



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.010.03.2017

P/17/070



01683717

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	Marek Skorupski – główny specjalista kontroli państwowej
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku, ul. S. Wyszyńskiego 1, 15-888 Białystok
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Leszczyński – Marszałek Województwa Podlaskiego ¹

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że działania podejmowane przez Zarząd Województwa Podlaskiego² w celu identyfikacji i rozwiązywania problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast, w tym Białegostoku i Łomży³ miały wpływ na poprawę sytuacji mieszkańców, w tym zmniejszenia stopy bezrobocia rejestrowanego i liczby osób korzystających z opieki społecznej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W badanych latach 2013-2016 Zarząd Województwa rzetelnie identyfikował problemy społeczno-ekonomiczne mieszkańców i prawidłowo zaprogramował kierunki działań, uwzględniając wyniki rozpoznania występujących problemów. W opracowanych strategiach rozwoju województwa, strategiach polityki społecznej i innych dokumentach planistycznych wyznaczonym celom, w ramach których wytyczono kierunki działań, przypisano wskaźniki ich realizacji i zapewniono ich monitorowanie. Działania te – a także ogólna poprawa sytuacji gospodarczej w kraju powodująca pozytywne zmiany na rynku pracy – skutecznie wpłynęły na zmniejszenie stopy bezrobocia rejestrowanego w województwie z 15,1% do 10,4%⁴, zmniejszenie liczby osób korzystających z pomocy społecznej ze 113,9 tys. do 105,6 tys.⁵ (a także wzrost liczby miejsc w przedszkolach (z 32 tys. do 36,3 tys.) i żłobkach (z 1,6 tys. do 2,9 tys.)⁶. Spadek bezrobocia był jednak mniejszy niż średnio w kraju⁷, zapotrzebowanie na opiekę nad dziećmi do lat trzech nie zostało zaspokojone⁸, a nieokreślenie docelowych wartości wskaźników służących do oceny realizacji celów obowiązującej strategii polityki społecznej i celu głównego *Regionalnego Planu działań na rzecz zatrudnienia na 2016 r.* utrudniało dokonanie wymiernej oceny stopnia osiągnięcia celów określonych w tych dokumentach.

Prawidłowo zrealizowano przyjęte zamierzenia i zapewniono ich finansowanie. Wydatki na realizację czterech badanych projektów realizowanych m.in. w miastach Białymstoku i Łomży, poniesiono bez przekroczenia planowanej wysokości przeznaczonych na nie środków, osiągając przy tym zaplanowane wartości wskaźników przyjętych do oceny prowadzonych działań.

¹ Dalej: Marszałek. Jerzy Leszczyński jest nim od 9.11.2015 r. Poprzednio od 8.12.2014 r. był nim Mieczysław Kazimierz Baszko, zaś od 15.01.2008 r. Jarosław Dworzeński.

² Dalej: Zarząd Województwa.

³ Są to dwa wybrane miasta objęte w województwie podlaskim kontrolą P/17/070.

⁴ Oraz liczby osób długotrwale bezrobotnych z 41,1 tys. do 29,3 tys. Dane dotyczą lat 2012-2016.

⁵ Dane dotyczą okresu od 2014 r. W latach 2012-2014 liczba takich osób wzrosła z 97 tys.

⁶ Dane o liczbie miejsc w przedszkolach i żłobkach za lata 2012-2016.

⁷ W latach 2012-2016 bezrobocie w kraju zmniejszyło się z 13,4% do 8,3%.

⁸ Działania w tym zakresie podjęto z opóźnieniem głównie wskutek zatwierdzenia RPOWP na lata 2014-2020 przez Komisję Europejską dopiero w lutym 2015 r. Wcześniej działania te były realizowane przez administrację rządową.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Identyfikacja problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast

1.1. Do najważniejszych dokumentów, dotyczących lat 2013-2016, w których przedstawiono diagnozę sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców województwa podlaskiego, zawierających m.in. dane odnoszące się do sytuacji i problemów społecznych mieszkańców miast, należały: dwie strategie rozwoju województwa podlaskiego: poprzednia, uchwalona 30.01.2006 r.⁹ oraz aktualna, uchwalona 9.09.2013 r. i obowiązująca do 2020 r.¹⁰; *Wojewódzka Strategia Polityki Społecznej na lata 2010-2018* z 5.11.2010 r.¹¹ i *Strategia Polityki Społecznej Województwa Podlaskiego do roku 2020* z 6.11.2014 r.¹² oraz dokumenty programowe lub planistyczne służące realizacji celów określonych w SRW, WSPS i SPS, w tym sporządzane co roku analizy sytuacji na rynku pracy w województwie i podlaskie regionalne plany działań na rzecz zatrudnienia oraz inne analizy i diagnozy sytuacji na rynku pracy. (dowód: akta kontroli str. 6-14)

1.2. SRW z 2006 r. została opracowana m.in. przez radnych Sejmiku Województwa Podlaskiego¹³, Zarząd Województwa, Regionalny Komitet Sterujący ds. Rozwoju Regionu, Zespół doradczy ds. opracowania strategicznych dokumentów programowych na lata 2007-2013 z udziałem ekspertów środowiska naukowo-badawczego podlaskich uczelni i przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, pracowników jednostek podległych Samorządowi Województwa. SRW z 2013 r. została opracowana przez radnych Sejmiku, Zarząd Województwa, Komitet Sterujący z udziałem przedstawicieli gmin i powiatów, administracji rządowej; pracowników jednostek podległych Samorządowi Województwa (w tym utworzonych zespołów i podzespołów), uczelni wyższych, organizacji pozarządowych, ekspertów, pięciu grup tematycznych i innych. Obie strategie były też poddane konsultacjom społecznym. (dowód: akta kontroli str. 175-186)

WSPS została opracowana przez Zespół ds. aktualizacji Strategii z udziałem przedstawicieli instytucji pomocy i integracji społecznej (w tym Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Białymstoku¹⁴, który koordynował jej opracowanie), edukacji, bezpieczeństwa, rynku pracy, profilaktyki i ochrony zdrowia, przedstawicieli organizacji pozarządowych i samorządów, reprezentantów instytucji zajmujących się osobami starszymi, niepełnosprawnymi i młodzieżą. W opracowaniu WSPS uczestniczyli eksperci spoza zespołu. SPS została zaś opracowana przez Zespół ds. jej aktualizacji i monitoringu z udziałem przedstawicieli instytucji pomocy i integracji społecznej, edukacji, bezpieczeństwa, rynku pracy, profilaktyki i ochrony zdrowia, przedstawicieli organizacji pozarządowych i samorządów, reprezentantów instytucji podejmujących działania na rzecz osób starszych, niepełnosprawnych i młodzieży. WSPS i SPS były też poddane konsultacjom społecznym. (dowód: akta kontroli str. 74-77, 104-106)

Opracowywane corocznie analizy *Sytuacja na rynku pracy w województwie podlaskim*¹⁵ oraz *Podlaskie regionalne plany działań na rzecz zatrudnienia* były sporządzane przez Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku¹⁶. RPOWP na lata 2014-2020 został zaś opracowany przez Grupę roboczą ds. wsparcia przygotowania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020, w skład której weszli m.in. pracownicy Urzędu Marszałkowskiego, członkowie Komitetu Sterującego SRW, przedstawiciele czterech miast (w tym Białegostoku i Łomży) i Związku Gmin Wiejskich Województwa Podlaskiego, ministerstw oraz innych instytucji i organizacji.

(dowód: akta kontroli str. 6-14, 140-143, 208-240, 527-535)

⁹ Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do 2020 roku, dalej: SRW z 2006 r. Przeszła obowiązywać 9.09.2013 r. w związku z uchwaleniem kolejnej strategii.

¹⁰ Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020. Dalej: SRW z 2013 r.

¹¹ Przyjętej uchwałą Sejmiku Nr XLVI/521/10 z dnia 5 listopada 2010 r. Dalej: WSPS. Przeszła obowiązywać 6.11.2014 r. w związku z uchwaleniem kolejnej strategii.

