu nie odbyło się ponieważ w roku 2017 kończono opracowywanie dokumentów wykonawczych i realizacyjnych tworzonych pod kątem zgodności z realizacją PRM 2020, tj. Programu Rozwoju Przedsiębiorczości w Mieście Łomża na lata 2020 Plus (Uchwała Nr 265/XXXII/16 Rady Miejskiej Łomży z dnia 30 listopada 2016 r.), Strategii Promocji Miasta Łomża (Uchwała Nr 315/XXXVII/17 Rady Miejskiej Łomży z dnia 22 lutego 2017 r. i Programu Rewitalizacji Miasta Łomża (...)) Wyżej wymienione dokumenty wraz ze Strategią Rozwiązywania Problemów Społecznych na terenie Miasta Łomża na lata 2016-2021 stanowią podstawę merytoryczną do monitorowania i ewaluacji Programu Rozwoju Miasta Łomża. Sprawozdanie z realizacji Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na terenie Miasta Łomża na lata 2016 – 2021 zostało przedstawione Radzie Miasta w dniu 28 czerwca 2017 r. Sprawozdania z realizacji Programu Rozwoju Przedsiębiorczości w Mieście Łomża na lata 2020 PLUS składane było Radnym w dniu 27.06.2017 r. na Komisji Rozwoju, Przedsiębiorczości i Zagospodarowania Przestrzennego. Dopiero na podstawie ww. raportów możliwe będzie poddanie ewaluacji i monitorowaniu Programu Rozwoju Miasta Łomża w celu przedstawienia Konwentowi. Od stycznia 2017 r. prowadzony jest proces monitorowania PRM polegający na opracowaniu, rozsyłaniu i zbieraniu kart zadań na temat realizowanych w ramach Programu Rozwoju Miasta Łomża w roku 2016 inwestycji, przedsięwzięć i działań. W dniu 25 kwietnia 2017 r. powołany został Pełnomocnik Prezydenta ds. wspomagania merytorycznego procesów zarządzania projektami pod nazwą "P2ware Project Manager 7" – Zarządzenie Nr 158/17. Obecnie testowany i wdrażany jest system zarządzania służący do zgłaszania, akceptacji, monitorowania zadań realizowanych przez Urząd Miasta realizowanych w ramach Programu Rozwoju Miasta Łomża do roku 2020. W 2017 r. rozpoczęto nabór i zgłaszanie zadań do Założeń polityki społeczno-gospodarczej Miasta Łomża i projektu budżetu Miasta Łomża na rok 2018. Propozycje zadań jako inicjatywy projektowe w wprowadzane są w elektronicznym systemie zarządzania projektami - P2ware, który będzie służył monitorowaniu postępu prac zaakceptowanych zadań oraz realizacji PRM w perspektywie rocznej i wieloletniej. Proces zgłaszania zadań do systemu zostanie zamknięty w dniu 14 lipca 2017 r. Przedstawienia sprawozdania z realizacji PRM 2020 za pełen rok 2016 Komisji Rozwoju, Przedsiębiorczości i Zagospodarowania Przestrzennego – zgodnie z planem prac Komisji planowane jest na III kwartał roku bieżącego. Po akceptacji Komisji sprawozdanie w formie zbiorczego Raportu z realizacji Programu przedstawione będzie Radzie Miasta. W procesie ewaluacji PRM za rok 2016 oraz opracowań istniejących i powstałych w 2017 roku dokumentów wykonawczych i realizacyjnych związanych z realizacją PRM 2020 zaobserwowano brak synchronizacji procesów monitorowania i terminów składania sprawozdań poszczególnych programów.

⁸⁷ Przyjętego w styczniu 2016 r.

⁸⁸ W Programie założono, iż: [1] raporty będą przygotowywane co roku w II kwartale roku następnego w stosunku do roku monitorowania, [2] monitorowane będą wskaźniki kontekstowe oraz wskaźniki obrazujące rezultaty poszczególnych działań, [3] raporty będą przyjmowane przez Konwent i przedkładane Radzie Miejskiej.