¹² Przyjętej uchwałą Sejmiku Nr XLVI/534/14 z dnia 6 listopada 2014 r, dalej: SPS.

¹³ Dalej: Sejmik.

¹⁴ Dalej: ROPS.

¹⁵ Opracowania te były sporządzane przez Zespół Wydziału Badań i Analiz WUP. Na dzień 9.06.2017 r. objęto nimi lata 2012-2015, zaś okresu od stycznia 2016 r. do kwietnia 2017 r. dotyczył informator miesięczny *Podlaski rynek pracy*.

¹⁶ Dalej: WUP.

Zadania w zakresie realizacji zadań dotyczących opracowania dokumentów strategicznych były ujęte w regulaminach organizacyjnych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego, WUP i ROPS. (dowód: akta kontroli str. 187-193)

1.3. W strategiach rozwoju województwa przedstawiono wyniki przeprowadzonej analizy obejmującej mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia¹⁷ w poszczególnych obszarach. W większości nie odnosiły się one bezpośrednio do Białegostoku i Łomży, lecz do całego województwa, jednak problemy występujące w tych miastach wpisywały się w zakres analiz. W obu strategiach wskazano m.in. na: niedostosowanie kompetencyjno-kwalifikacyjne zasobów pracy (słabe powiązanie szkolnictwa, w tym wyższego, ze sferą gospodarczą, niedostosowanie profili kształcenia do potrzeb rynku pracy, zmniejszający się udział kształcenia zawodowego i niewielki poziom uczestnictwa w kształceniu ustawicznym), niski poziom dochodów ludności i PKB, niewielką atrakcyjność inwestycyjną (w tym dla inwestycji zagranicznych), niski poziom innowacyjności i przedsiębiorczości (konkurencyjności) oraz niekorzystne trendy demograficzne (niski przyrost naturalny, ujemne saldo migracji przyczyniające się do zmniejszania populacji województwa i starzenie się ludności). W SRW z 2006 r. odnotowano pozostawanie bez pracy znacznego odsetka osób aktywnych zawodowo (szczególnie w wieku 18-34 lat) i że brak zatrudnienia wynika m.in. z restrukturyzacji większych zakładów pracy, a wśród zagrożeń wymieniono m.in. zbyt niski wzrost gospodarczy dla zapewnienia nowych miejsc pracy. W SRW z 2013 r. wskazano zaś na odpływ wykwalifikowanej kadry z regionu.

Wśród problemów dotyczących bezpośrednio Białegostoku w SRW z 2006 r. wymieniono m.in. niedostatek terenów komunalnych na cele mieszkaniowe i komunalnej infrastruktury technicznej na terenach rozproszonej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zaś w SRW z 2013 r. wolniejszy wzrost w latach 2007-2009 PKB per capita od średniej krajowej i jakość szkolnictwa wyższego gorszą niż w pozostałych największych 10 miastach wojewódzkich¹⁸.

Z kolei do mocnych stron województwa zaliczono m.in. powstawanie konkurencyjnych i innowacyjnych grup przedsiębiorstw¹⁹, rozwiniętą sieć kształcenia ponadgimnazjalnego i wyższego oraz wzrost poziomu wykształcenia mieszkańców, a także wysoką jakość życia w Białymstoku, zaś w SRW z 2006 r. również umacnianie się aglomeracji białostockiej i wzrastającą liczbę podmiotów gospodarczych. (dowód: akta kontroli str. 17-21, 43-45)

W WSPS wskazano na wyższy wzrost bezrobocia w 2009 r. w Białymstoku i Łomży niż w województwie (kolejno o 3,8% i 3,3%) oraz w kraju (kolejno 2,9% i 2,4%)²⁰. W WSPS i SPS prognozowano, że do 2030 r. liczba ludności w Białymstoku i Łomży zmniejszy się o kolejno 9% i 10%. W SPS dodano, że towarzyszyć temu będzie zmniejszanie się udziału osób w wieku produkcyjnym oraz starzenie się społeczeństwa i siły roboczej. Wskazano w niej też na zbyt mały udział absolwentów kierunków nauk ścisłych w ogólnej liczbie studentów i „produkowanie coraz większej liczby bezrobotnych magistrów” oraz znaczny odsetek bezrobotnych osób niepełnosprawnych w 2012 r. (w Białymstoku i Łomży kolejno 7,0% i 7,4%²¹), a także odnotowano, że w Białymstoku na koniec 2012 r. występował znaczny odsetek osób bezrobotnych w wieku powyżej 50 roku życia (26,2%²²).

(dowód: akta kontroli str. 72-101, 107-113)

¹⁷ Tj. analizy SWOT.

¹⁸ Nie wymieniono problemów wyodrębnionych dla Łomży.

¹⁹ Np. w branżach: produkcja instrumentów medycznych, włókiennictwo, przemysł maszynowy, poligrafia, produkcja oprogramowania.

²⁰ W Strategii Polityki Społecznej Województwa Podlaskiego do roku 2020 z 6.11.2014 r. nie odniesiono się do zmiany stopy bezrobocia w tych miastach.

²¹ Przy średniej wojewódzkiej 5,6%.

²² Przy średniej wojewódzkiej 23,2%.

W założeniach RPOWP na lata 2014-2020²³ wskazano m.in., że w województwie:

- Wzrastał poziom bezrobocia²⁴, w tym długotrwałego²⁵ i występował duży odsetek osób biernych zawodowo²⁶, zaś stopa bezrobocia absolwentów²⁷ wynosiła ponad 40%, a wskaźnik ich zatrudnienia nie przekraczał 50%²⁸. Rynek pracy w województwie był słabo rozwinięty, co wynikało m.in. z niskiego poziomu przedsiębiorczości²⁹ i niewielkiej skłonności pracodawców do zatrudniania³⁰, a pokrycie zapotrzebowania na miejsca pracy w postaci ofert pracy należało do najniższych w kraju³¹. Występowało niedostosowanie kształcenia, w tym zawodowego, do potrzeb rynku pracy i rozdźwięk między popytem a podażą zawodów³². Ponadto współczynnik aktywności zawodowej kobiet był niższy niż mężczyzn (w 2012 r. kolejno 48,3% i 63,7%). Wysoki odsetek osób bezrobotnych utrwał wykluczenie społeczne i potęgował ubóstwo.
- Następował wzrost odsetka osób zagrożonych ubóstwem i poziomem ubóstwa skrajnego (który w 2012 r. osiągnął 10,7%, przy średniej dla kraju 6,8%). Często skutkowało on wykluczeniem społecznym, do przyczyn którego zaliczono m.in. brak zatrudnienia (szczególnie długotrwały) i niepełnosprawność. Odnotowano też, że otrzymywane wsparcie socjalne było jednocześnie częstą przyczyną biedy zawodowej.
- Potrzeby mieszkaniowe przewyższały zasoby gmin z terenu województwa, które w 2012 r. zmniejszyły się o 323 mieszkania (osiągając liczbę 16.706 mieszkań).
- Integrację zawodową kobiet utrudniał niewystarczający dostęp do opieki nad dzieckiem do lat trzech.³³ Deficyt infrastruktury przedszkolnej występował zaś głównie na terenach wiejskich i miejsko-wiejskich. (dowód: akta kontroli str. 144-154)

W opracowaniu *Sytuacja na rynku pracy w województwie podlaskim w 2012 r.* stwierdzono m.in., że restrukturyzacja przemysłu skutkowała wzrostem bezrobocia w latach 90-tych i dotyczyła kobiet w związku z likwidacją przemysłu włókienniczego (w 1998 r. kobiety stanowiły 56% ogółu bezrobotnych). (dowód: akta kontroli str. 529-530)

Analizę sytuacji na rynku pracy prowadzono też w odniesieniu do poszczególnych grup bezrobotnych. Np. w sporządzonej w 2014 r. *Diagnozie sytuacji na rynku pracy w woj. podlaskim w zakresie bezrobocia długotrwałego*, jako jego przyczyny wskazano czynniki zewnętrzne, takie jak m.in. ogólna sytuacja na danym rynku pracy, liczba podmiotów oferujących miejsca pracy, rozwój przemysłu/usług powodujący zwiększony popyt na pracę specjalistów, pracowników usług oraz robotników (wykwalifikowanych i niewykwalifikowanych) oraz czynniki wewnętrzne, jak np. postawy, umiejętności i doświadczenia osób bezrobotnych, ich mobilność zawodową i edukacyjną. Natomiast w opracowaniu *Sytuacja młodzieży na rynku pracy w woj. podlaskim w 2014 r.* wśród czynników wspierających przedsiębiorczość młodych wymieniono dostępność zewnętrznych środków finansowania, w tym funduszy na rozpoczęcie działalności gospodarczej, zaś wśród głównych barier – koszty pracy i wysokość podatków, a także obciążenia biurokratyczne, konkurencję innych firm oraz ograniczony popyt na produkty i usługi firmy³⁴. Z kolei analizy popytu i podaży zawodów na poziomie regionalnym i lokalnym (w poszczególnych powiatach) przedstawiano w opracowaniach *Podlaska Mapa Zawodów i Kwalifikacji* (za lata 2013, 2014 i 2016). (dowód: akta kontroli str. 155-174)

²³ „Uzasadnienie wyboru celów tematycznych w świetle diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej z uwzględnieniem analizy wyzwań, potrzeb i potencjałów”, stanowiące załącznik do RPOWP na lata 2014-2020, przyjętego uchwałą Zarządu Województwa z 17.03.2015 r.

²⁴ W 2012 r. osiągnął 14,7%.

²⁵ W 2012 r. wzrósł o 4,5%.

²⁶ Wg metodologii BAEI liczba osób biernych zawodowo w 2012 r. wyniosła 400 tys. osób, tj. 44% ludności powyżej 15 roku życia.

²⁷ Osoby poniżej 30 roku życia, które zakończyły edukację w ciągu ostatnich pięciu lat.

²⁸ Co było najgorszym wynikiem w kraju.

²⁹ W 2012 r. na 10 tys. mieszkańców przypadało 790 podmiotów gospodarczych, co stanowiło 76,6% średniej dla Polski (14 miejsc).

³⁰ Tylko 16% pracodawców deklarowało gotowość zatrudnienia pracowników.

³¹ W 2012 r. na 1 ofertę pracy przypadało 41 osób bezrobotnych (w kraju - 31 osób).

³² Dominowało zapotrzebowanie na robotników, głównie wykwalifikowanych, zaś podaż na rynku pracy zdominowana była przez zawody usługowe.

³³ Liczba miejsc na 1000 takich dzieci w miastach w żłobkach i klubach wynosiła 66,8 i była nieco niższa od średniej krajowej (67,9).

³⁴ Źródło: Raport o sytuacji mikro i małych firm w roku 2014. Temat specjalny: innowacje w mikro i małych firmach, Bank Pekao, Warszawa 2015, s. 402.

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

1.4. W Podlaskich regionalnych planach działań na rzecz zatrudnienia na lata 2012-2016 (RPDZ)³⁶, przygotowanych przez WUP i przyjętych uchwałami Zarządu Województwa³⁸ wskazano m.in., że po wzroście bezrobocia rejestrowanego w latach 2012-2013 (do poziomu kolejno 14,6% i 15,1%), od 2013 r. odnotowywano jego spadek aż do 10,5% na koniec września 2016 r. Zauważono też, że w województwie występuje duże zróżnicowanie terytorialne w rozmieszczeniu podmiotów, z których najczęściej funkcjonowało na terenie trzech miast, w tym Białegostoku i Łomży. (dowód: akta kontroli str. 208-240)

1.5. W sporządzonej przez ROPS *Ocenie zasobów pomocy społecznej w województwie podlaskim w 2012 r.* zidentyfikowano m.in. wzrost bezrobocia, niedostateczne zapewnienie opieki nad osobami starszymi, niepełnosprawnymi i przewlekle chorymi, niedostosowanie gminnych zasobów mieszkaniowych do rosnących potrzeb mieszkańców województwa, niedostateczną ilość miejsc w przedszkolach oraz żłobkach i innych form opieki nad dziećmi do lat trzech. W związku z ustaleniami ocen przedstawiano w nich rekomendacje³⁷, opracowywano raporty³⁸ i zlecano realizację zadań publicznych w formie dotacji. Oceny wraz z rekomendacjami przekazywano Wojewodzie Podlaskiemu. Z-ca Dyrektora ROPS wyjaśniła, że zakres działań podejmowanych przez tę jednostkę w związku z ustaleniami dokonywanymi w ww. ocenach wynikał z kompetencji ustawowych Samorządu Województwa oraz możliwości organizacyjnych i finansowych ROPS.

(dowód: akta kontroli str. 241-245)

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

Zarząd Województwa rzetelnie identyfikował problemy społeczno-ekonomiczne mieszkańców, w tym badanych miast Białegostoku i Łomży oraz posiadał rozeznanie w zakresie występujących tam problemów. Zbadane dokumenty obejmowały analizę mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń w poszczególnych obszarach rozwoju województwa podlaskiego.

2. Programowanie kierunków działań, uwzględniających wyniki rozpoznanych problemów

2.1. Do najważniejszych dokumentów strategicznych, programowych i planistycznych, w których uwzględniono cele i kierunki działań odnoszące się do sytuacji społecznej województwa, w tym Białegostoku i Łomży, należały: SRW z 2006 r. i 2013 r., WSPS i SPS, RPOWP i sporządzane corocznie RPDZ. (dowód: akta kontroli str. 200-207)

2.2. W corocznych RPDZ celem głównym na lata 2013-2016 był wzrost zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat, zaś na lata 2013-2015 także monitorowanie wskaźnika aktywności lokalnych rynków pracy. Priorytetami na lata 2013-2015 były m.in.: I. *Wzrost zatrudnienia (z działaniami m.in. 2. Aktywizacja zawodowa młodzieży i 3. Pobudzanie aktywności zawodowej w regionie); II. Rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności na rzecz zatrudnienia (z działaniami m.in. 1. Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia oraz 3. Podnoszenie kwalifikacji kadr regionalnej gospodarki); III. Wyrównywanie szans i przeciwdziałanie dyskryminacji w dostępie do pracy i edukacji (z działaniami 1. Sprzyjanie zatrudnieniu w ramach ekonomii społecznej, 2. Aktywna integracja i 3. Tworzenie warunków równych szans w dostępie do edukacji) oraz IV. Podniesienie jakości kształcenia i wyposażenia szkół zawodowych. Ponadto na 2013 r. w ramach zadania 3.4 Wdrażanie Poddziałania 8.1.2 Wsparcie procesów adaptacyjnych i modernizacyjnych w regionie POKL planowano, że 30 pracowników*

³⁶ W RPDZ corocznie uszczegóławiano i konkretyzowano cele, priorytety i cele Podlaskiej Strategii Zatrudnienia do roku 2015.

³⁷ Z dnia 17.04.2012 r., 2.04.2013 r., 22.04.2014 r., 31.03.2015 r. i 1.03.2016 r. Teksty RPDZ i sprawozdań z ich realizacji za kolejne lata opublikowano na stronie internetowej WUP.

³⁸ W 2016 r. dotyczyły np. zwiększenia nakładów i środków finansowych z budżetu państwa na realizację ustawowych zadań, kontynuacji rozwoju sieci przedszkoli i żłobków, rozwoju i intensyfikacji form aktywnej integracji społecznej i zawodowej przy pomocy zewnętrznych środków finansowych oraz z programów i konkursów finansowanych z budżetu państwa osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym, kontynuowanie szkoleń kadr pomocy społecznej.