⁸⁹ Konwent powołano zarządzeniem Nr 111/16 Prezydenta Miasta Łomży z dnia 7 kwietnia 2016 r. W jego skład weszli m.in: [1] Prezydent Miasta (przewodniczący pracom Konwentu), [2] wiceprezydenci, [3] przedstawiciele Rady Miejskiej, [4] naczelnicy wybranych Wydziałów Urzędu, [5] przedstawiciele przedsiębiorców, organizacji pozarządowych i łomżyńskich uczelni, [6] eksperci. Do zadań Konwentu (który miał się spotykać co najmniej raz w roku) należało: [1] opiniowanie zgłaszanych zadań i aktualizacja listy zadań, [2] coroczna ocena skuteczności realizacji Programu, [3] ocena realizacji celów i zadań, w tym postępu w osiąganiu celów strategicznych, [4] przyjmowanie okresowych raportów z realizacji Programu, [5] ocena innych dokumentów strategicznych i realizacyjnych tworzonych w mieście pod kątem zgodności z Programem.

Brak ten uzależnia monitorowanie i ewaluację PRM 2020 od realizacji sprawozdań z innych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 39-42, 1063-1069, 1198-1200, 1369-1370, 1438-1443)

Realizacja Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Łomży na lata 2016-2021 i Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Łomża do 2020 roku, na przykładzie dwóch wybranych celów strategicznych w latach 2013-2016 przedstawiała się następująco:

- W efekcie wdrażania celu strategicznego „Aktywizacja grup zagrożonych wykluceniem społecznym” zawartego w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Łomży na lata 2016-2021 osiągnięto następujące wartości wskaźników (w 2016 r.): [1] w ramach działań MOPS przyznano 831 osobom 4.328 zasiłków okresowych, objęto pracą socjalną 351 bezrobotnych (skutkującą podjęciem przez nich prac sezonowych, społecznie użytecznych lub robót publicznych), rozpoczęto realizację programu „Aktywnie do sukcesu”⁹⁰, w ramach którego przeprowadzono zajęcia grupowe m.in. ze specjalistą terapii uzależnień, prawnikiem i psychologiem oraz wypłacono 52 osobom zasiłki celowe, [2] w wyniku działań PUP 29 mieszkańców ukończyło szkolenia zawodowe⁹¹, 1.145 osób bezrobotnych⁹² otrzymało wsparcie w formie staży, prac interwencyjnych itp. [3] ze środków PFRON sfinansowano trzem osobom niepełnosprawnym rozpoczęcie działalności gospodarczej, utworzono 10 stanowisk pracy i sfinansowano staże czterem osobom, [5] ze środków Funduszu Pracy wsparło pracodawców zatrudniających 19 osób powyżej 50 roku życia i udzielono pomocy w formie bonów na zasiedlenie, bonów zatrudnieniowych i szkoleniowych 43 bezrobotnym w wieku do 30 lat⁹³. Pomimo zabezpieczenia w budżecie PUP środków na założenie spółdzielni socjalnej dla pięciu osób bezrobotnych nie znaleziono chętnych do utworzenia spółdzielni. (dowód: akta kontroli str. 1211-1216)

- Realizując cel strategiczny „Stała poprawa środowiska życia mieszkańców oraz organizowanie i wspieranie działań na rzecz integracji łomżyńskiej społeczności oraz kreowania tożsamości lokalnej” określony w Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Łomża do 2020 roku m.in. wybudowano budynek socjalny z 56 lokalami i zrewitalizowano trzy budynki komunalne, w wyniku czego pozyskano 15 lokali mieszkalnych. (dowód: akta kontroli str. 495-504)

3.16. Ww. dokumenty strategiczne w wyniku ich monitorowania nie były aktualizowane ani modyfikowane. Nie dokonywano też zmian w strukturze lub funkcjonowaniu jednostek organizacyjnych Miasta w związku z realizacją tych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 1063-1368)