³⁹ Np. w 2013 r. Ubóstwo i marginalizacja społeczna mieszkańców województwa podlaskiego, w 2014 r. – Wielowymiarowa analiza poziomu ubóstwa w województwie podlaskim, w 2015 r. – Diagnoza potrzeb w zakresie realizacji działań z obszarów: aktywnej integracji, usług społecznych i ekonomii społecznej, w 2016 r. – Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami ekonomii społecznej na terenie województwa.

zagrożonych negatywnymi skutkami procesów restrukturyzacji w przedsiębiorstwach zostanie objętych działaniami szybkiego reagowania, a 20 osób otrzyma z EFS środki na podjęcie działalności gospodarczej. Priorytetami na 2016 r. były zaś były m.in.: I. *Rozwój przedsiębiorczości* (z działaniami 1. *Wspieranie samozatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich* i 2. *Promowanie postaw przedsiębiorczych*), II. *Wsparcie aktywności zawodowej i społecznej osób pozostających bez pracy znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy* (z działaniami 1. *Zwiększenie adaptacyjności i wsparcie mobilności społeczno-zawodowej osób pozostających bez pracy (w szczególności osób 50+, kobiet, osób młodych do 30 roku, 2. Zwiększenie aktywności społeczno-zawodowej młodzieży de faworyzowanej, w tym z grupy NEET³⁹ i 3. Włączenie zawodowe i społeczne osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym* i III. *Poprawa kompetencji i kwalifikacji mieszkańców regionu* (z działaniami 1. *Promowanie i rozwijanie kształcenia ustawicznego dorosłych mieszkańców regionu w szczególności pracowników i pracodawców w odniesieniu do potrzeb rynku oraz 2. Promowanie i rozwijanie kształcenia i szkolenia zawodowego dostosowanego do potrzeb rynku pracy*). (dowód: akta kontroli str. 208-240)

2.3. W SRW z 2006 r. określono m.in. trzy cele strategiczne: 2) *Rozwój zasobów ludzkich* zgodnie z potrzebami rynku pracy, a także 3) *Podniesienie konkurencyjności podlaskich firm w aspekcie krajowym i międzynarodowym* i 1) *Podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej województwa*. Wskazano też m.in. priorytety: III. *Baza ekonomiczna* (z działaniami m.in.: 3. *Wsparcie przedsiębiorczości*, 4. *Rozwój innowacyjności gospodarki regionu* i 6. *Rozwój kadr gospodarki regionu, w tym kształcenia ustawicznego oraz II. Infrastruktura społeczna* (z działaniem dotyczącym m.in. rozwoju opieki socjalnej, mieszkalnictwa i szkolnictwa⁴⁰).

W obowiązującej SRW z 2013 r. określono trzy cele strategiczne i m.in. dziewięć celów operacyjnych: 3. *Jakość życia z celami operacyjnymi m.in.: 3.1. Zmniejszenie skutków negatywnych problemów demograficznych* i 3.2. *Poprawa spójności społecznej*⁴¹, a także 1. *Konkurencyjna gospodarka z celami operacyjnymi: 1.3. Rozwój kompetencji do pracy i wsparcie aktywności zawodowej mieszkańców regionu, a także 1.1. Rozwój przedsiębiorczości, 1.4. Kapitał społeczny jako katalizator procesów rozwojowych*⁴².

(dowód: akta kontroli str. 15-71)

W WSPS określono m.in. następujące cele strategiczne: IV. *Wzrost zatrudnienia i mobilności zawodowej z celami operacyjnymi: 1) promocja i aktywizacja regionalnego rynku pracy – rozwój inicjatyw służących tworzeniu miejsc pracy, 2) dostosowanie kształcenia i edukacji do potrzeb rynku pracy oraz 3) ograniczenie skali wykluczenia społecznego i ubóstwa; II. Wypełnianie funkcji rodziny z celami operacyjnymi m.in. 1) profilaktyka rodzinna, 2) wzmocnienie aktywności i integracji osób niepełnosprawnych, 3) rozwój usług na rzecz rodzin oraz 4) rozwój usług socjalnych i edukacyjnych dla osób starszych; IV. *Efektywna pomoc społeczna z celami operacyjnymi m.in. 1) zapewnienie możliwości kompetentnej pomocy i wzrost rodzin usamodzielnianych, 2) rozwój aktywnych form pomocy społecznej, integracji i ekonomii społecznej oraz 4) wspieranie rozwoju infrastruktury pomocy społecznej; VI. Kapitał społeczny m.in. z celem operacyjnym 1) zwiększenie skuteczności działań osób i instytucji na rzecz rozwiązywania problemów społecznych oraz I. Zaspokajanie potrzeb rodzin podlaskich, z celami operacyjnymi m.in. 1) wsparcie lokalnych i regionalnych rozwiązań w zakresie mieszkalnictwa i 2) wdrażanie efektywnych programów budownictwa socjalnego oraz przeciwdziałających wykluczeniu społecznemu.**

³⁹ Tj. młodzież pozostająca poza sferą zatrudnienia i edukacji, która jednocześnie nie uczy się, nie pracuje ani nie przygotowuje się do zawodu.

⁴⁰ Działanie 1. Rozwój leczenia i opieki socjalnej, Działanie 4. Rozwój szkolnictwa, Działanie 5. Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich oraz rozwój mieszkalnictwa.

⁴¹ Pozostałe dwa cele strategiczne obowiązującej SRW to 3.3. *Poprawa stanu zdrowia społeczeństwa oraz bezpieczeństwa publicznego* i 3.4. *Ochrona środowiska i racjonalne gospodarowanie jego zasobami*.

⁴² Oraz 2. *Powiązania krajowe i międzynarodowe z celami m.in.: 2.1. Aktywność podlaskich przedsiębiorstw na rynku ponadregionalnym i 2.2. Poprawa atrakcyjności inwestycyjnej województwa.*

Zgodnie z aktualną SPS, jej misją jest wzrost jakości życia mieszkańców województwa zapewniający możliwość integracji, wypełniania ról społecznych i równego dostępu do wszelkich praw, zasobów, dóbr i usług. W sześciu obszarach strategicznych⁴³ określono 34 cele strategiczne⁴⁴, m.in.: wyższa aktywność zawodowa i integracja społeczna; lepsza edukacja i wyższe kwalifikacje zawodowe oraz aktywizacja lokalnych rynków pracy, wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych; ograniczenie skali zjawiska wykluczenia społecznego i poprawa spójności społecznej. (dowód: akta kontroli str. 72-126)

W ramach RPOWP na lata 2014-2020 w ramach dziewięciu celów tematycznych⁴⁵ wybrano m.in. cel 8 *Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników* i cel 10 *Inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie*, a także cel 9 *Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją*. Realizacji zadań w badanych obszarach służyły trzy osie priorytetowe II. *Przedsiębiorczość i aktywność zawodowa*, III. *Kompetencje i kwalifikacje* oraz VII. *Poprawa spójności społecznej*.

(dowód: akta kontroli str. 130-139)

2.4. W badanych dokumentach planistycznych przyjęto następujące wskaźniki ich realizacji:

W SRW z 30.01.2006 r.: dla celu 2. *Rozwój zasobów ludzkich zgodnie z potrzebami rynku pracy*: m.in. ludność w wieku przedprodukcyjnym, produkcyjnym i poprodukcyjnym⁴⁶, współczynnik aktywności zawodowej, wskaźniki zatrudnienia, długotrwale bezrobotni, stopa bezrobocia, bezrobotni wyrejestrowani z tytułu podjęcia pracy, dochody na mieszkańca, osoby korzystające ze świadczeń pomocy społecznej; dla celu 3. *Podniesienie konkurencyjności podlaskich firm w aspekcie krajowym i międzynarodowym*: m.in. PKB, pracujący i ich struktura, nakłady inwestycyjne i na działalność rozwojową i innowacyjną, zaś dla celu 1. *Podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej województwa*: m.in. przeciętna liczba osób na izbę w zasobach mieszkaniowych, mieszkania oddane do użytku na 1000 ludności, przyrost rzeczywisty na 1000 ludności, w tym z tytułu migracji⁴⁷. Wartość bazowa ani docelowa wskaźników nie została określona. Sekretarz Województwa wyjaśnił m.in., że koncepcje budowania dokumentów strategicznych podlegają zmianom, a określanie celów m.in. mierzalnych i określonych w czasie pojawiła się w planowaniu strategicznym dopiero w połowie okresu programowania 2007-2013 oraz że SRW z 2006 r. była przygotowywana w okresie charakteryzującym się nieustrukturyzowanym podejściem do planowania strategicznego, w którym operacyjne przełożenie celów strategicznych na rzeczywistość regionalną było realizowane indywidualnie przez poszczególne samorządy. (dowód: akta kontroli str. 29-31)

Przyjęte w SRW z 9.09.2013 r. wskaźniki realizacji jej celów strategicznych nie dotyczyły bezpośrednio czterech obszarów badanych w toku niniejszej kontroli NIK. Osiągnięcie celu strategicznego *Jakość życia* mierzono za pomocą wskaźników: 5. *Saldo migracji wewnętrznych i zagranicznych na pobyt stały* o wartości bazowej -1,64 i docelowej -0,4 osób na 1000 mieszkańców oraz 6. *Przeciętny miesięczny dochód do dyspozycji na 1 osobę w gospodarstwie domowym* o wartości bazowej 1.188,5 zł i docelowej 1.648 zł, zaś zrealizowanie celu strategicznego *Konkurencyjna gospodarka* – z wykorzystaniem wskaźników: 1. *PKB na 1 mieszkańca* o wartości bazowej 22.300 zł i docelowej 39.000 zł w cenach bieżących⁴⁸ oraz 2. *Liczba podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON*

⁴³ M.in. 4. Wzrost zatrudnienia i mobilności zawodowej, 5. Efektywna pomoc społeczna, 1. Zaspokajanie potrzeb rodzin w województwie podlaskim, 2. Wypełnianie funkcji rodziny (rodziny z osobami zależnymi, bezpieczeństwo), 3. Profilaktyka oraz oferta leczenia w systemie ochrony zdrowia, 6. Kapitał społeczny.

⁴⁴ W badanych czterech obszarach.

⁴⁵ W „Uzasadnieniu wyboru celów tematycznych w świetle diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej z uwzględnieniem analizy wyzwań, potrzeb i potencjałów”, stanowiącym załącznik do RPOWP na lata 2014-2020.

⁴⁶ Podobny wskaźnik: ludność w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym zastosowano też dla celu nr 1.

⁴⁷ Podobny wskaźnik: przyrost naturalny i migracje zastosowano też dla celu nr 2.

⁴⁸ Po zmianie z 30.687 zł w cenach stałych z 2010 r.

o wartości bazowej 764 i docelowej 830.⁴⁹ Wszystkie wskaźniki docelowe miały być osiągnięte w 2020 r.⁵⁰ (dowód: akta kontroli str. 32-71)

W WSPS w sześciu obszarach strategicznych⁵¹ określono 16 celów operacyjnych (jak np. promocja i aktywizacja regionalnego rynku pracy, rozwój usług na rzecz rodzin, rozwój usług socjalnych i edukacyjnych dla osób starszych, wzmocnienie aktywności i integracji osób niepełnosprawnych, wsparcie lokalnych i regionalnych rozwiązań w zakresie mieszkalnictwa) oraz 179 kierunków działań. Miały one być monitorowane za pomocą 189 wskaźników. W WSPS nie określono docelowych wartości wskaźników. Sekretarz Województwa wyjaśnił m.in., że koncepcje budowania dokumentów strategicznych podlegają zmianom, a określanie celów m.in. mierzalnych i określonych w czasie pojawiła się w planowaniu strategicznym dopiero w połowie okresu programowania 2007-2013 oraz że obowiązku określenia celów WSPS zgodnie z zasadą SMART nie określał żaden z nadrzędnych dokumentów. (dowód: akta kontroli str. 72-101)

W SPS określono ogółem 45 wskaźników (w sześciu obszarach strategicznych), takich jak m.in. stopa bezrobocia rejestrowanego, liczba zarejestrowanych osób bezrobotnych (w tym niepełnosprawnych), wskaźnik długotrwale korzystających z pomocy społecznej, liczba dostępnych miejsc w żłobkach czy liczba mieszkań komunalnych. W SPS nie określono docelowych wartości wskaźników, co przedstawiono poniżej w sekcji Uwagi dotyczące badanej działalności. (dowód: akta kontroli str. 102-126)

W RPDZ na lata 2013-2015 wzrost zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat planowano do poziomu kolejno 66,5%, 67,3% i 68% (wartości docelowej na 2016 r. nie określono, co przedstawiono poniżej w sekcji Uwagi dotyczące badanej działalności). Wskaźnik aktywności lokalnych rynków pracy na koniec lat 2013-2015 r. zakładano zaś na poziomie co najmniej 44,5%⁵², 51,71% i 53%.⁵³ Ponadto planowano m.in. następujące wartości docelowe wskaźników:

- liczba osób, które uzyskały wsparcie w ramach aktywnych programów przeciwdziałania bezrobociu⁵⁴: w latach 2013-2016 kolejno 6.588, 10.317, 4.156 i 7.712⁵⁵;
- liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej: w latach 2013-2015 kolejno 190, 345 i 910⁵⁶;
- liczba osób korzystających z informacji zawodowej w formie indywidualnej: w latach 2013-2016 kolejno 7.600, 5.800, 5.600 i 4.950. (dowód: akta kontroli str. 210-239)

Szczególne formy wsparcia dla Białegostoku i Łomży zaplanowano w ramach RPOWP na lata 2014-2020 w postaci Programów Rewitalizacji oraz – dla Białegostoku – Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. W pozostałych badanych dokumentach kierunki działań uwzględniały wyniki rozpoznania występujących w regionie problemów, a Białystok i Łomża, analogicznie jak inne jednostki samorządu terytorialnego w województwie mogły uczestniczyć w zaprogramowanych działaniach. Sekretarz Województwa wyjaśnił, że są one we wstępnej fazie wdrażania oraz że w związku z problemami mieszkańców miast w ramach tego programu przewidziane jest też finansowanie przedsięwzięć w ramach Działania 8.5. *Rewitalizacja*. (dowód: akta kontroli str. 542-543)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w SPS i dla celu głównego RPDZ na 2016 r. nie określono docelowych wartości wskaźników realizacji zadań. Dla ustalonych wskaźników nie ustalono sposobu badania (oceny) wymiernego i pożądanego postępu w realizacji celu, a jedynym wskazaniem odnoszącym się do czasu był termin

⁴⁹ A także Powiązania krajowe i międzynarodowe: 3. Wartość eksportu w przeliczeniu na 1 mieszkańca o wartości bazowej 930 euro i docelowej 2.000 euro (zwiększonej z przyjętej pierwotnie wartości 1.320 euro) i 4. Udział kapitału zagranicznego ulokowanego w województwie podlaskim w całkowitej wartości tego kapitału w Polsce o wartości bazowej 0,27% i docelowej 0,34%.

⁵⁰ Zaś wskaźniki bazowe były określone na rok 2010 r. (wskaźniki 1 i 3) lub 2011 (wskaźniki 2, 4-6).

⁵¹ I. Zaspokajanie potrzeb rodzin podlaskich, II. Wypełnianie funkcji rodziny, III. Profilaktyka oraz oferta leczenia w systemie ochrony zdrowia, IV. Wzrost zatrudnienia i mobilności zawodowej, V. Efektywna pomoc społeczna i VI. Kapitał społeczny.

⁵² Na koniec 2012 r. wskaźnik ten wynosił 46,58%.

⁵³ Na 2016 r. wskaźnika tego nie określono.

⁵⁴ W 2013 r.: liczba osób bezrobotnych objętych aktywnymi formami przeciwdziałania bezrobociu.

⁵⁵ W latach 2013-2015 w ramach priorytetu I. Wzrost zatrudnienia, zaś w 2016 r. w ramach priorytetu II. Wsparcie aktywności zawodowej i społecznej osób pozostających bez pracy znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy.