3.17. Działania Miasta podejmowane w obszarach objętych kontrolą były wspierane przez samorząd województwa i administrację rządową. Prezydent Miasta, wyjaśnił: „Władze miasta podejmowały wiele działań i inicjatyw w Urzędzie Marszałkowskim oraz w ministerstwach. Dotyczyły one m.in. kwestii zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych (otrzymane dofinansowanie z BGK na budowę budynku socjalnego, przystąpienie do programu Mieszkanie plus), zapewnienia opieki nad dziećmi do lat 3, pomocy na rynku pracy (np. przebudowa pomieszczeń na żłobek – program Maluch 2014, otrzymane w 2017 r. dofinansowanie na realizację projektu „Kompleksowy system rozwijania kompetencji i umiejętności osób dorosłych zgodnej z potrzebami regionalnej gospodarki”, realizacja projektu „W stronę samodzielności i niezależności”, realizacja projektu „Kształcenie i szkolenie zawodowe” w ramach Erasmus+”. (dowód: akta kontroli str. 1421)

⁹⁰ Projekt skierowany do 100 osób korzystających z pomocy społecznej, bezrobotnych, zagrożonych wykluceniem i ubóstwem.

⁹¹ 79,3% z nich w okresie 3 miesięcy po ukończeniu szkolenia podjęło zatrudnienie lub rozpoczęło działalność gospodarczą.

⁹² Z których 685 w ciągu 3 miesięcy od zakończenia wsparcia podjęło zatrudnienie.

⁹³ Wszystkie osoby korzystające z tej formy pomocy uzyskały zatrudnienie w okresie 3 miesięcy od jej zakończenia.

3.18-3.19. W latach 2013-2016 Miasto występowało do Samorządu Województwa i Wojewody Podlaskiego o środki finansowe w łącznej kwocie 11.543,6 tys. zł na realizację 14 przedsięwzięć z obszaru objętego kontrolą. Dziesięć wniosków zostało rozpatrzonych pozytywnie, a łączna kwota przyznanych środków wyniosła 3.535,5 tys. zł, co stanowiło 30,6 % kwoty o jaką się ubiegano, w tym m.in.:

- 1.272,5 tys. zł (stanowiących 85% wydatków kwalifikowalnych) na realizację projektu „Kształcenie kompetencji kluczowych szansą na lepszą jakość edukacji przedszkolnej”⁹⁴, w ramach RPOWP 2014-2020,
- 348,6 tys. zł (stanowiących 85% wydatków kwalifikowalnych) na realizację projektu „Trzyłatek z przyszłością”, w ramach RPOWP 2014-2020,
- 310,5 tys. zł ze środków budżetu państwa na adaptację w 2014 r. – w ramach Programu „Maluch” – pomieszczeń w publicznych przedszkolach nr 4 i 8 na potrzeby dwóch nowopowstających żłobków.

Dofinansowania nie uzyskały projekty:

- „Termomodernizacja komunalnych budynków mieszkalnych w Łomży” – złożony 26 kwietnia 2017 r. w ramach RPOWP 2014-2020 (opiewający na kwotę 2.966,6 tys. zł) został odrzucony w wyniku oceny formalno-merytorycznej⁹⁵,
- „Termomodernizacja przedszkoli nr 1, 4 i 8” – złożony w październiku 2015 r. w ramach RPOWP 2014-2020 (na kwotę 2.764,7 tys. zł) w związku z niespełnieniem kryterium kosztowego⁹⁶,
- „Rozwiń skrzydła” – wniosek mający na celu dostosowanie przedszkoli do potrzeb dzieci z niepełnosprawnościami, złożony we wrześniu 2016 r. w ramach RPOWP 2014-2020 (opiewający na kwotę 323,6 tys. zł), z powodu braków formalnych (nie zawarto w nim informacji dotyczących „możliwości udostępniania pełnej dokumentacji wdrażanego projektu oraz zapewnienia uczestnikom możliwości osobistego kontaktu z kadrą z projektu”. W grudniu 2016 r. Zastępca Prezydenta Miasta złożyła do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku protest, na który nie uzyskano odpowiedzi. (dowód: akta kontroli str.1374, 1452-1454, 1455-1459)
- „Lepszy start” – wniosek o dofinansowanie projektu kwotą 1.799,5 tys. zł w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, złożony 26 czerwca 2013 r. do Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku został odrzucony z przyczyn formalnych (co zostało opisane w dalszej treści wystąpienia, w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”). (dowód: akta kontroli str. 1374)