⁵⁶ W ramach priorytetu II. Rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności na rzecz zatrudnienia.

obowiązania dokumentów. Nie określono w nich pośrednich terminów potrzebnych dla skutecznego monitorowania prawidłowości ich realizacji i ewentualnego korygowania zaplanowanych działań w dążeniu do osiągania celów. W rezultacie nie była możliwa wymierna ocena przebiegu realizacji ww. strategii i planu, jak i ocena stopnia osiągnięcia celów w nich ustalonych (osiągane wartości wskaźników pozwalały zaś na ocenę występujących tendencji/trendów). Odnośnie wskaźników w SPS Marszałek i Sekretarz Województwa wyjaśnili m.in., że:

- określający zawartość SPS art. 16b ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵⁷ „nie precyzuje konieczności określania wskaźników docelowych” (podczas gdy zasady opracowania strategii określono np. w dokumentach związanych z planowaniem rozwoju regionalnego);
- w ocenie ROPS jako „wskaźnik” docelowy można przyjąć zapisy dotyczące prognozowanych zmian;
- w SPS opracowano system monitoringu i wskaźników, określono, że monitorowanie umożliwi porównywanie efektów i pozwoli stwierdzić, czy procesy realizacji zmierzają do osiągania założonych celów, monitoring pokazuje dynamikę zmian w stosunku do bazowego 2013 r., a docelowa wartość wskaźnika zostanie wyliczona w ostatnim roku lub w momencie konieczności zmiany SPS;
- ROPS działał w najlepszej wierze, aby SPS spełniała wszystkie standardy dokumentu strategicznego, a organ nadzoru – Wojewoda Podlaski – nie miał zastrzeżeń do zasad monitorowania realizacji dokumentu⁵⁸;
- stopień realizacji celów zależy w dużej mierze od działań na szczeblu gmin i powiatów oraz „uregulowań prawnych w zakresie polityki społecznej podejmowanych na szczeblu administracji rządowej”, a także środków finansowych na ten obszar.

NIK wskazuje, że w „Prognozie zmian w obszarach polityki społecznej objętych Strategią” nie określono precyzyjnych docelowych wartości wskaźników (lecz przedstawiono przewidywane efekty w sposób ogólny, np. „poprawienie sytuacji społecznej”), w powołanym art. 16b ustawy o pomocy społecznej przewidziano możliwość ujęcia w SPS niewymienionych w tym przepisie innych pożądanych elementów⁵⁹, a udział podmiotów innych niż Samorząd Województwa nie wyklucza zasadności bieżącego monitorowania stopnia osiągnięcia celów strategii, co byłoby ułatwione w przypadku określenia docelowych wartości wskaźników. (dowód: akta kontroli str. 114-115, 268-276)

Odnośnie celu głównego RPDZ na 2016 r. Marszałek i Sekretarz Województwa wyjaśnili m.in., że:

- ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁶⁰ nie wskazuje na obowiązek przygotowania RPDZ z zastosowaniem konkretnej metodyki;
- realizacja RPDZ na 2016 r. przebiegała zgodnie z założeniami polityki państwa w dziedzinie rynku pracy, wpisując się również w regionalne dokumenty strategiczne;
- zgodnie z założeniami Podlaskiej Strategii Zatrudnienia do 2015 r., RPDZ stanowił jej część operacyjną, a coroczne sprawozdania z realizacji planów stanowiły podstawę do monitorowania realizacji celów i priorytetów wyznaczonych w Strategii.

NIK wskazuje, że w Podlaskiej Strategii Zatrudnienia do 2015 r. także nie określono docelowej wartości tego wskaźnika na 2016 r. (zawarte w PSZ cele, priorytety i cele szczegółowe miały być uszczegóławiane i konkretyzowane w corocznie opracowanych RPDZ), a jej określenie – tak jak uczyniono to w RPDZ na lata 2013-2015 – ułatwiłoby ocenę realizacji celu głównego. (dowód: akta kontroli str. 278-288)

⁵⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 930, ze zm.

⁵⁸ Dokument opublikowano bowiem w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.

⁵⁹ Wymieniony katalog elementów strategii ma charakter otwarty (ujmuje co strategia zawiera „w szczególności”).

⁶⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 645, ze zm.

Opis stanu faktycznego	2.6. Poszczególne cele operacyjne SRW z 2013 r. miały być finansowane głównie ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (cele 1.2, 1.5 i 2.1-2.4⁶¹), Europejskiego Funduszu Społecznego (cele 1.1, 1.3-1.4 i 3.1-3.2⁶²) i Funduszu Spójności (cele 1.6 i 2.5⁶³). W SPS stwierdzono, że będzie ona finansowana przy udziale środków własnych samorządu i finansowania zewnętrznego, w tym środków budżetu państwa i zewnętrznych funduszy pomocowych. W RPOWP na lata 2014-2020 postanowiono, że będzie on finansowany przede wszystkim ze środków EFRR i EFS. (dowód: akta kontroli str. 70-71, 103, 129-139) 2.7. Udział Wojewódzkiej Rady Rynku Pracy (wcześniej Wojewódzkiej Rady Zatrudnienia) w inspirowaniu przedsięwzięć do pełnego i produktywnego zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich w Białymstoku i Łomży polegał – jak wyjaśnił Sekretarz Województwa – na opiniowaniu kierunków kształcenia w kontekście potrzeb regionalnego i lokalnych rynków pracy bądź uzasadniania odstąpienia od propozycji, który wg Rady zwiększały niedopasowania na konkretnym rynku pracy⁶⁴ oraz opiniowaniu projektów RPDZ i podziału środków Funduszu Pracy, w tym kryteriów dokonania tego podziału. (dowód: akta kontroli str. 289-292, 563-566)
Ustalone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
Ocena częściowa	Dokumenty strategiczne Województwa, w szczególności strategię rozwoju województwa, strategię polityki społecznej i związane z nimi dokumenty programowe, określały cele strategiczne i kierunki działań niezbędnych dla ich osiągnięcia. Przyjęte tam założenia były spójne i odpowiadały zidentyfikowanym w regionie problemom społeczno-ekonomicznym, w tym problemom Białegostoku i Łomży. Nieokreślenie docelowych wartości wskaźników służących do oceny realizacji celów SPS i celu głównego RPDZ na 2016 r. utrudniało jednak dokonanie wymiernej oceny stopnia osiągnięcia celów określonych w tych dokumentach. 3. Działania dla realizacji przyjętych założeń, ich finansowanie i monitorowanie, a także ich skuteczność i efektywność dla ograniczenia negatywnych skutków zmian gospodarczych w miastach
Opis stanu faktycznego	3.1-3.3. W związku z problemami społeczno-ekonomicznymi mieszkańców miast, Samorząd Województwa realizował następujące najistotniejsze działania na rzecz mieszkańców województwa: 1. W obszarze pomocy na rynku pracy przede wszystkim realizowano finansowane z Funduszu Pracy działania na rzecz promocji zatrudnienia, rozwoju zasobów ludzkich i aktywizacji bezrobotnych, a także koordynowano realizację przez powiatowe urzędy pracy aktywnych programów rynku pracy finansowanych ze rezerwy tego Funduszu. W ramach tych działań organizowano prace subsydiowane (w latach 2013-2016 powiatowe urzędy pracy objęły nimi kolejno 4731, 5682, 6608 i 8478 osób bezrobotnych), w tym prace interwencyjne, roboty publiczne, przekazywano środki na działalność gospodarczą i refundowano koszty zatrudnienia bezrobotnych. Stosowano też instrumenty i usługi wymienione w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, także finansowane ze środków Funduszu Pracy (obejmując nimi kolejno 4329, 5304, 1745 i 1232 osoby, w tym m.in. 2045, 2277, 1031 i 762 osoby długotrwale bezrobotne oraz 1107, 1014, 536 i 418 osób w wieku powyżej 50 roku życia). Działania te stanowiły realizację celu strategicznego 1. <i>Konkurencyjna</i> ⁶¹ 1.2. Wzrost innowacyjności podlaskich przedsiębiorstw (także finansowanie ze środków prywatnych), 1.5. Efektywne korzystanie z zasobów, 2.1. Aktywność podlaskich przedsiębiorstw na rynku ponadregionalnym (także finansowanie ze środków prywatnych), 2.2. Poprawa atrakcyjności inwestycyjnej województwa (także finansowanie ze środków prywatnych), 2.3. Rozwój partnerskiej współpracy transgranicznej, 2.4. Rozwój partnerskiej współpracy międzyregionalnej. ⁶² 1.1. Rozwój przedsiębiorczości, 1.3. Rozwój kompetencji do pracy i wsparcie aktywności zawodowej mieszkańców regionu, 1.4. Kapitał społeczny jako katalizator procesów rozwojowych, 3.1. Zmniejszenie skutków problemów demograficznych, 3.2. Poprawa spójności społecznej. ⁶³ 1.6. Nowoczesna infrastruktura sieciowa, 2.5. Podniesienie zewnętrznej i wewnętrznej dostępności komunikacyjnej regionu. ⁶⁴ Np Rada pozytywnie zaopiniowała wnioski ws. uruchomienia kształcenia operatorów maszyn i urządzeń przemysłu spożywczego czy techników spedytorów, którzy mogli znaleźć miejsce na rynku pracy, zaś negatywnie – technika usług fryzjerskich.