3.20. Władze Miasta nie zgłaszały podmiotom dotującym problemów w realizacji zadań objętych badaniem.

3.21. Wynik finansowy budżetu Miasta w okresie objętym kontrolą wyniósł odpowiednio: [1]-10.436 tys. zł w 2012 r. (10.770 tys. zł na działalności bieżącej), [2] -8.890 tys. zł w 2013 r. (12.193 tys. zł na działalności bieżącej), [3] -8.367 tys. zł w 2014 r. (15.999 tys. zł na działalności bieżącej), [4] -9.569 tys. zł w 2015 r. (18.778 tys. zł na działalności bieżącej), [5] 1.771 tys. zł w 2016 r. (w tym 36.253 tys. zł na działalności bieżącej). Zadłużenie Miasta wzrosło z 83.463 tys. zł w 2012 r. do 118.354 tys. zł w 2016 r., zaś zobowiązania wymagalne zmniejszyły się z 268 tys. zł w 2012 r. do 0,4 tys. zł w 2014 r. (w latach 2015-2016 zobowiązania wymagalne nie wystąpiły). Udział zobowiązań w uzyskanych dochodach wyniósł: 33,9% w 2012 r., 38,4% w 2013 r., 35,9% w 2014 r., 43,7% w 2015 r. i 36,6% w 2016 r. i nie przekroczył dopuszczalnego progu w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹⁷. Stan zadłużenia Miasta nie powoduje ograniczenia możliwości absorpcji środków UE w perspektywie 2014 – 2020.

(dowód: akta kontroli str. 505, 506, 781-805)

⁹⁴ Projekt realizowany przez Łomżyńskie Centrum Edukacyjne na podstawie umowy zawartej 9 grudnia 2016 r. pomiędzy Województwem Podlaskim (Instytucją Zarządzającą) i Miastem Łomża (Beneficjentem).

⁹⁵ M.in. z powodu niespełnienia wymogów w zakresie efektywności energetycznej określonych w dyrektywach 2006/32/WE i 2012/27/WE oraz wymagań technologicznych wynikających z dyrektyw 2009/125/WE, 2010/31/UE i 2012/27/UE.

⁹⁶ Koszty realizacji projektu przewyższały wartość zaoszczędzonej energii.