gospodarka⁶⁵ SRW z 2013 r.). Podejmowano też inne działania obejmujące aktywizację zawodową, udzielanie dotacji inwestycyjnych, wsparcia pomostowego, pożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej i subsydiowania zatrudnienia, pośrednictwo pracy, szkolenia i doradztwo. Prowadzono działania wobec osób długotrwale bezrobotnych, działania dedykowane osobom młodym i dofinansowywano koszty tworzenia i działania zakładów aktywności zawodowej w celu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych⁶⁶.

W celu przeciwdziałania wzrostowi bezrobocia w regionie, wywołanego procesami adaptacyjnymi i modernizacyjnymi, w 2013 r. WUP objął wsparciem 25 pracowników zagrożonych zwolnieniami i 280 osób zwolnionych w przedsiębiorstwach dotkniętych procesami restrukturyzacyjnymi⁶⁷, zaś w 2015 r. – 539 pracowników zagrożonych negatywnymi skutkami procesów restrukturyzacji w przedsiębiorstwach i 791 osób zwolnionych. Osoby takie skorzystały ze szkoleń i poradnictwa zawodowego, poradnictwa psychologicznego, pośrednictwa pracy, staży i praktyk zawodowych. Osoby zamierzające podjąć działalność gospodarczą skorzystały zaś z doradztwa i szkoleń oraz otrzymały na ten cel środki finansowe, dzięki czemu powstały 234 nowe firmy i miejsca pracy. Na podstawie pięciu umów zawartych przez WUP w latach 2016-2017 zaplanowano wsparcie kolejnych 260 osób zagrożonych zwolnieniem z pracy lub zwolnionych z pracy.

(dowód: akta kontroli str. 160-164, 457-462)

2. Pomoc społeczna: przede wszystkim w latach 2013-2014 finansowano rozwój form aktywnej integracji oraz upowszechnianie aktywnej integracji i pracy socjalnej, w ramach którego kolejno 3219 i 6146 klientów instytucji pomocy społecznej wzięło udział w projektach dotyczących aktywnej integracji, zaś 2609 i 3655 takich osób zostało objętych kontraktami socjalnymi. Ponadto w 2013 r. realizowano wsparcie dla tworzenia i/lub działalności podmiotów integracji społecznej, tj.: centrów integracji społecznej, klubów integracji społecznej, zakładów aktywności zawodowej i podmiotów działających na rzecz aktywizacji społeczno-zawodowej, w ramach którego pomoc w ramach instytucji ekonomii społecznej otrzymało 756 osób (tym samym realizowano cele określone w ramach V celu strategicznego WSPS *Efektywna pomoc społeczna*: 1. *Zapewnienie możliwości kompetentnej pomocy i wzrost rodzin usamodzielnianych*, 2. *Rozwój aktywnych form pomocy społecznej, integracji i ekonomii społecznej* oraz 4. *Wspieranie rozwoju infrastruktury pomocy społecznej*). Natomiast w latach 2015-2016 realizowano głównie programy na rzecz integracji osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym i ich otoczenia ukierunkowane na aktywizację społeczno-zawodową wykorzystującą instrumenty aktywizacji m.in. społecznej, zawodowej i edukacyjnej. Wsparciem objęto kolejno 1218 i 1869 osób, z których 703 i 926 zdobyły nowe kwalifikacje, a 198 i 286 pracowało po opuszczeniu programu (realizowano w ten sposób określony w SRW z 2013 r. cel strategiczny 3. *Jakość życia*). Organizowano też szkolenia kadr pomocy i integracji społecznej oraz inne szkolenia, warsztaty i konferencje⁶⁸.
3. Zapewnienie opieki nad małymi dziećmi: w 2013 r. realizowano projekty dotyczące adaptowania pomieszczeń (budynków) w celu przygotowania w szkołach podstawowych oddziałów przedszkolnych do świadczenia usług na rzecz dzieci w wieku przedszkolnym (wsparcie uzyskało 166 oddziałów). W latach 2015-2016 dofinansowano 153 i 716 miejsc wychowania przedszkolnego. W 2015 i 2016 r. utworzono kolejno 35 i 86 nowych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech, w związku z czym wsparciem objęto 51 i 138 opiekujących się nimi osób, 19 i 2 osoby powróciły na rynek pracy po przerwie związanej z urodzeniem/wychowaniem dziecka, a 28 i jedna osoba po opuszczeniu programu znalazło lub poszukiwało pracy⁶⁹ (w ramach realizacji celu

⁶⁵ Cel operacyjny 1.3. *Rozwój kompetencji do pracy i wsparcie aktywności zawodowej mieszkańców regionu*.

⁶⁶ Przedstawione w toku kontroli NIK efekty nie dotyczyły osobno mieszkańców miast, lecz mieszkańców województwa podlaskiego ogółem.

⁶⁷ W ramach zadania 3.4. *Wdrażanie Poddziałania 8.1.2 Wsparcie procesów adaptacyjnych i modernizacyjnych w regionie*, finansowanego z POKL.

⁶⁸ Przedstawione w toku kontroli NIK efekty nie dotyczyły osobno mieszkańców miast, lecz mieszkańców województwa podlaskiego ogółem.

⁶⁹ W ramach RPOWP 2014-2020, Działania 2.2 *Działania na rzecz równowagi praca – życie*.

strategicznego 3. *Jakość życia*⁷⁰ SRW z 2013 r.)⁷¹. Działania te podjęto w ramach RPOWP na lata 2014-2020⁷². W wyniku ogłoszonych 31.07.2015 r. oraz 29.03 i 10.10.2016 r. konkursów zawarto kolejnych 19 umów, w ramach których planuje się utworzyć 618 nowych miejsc opieki nad dziećmi do lat trzech, w związku z czym 671 osób ma powrócić na rynek pracy po przerwie związanej z urodzeniem/wychowaniem dziecka, a 482 osoby bezrobotne mają znaleźć pracę lub jej poszukiwać.

Sekretarz Województwa wyjaśnił m.in., że RPOWP na lata 2014-2020 został przyjęty przez Komisję Europejską dopiero 12.02.2015 r. i w związku z tym uchwalony przez Zarząd Województwa dopiero 15.03.2015 r. W poprzedniej perspektywie finansowej działania te były zaś realizowane przez administrację rządową⁷³.