⁹⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

Skarbnik Miasta, odnosząc się do przyczyn powstania zobowiązań wymagalnych, wyjaśniła: „W roku 2012 wystąpiły zobowiązania wymagalne w Miejskim Przedsiębiorstwie Komunikacji Zakład Budżetowy na kwotę 267.559,53 zł, z czego 175.853,53 zł (faktury za paliwo, części i naprawę sprzętu) uregulowano do 8.02.2013 r. Pozostała kwota, tj. 91.706 zł dotyczyła zobowiązań z tytułu napraw sprzętu komputerowego oraz systemów zarządzania i kontroli autobusów spowodowanych przez przepięcia elektryczne w budynku, które były następstwem uszkodzeń powstałych w wyniku wyładowań atmosferycznych i została opłacona po odzyskaniu środków od firmy ubezpieczeniowej – ostatnią zaległą fakturę opłacono 02.05.2013 r. Według wyjaśnień głównej księgowej MPK w Łomży żaden z wierzycieli nie naliczył odsetek karnych za nieterminowe płatności. W roku 2013 wystąpiły zobowiązania wymagalne w Urzędzie Miejskim na kwotę 869,20 zł i dotyczyły faktur, których termin płatności przypadał przed dniem 31.12.2013 r., a zostały dostarczone do Wydziału Skarbu i Budżetu UM w styczniu 2014 r.: kwota 864,00 zł dotyczyła faktury za szkolenie trzech pracowników UM w Łomży (opłacono 30.01.2014 r.), kwota 5,20 zł dotyczyła faktury za opłatę pocztową (opłacono 07.01.2014 r.). Wystawcy powyższych zobowiązań nie naliczyli odsetek karnych za nieterminowe płatności. W roku 2014 wystąpiły zobowiązania wymagalne w Urzędzie Miejskim na kwotę 352,32 zł. Powstały w wyniku nieterminowego (termin upłynął przed dniem 31.12.2014 r.) dostarczenia do zapłaty faktur za energię elektryczną (236,81 zł) i usługi telekomunikacyjne (115,51 zł) przez Wydział Organizacji i Obsługi. Zobowiązania uregulowano niezwłocznie po dostarczeniu faktur (22.01.2015 r.), a pracownika odpowiedzialnego obciążono odsetkami za zwłokę”.

(dowód: akta kontroli str. 1460)

3.22. Na podstawie analizy 10 skarg i wniosków (dotyczących spraw społecznych i problemów mieszkaniowych⁹⁸), które wpłynęły do Urzędu w latach 2013-2016 ustalono, iż w każdym przypadku przeprowadzono odpowiednie postępowanie wyjaśniające. Wszystkich zainteresowanych poinformowano również o sposobie załatwienia sprawy. W trakcie kontroli NIK do Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wpłynęła skarga mieszkańców budynku przy ul. Polowej 66 w Łomży na brak działań władz miasta w celu poprawy stanu technicznego obiektu. Skarżący wskazali, iż mimo zapewnień ze strony Prezydenta Miasta nie otrzymali nowych mieszkań komunalnych, zaś ponadstuletni budynek, w którym zamieszkują, nigdy nie był remontowany i jest w bardzo złym stanie. Skargę przekazano wg właściwości Przewodniczącemu Rady Miejskiej w Łomży. Do zakończenia kontroli nie została ona rozpatrzona.

Prezydent Miasta wyjaśnił: „(...) przez wiele lat mieszkalnictwo komunalne i socjalne w Łomży było pomijane przy tworzeniu budżetu miejskiego. Od jesieni 2014 roku, gdy objąłem urząd Prezydenta Miasta Łomża w tej kwestii dużo się zmieniło. W chwili obecnej dobiega końca budowa bloku socjalnego przy ul. Kamiennej. Zakupiliśmy również budynek przy ulicy Wesołej, gdzie prowadzone są prace przygotowawcze do remontu. Zobowiązałem dyrektora Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, które wykonuje tam prace, do szybszych działań, aby mieszkańców kamienicy jak najszybciej tam przesiedlić. Przy ul. Kamiennej powstanie 56 lokali użytkowych, zaś przy ul. Wesołej tych mieszkań będzie około 60. Są to inwestycje, które w znacznym stopniu poprawią sytuację mieszkaniową, dla tych najbardziej potrzebujących. Podjąłem również decyzję o sprzedaży miejskich działek. Uzyskane środki zamierzam przeznaczyć na mieszkalnictwo socjalne. Wyżej wymienione działania będą skierowane również do mieszkańców kamienicy przy ul. Polowej 65. Wiedząc doskonale w jakim stanie jest ta przedwojenna zabytkowa kamienica, zleciłem MPGKiM opracowanie dokumentacji na jej remont oraz dwóch innych kamienic. Istnieje również możliwość 45% dofinansowania na modernizację budynku z Banku Gospodarstwa Krajowego. Wniosek zamierzamy złożyć w najbliższym czasie. Szukamy także środków w Narodowym Funduszu Środowiska i Gospodarki Wodnej. Środki na remont kamienicy próbowaliśmy pozyskać także z Urzędu Marszałkowskiego. Niestety nasz wniosek został odrzucony. Na dzień dzisiejszy nie mogę podać konkretnego terminu rozwiązania sprawy. Uwarunkowany jest on oddaniem budynku socjalnego do użytku oraz remontem budynku przy ul. Wesołej. Terminy

⁹⁸ Skargi dotyczyły m.in. trudnych warunków lokalowych i wniosków o przydział mieszkania komunalnego, uciążliwości związanych z użytkowaniem lokalu, odmowy przyznania dofinansowania do turnusu rehabilitacyjnego, niewłaściwego postępowania pracownika socjalnego.

podane w umowie wskazują, że mieszkańcy z kamienicy przy ul. Polowej 65 dostaną nowe lokale do końca tego roku, co nie oznacza, że nie będzie to możliwe w szybszym czasie. W chwili obecnej nie możemy nie możemy podjąć kompleksowych działań, tak jak zakłada projekt. Jeżeli pozyskamy środki z BGK Nieruchomości, to jeszcze w tym roku możliwe jest rozpoczęcie remontu kamienicy przy ul. Polowej 65".

(dowód: akta kontroli str. 1422-1427, 1432)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezapewnieniu bezpieczeństwa mieszkańcom budynku komunalnego przy ul. Aleja Legionów 88, poprzez dopuszczenie przez MPGKiM⁹⁹ do niewykonania przez 24 lata decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Łomży¹⁰⁰ z dnia 13 października 1993 r. o wyłączeniu tego budynku z użytkowania. Z informacji uzyskanej od Dyrektora MPGKiM wynika, że w budynku tym zamieszkuje osoba niepełnosprawna, której pełnomocnik nie wyraża zgody na najem lokalu zamiennego. Prezydent Miasta, poinformowany w trybie art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰¹ o zagrożeniu życia i zdrowia tej osoby wyjaśnił, że: „Realizacja decyzji nadzoru budowlanego w sprawie wykwaterowania rodziny Państwa O. była rozłożona na kilka etapów ze względu na trudności w zabezpieczeniu lokali zamiennych. Nadmieniam, że poza Panem O. wszyscy najemcy zostali wykwaterowani. Obecnie zostało wydane i dostarczone skierowanie do zasiedlenia lokalu zamiennego przy ulicy Wesolej. Pani Sz. - pełnomocnik pana O. nie zgadza się z przedstawioną propozycją i w dalszym ciągu sugeruje pozostawienie go w dotychczasowym mieszkaniu. Obecnie trwają czynności związane z przekwaterowaniem Pana O. do wskazanego lokalu zamiennego".

(dowód: akta kontroli str. 829-837, 1433)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

1. W latach 2012-2016 liczba osób oczekujących na mieszkania komunalne i socjalne wzrosła odpowiednio z 536 do 839 i z 88 do 96, co stanowiło od 45,4% do 70,6% i od 146,7% do 135,2% w stosunku do liczby tych mieszkań. Wskazuje to na rosnące potrzeby mieszkaniowe Łomży. Prezydent Miasta wyjaśnił: „(...) Są to dane szacunkowe przedstawiające liczbę złożonych podań o przyznanie mieszkania z zasobu komunalnego miasta. Zgodnie z przyjętymi zasadami Komisja Mieszkaniowa przygotowuje projekt listy osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu komunalnego lokalu mieszkalnego. Po weryfikacji przedstawiany jest on Prezydentowi Miasta do zatwierdzenia. Wielkość budownictwa mieszkaniowego jest czynnikiem decydującym o realizacji potrzeb. W celu zwiększenia tempa ich zaspokajania podjęte zostały decyzje o budowie budynku socjalnego przy ulicy Kamiennej oraz zakupie na cele mieszkaniowe hotelu przy ulicy Wesolej 117. Działania podejmowane przez obecne władze miasta pozwolą na przyspieszenie zaspokojenia istniejących potrzeb mieszkaniowych. Lokale socjalne i pomieszczenia tymczasowe przeznaczone są przede wszystkim pod realizację wyroków sądowych. Lokale uzyskuje się głównie poprzez przekwalifikowanie lokali mieszkalnych o niskim standardzie i słabym wyposażeniu technicznym".

(dowód: akta kontroli str. 459, 493, 1430)

2. Złożenie przez Urząd niespełniającego wymogów formalnych wniosku o dofinansowanie¹⁰², skutkowało odrzuceniem projektu „Lepszy start”, mającego na celu aktywizację zawodową 65 osób bezrobotnych i poszukujących pracy. Prezydent Miasta wyjaśnił: „Wniosek na dofinansowanie projektu „Lepszy start” składany był w jak najlepszej wierze i zgodnie z umiejętnościami i wiedzą pracowników. W fazie przygotowywania wniosku na dofinansowanie nastąpiła błędna identyfikacja kodów zawodów oraz za szeroko określona została grupa docelowa projektu".

(dowód: akta kontroli str. 1374-1419, 1430)

⁹⁹ Będącego zobowiązanym do wykonania decyzji.

¹⁰⁰ Dalej „PiNB”.

¹⁰¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524. Zwana dalej „ustawą o NIK”.

¹⁰² We wniosku niewłaściwie określono wielkość docelowej grupy beneficjentów (udział w projekcie osób zamieszkujących powiat grodzki ustalono na ponad 15%, tymczasem – zgodnie z założeniami projektu – powinien wynosić co najwyżej 15%).

Ocena cząstkowa

Urząd w latach 2013-2016 prawidłowo realizował zadania przypisane mu w dokumentach strategicznych. Przedsięwzięcia podejmowane w ramach dwóch z czterech analizowanych projektów wpisywały się w *Strategię Zrównoważonego Rozwoju Miasta Łomża do 2020 roku*, zaś pozostałe dwa były istotne z punktu widzenia zidentyfikowanych problemów. Zrealizowano je efektywnie i zgodnie z przyjętymi założeniami. Na pozytywną ocenę zasługuje podjęcie w latach 2014-2016 działań zmierzających do zwiększenia liczby mieszkań komunalnych i socjalnych oraz miejsc w przedszkolach i żłobkach. Tym niemniej skala niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych nadal jest duża w stosunku do posiadanego przez Miasto zasobu. NIK zwraca też uwagę, że nieokreślenie w dokumentach strategicznych ogólnych docelowych wartości wskaźników służących do ewaluacji prowadzonych działań oraz pośrednich terminów monitorowania utrudniało ich rzetelną ewaluację. Nie dochowano także wymogów formalnych we wniosku o dofinansowanie jednego z projektów służących aktywizacji zawodowej, co skutkowało jego odrzuceniem. NIK negatywnie ocenia też niezapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcowi budynku przy ul. Aleja Legionów 88 w Łomży, wskutek niewykonania przez 24 lata decyzji PINB o wyłączeniu tego budynku z użytkowania.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o:

1. Doprowadzenie do uchwalenia przez Radę Miejską programu wieloletniego gospodarowania zasobem mieszkaniowym i ujęcie w nim wszystkich elementów wymaganych obowiązującymi przepisami.
2. Zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcowi budynku objętego decyzją o wyłączeniu z użytkowania.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

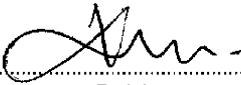
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

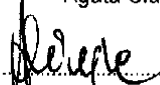
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 8 sierpnia 2017 r.

Kontroler
Krzysztof Gołębiewski
główny specjalista kontroli państwowej


Podpis

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


Podpis