(dowód: akta kontroli str. 293-315, 548-551)

W okresie objętym kontrolą NIK nie realizowano bezpośrednich działań w zakresie zaspakajania potrzeb mieszkaniowych gdyż nie należą one do zadań Samorządu Województwa. W SPS wskazano m.in., że jest ona wypracowana w modelu partycypacyjnym stanowi pakiet możliwych do realizacji zadań w układzie partnerskim oraz że koordynacja działań przebiegać będzie przy współpracy ROPS z partnerami realizującymi cele regionalne, w tym samorządami gmin. Sekretarz Województwa wyjaśnił m.in., że Samorząd Województwa w ramach działań wynikających z RPOWP 2014-2020⁷⁴ wspiera kompleksową (głęboką) modernizację energetyczną budynków wielorodzinnych i publicznych, w tym budownictwa komunalnego. Działania te obejmują zapewnienie izolacji cieplnej i wymianę wyposażenia (m.in. okien, drzwi zewnętrznych i oświetlenia) na energooszczędne, przebudowę systemów grzewczych z podłączeniem do źródeł ciepła (innych niż opalane węglem) oraz systemów wentylacji, klimatyzacji i wodno-kanalizacyjnych. Wsparcie udzielane jest jednostkom samorządu terytorialnego m.in. na inwestycje w kotły, głównie spalające biomase. Działania te przyczyniają się do zmniejszenia zużycia energii oraz emisji CO₂ i innych zanieczyszczeń powietrza. Na inwestycje w budynkach publicznych udzielane są dotacje, a w wielorodzinnych – wsparcie zwrotne. Samorząd promuje też stosowanie instalacji odnawialnych źródeł energii. Nieodłącznym elementem uzyskania wsparcia są audyty energetyczne. Do 2023 r. zaplanowana jest modernizacja energetyczna 241 budynków i zapewnienie lepszej klasy zużycia energii w 8435 gospodarstwach. Do 15.07.2017 r. rozstrzygnięto dwa konkursy wybierając do dofinansowania łącznie 75 projektów i zmodernizowano energetycznie 17 budynków.

(dowód: akta kontroli str. 293-314, 551-552, 566-567)

3.4. W latach 2013-2016 jednostki organizacyjne miasta Białegostoku złożyły 39 wniosków o wsparcie, w tym jeden wniosek w obszarze pomocy społecznej i 38 wniosków w obszarze opieki nad małymi dziećmi. Samorząd Województwa odrzucił 14 wniosków, w tym 10 z powodu ich negatywnej oceny merytorycznej i cztery w związku z negatywną oceną formalną. W tych samych latach jednostki organizacyjne miasta Łomży złożyły osiem wniosków o wsparcie, w tym jeden wniosek w obszarze pomocy na rynku pracy, trzy wnioski w obszarze pomocy społecznej i cztery wnioski w obszarze opieki nad małymi dziećmi. Samorząd Województwa odrzucił dwa wnioski z powodu ich negatywnej oceny formalnej.

(dowód: akta kontroli str. 317-320)

Jako najistotniejsze działania Samorządu Województwa podjęte w związku ze stwierdzonymi problemami społeczno-ekonomicznymi mieszkańców Białegostoku i Łomży wskazano⁷⁵:

- w obszarze pomocy na rynku pracy: wsparcia bezrobotnych, w obu miastach głównie przez staże, refundację kosztów zatrudnienia osób bezrobotnych, wypłaty środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej i kierowanie do agencji zatrudnienia w ramach

⁷⁰ Cel operacyjny 3.1. *Zmniejszenie skutków problemów demograficznych*.

⁷¹ Przedstawione w toku kontroli NIK efekty nie dotyczyły osobno mieszkańców miast, lecz mieszkańców województwa podlaskiego ogółem.

⁷² Działania 2.2 *Działania na rzecz równowagi pracy życia*.

⁷³ W ramach POKL i programu „Małuch”.

⁷⁴ Działanie 5.3. *Efektywność energetyczna w sektorze mieszkaniowym i budynkach użyteczności publicznej*.

⁷⁵ Opis na podstawie przedstawionego w toku kontroli zestawienia najistotniejszych przedsięwzięć.

zlecania działań aktywizacyjnych, w Białymstoku także przez szkolenia i prace społecznie użyteczne, zaś w Łomży również przez roboty publiczne i prace interwencyjne⁷⁶. Na realizację tych zadań w Białymstoku wydatkowano 137.587,2 tys. zł, zaś w Łomży – 71.071,8 tys. zł;

- w obszarze pomocy społecznej: w obu miastach wsparcia w formie projektów dotyczących aktywnej integracji⁷⁷, kontraktów socjalnych⁷⁸ i szkoleń dla pracowników pomocy społecznej, w Białymstoku wsparcia w ramach instytucji ekonomii społecznej⁷⁹, zaś w Łomży także wypłat zasiłków celowych i zajęć dla osób korzystających z pomocy społecznej, zagrożonych wykluczeniem społecznym i ubóstwem⁸⁰. Na realizację tych zadań w Białymstoku wydatkowano 8.245,5 tys. zł, zaś w Łomży – 2.503,1 tys. zł;
- w obszarze zapewnienia opieki nad małymi dziećmi: przede wszystkim w 2016 r. dzięki wykonanym pracom remontowo-adaptacyjnym i zakupowi wyposażenia w Białymstoku utworzono planowane 35 nowych miejsc dla dzieci w żłobku (wydatkowano 901,3 tys. zł) i rozpoczęto adaptację pomieszczenia przedszkolnego dla nowo powstałej grupy 25 dzieci w przedszkolu Łomży⁸¹ (wydatkowano 172 tys. zł);
- w obszarze zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych mieszkańców tych miast działań nie realizowano. (dowód: akta kontroli str. 322-336)

W wyniku zbadania czterech wybranych przedsięwzięć sfinansowanych głównie ze środków europejskich przekazanych do budżetu Samorządu Województwa ustalono, że zostały osiągnięte zakładane rezultaty, które miały pozytywny wpływ na rozwiązywanie problemów mieszkańców badanych miast:

1. Projekt „Moja firma - własna praca” zrealizowany w 2013 r. w ramach POKL na lata 2007-2013⁸²: bezzwrotne dotacje na podjęcie działalności gospodarczej przekazano 38 uczestnikom projektu, w tym 21 mieszkańcom Łomży⁸³, w tym sześciu znajdującym się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy⁸⁴. Każdemu z nich udzielono dotacji po 40 tys. zł i utworzono im miejsca pracy, których okres trwałości ustalono na 12 miesięcy. Tak określony w dokumentacji konkursowej okres trwałości był zgodny z zapisami szczegółowego opisu priorytetów POKL 2007-2013⁸⁵ i podręcznika wskaźników tego programu⁸⁶. Wydatki kwalifikowalne na realizację projektu (dotyczące wszystkich 51 uczestników) wyniosły 2.532,9 tys. zł, z planowanych 2.533,2 tys. zł, w tym dofinansowanie ze środków EFS 2.153 tys. zł z planowanych 2.153,2 tys. zł. Na podstawie dokonanej przez realizatora projektu sprawdzenia danych *Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej* dotyczących 38 uczestników projektu (w tym 21 z Łomży), którym zostały udzielone dotacje ustalono, że na dzień 3.03.2015 r. 28 uczestników (w tym 18 z Łomży) nadal prowadziło działalność, zaś dziewięciu (w tym trzech z Łomży) po 12 miesiącach zakończyło działalność, a jeden⁸⁷ po 13 miesiącach ją zawiesił. Marszałek i Sekretarz Województwa wyjaśnili, że zakończenie działalności lub jej zawieszenie w ww. terminach uznano za spełnienie warunków udzielenia dotacji, ponieważ na podstawie zapisów dokumentacji konkursowej, szczegółowego opisu priorytetów POKL 2007-2013 i podręcznika wskaźników tego programu, uczestnicy projektu mieli obowiązek prowadzić działalność przez 12 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 340-372)

⁷⁶ Głównie w oparciu o przekazywane gminom przez WUP środki Funduszu Pracy.

⁷⁷ Projekt „Aktywność kluczem do sukcesu” realizowany w ramach POKL przez MOPR w Białymstoku w 2013 r., projekt „EFS - nowa droga do sukcesu” realizowany przez MOPS w Łomży w latach 2013-2015.

⁷⁸ Ww. projekt realizowany przez MOPS w Łomży.

⁷⁹ Projekty POKL: „Młodzi do pracy” i „Nowe kwalifikacje - lepsza przyszłość” zrealizowane kolejno w 2013 r. i 2014 r.

⁸⁰ Projekt „Aktywnie do sukcesu” realizowany w 2016 r. w ramach RPOWP 2014-2020 przez MOPS w Łomży.

⁸¹ Projekt „Trzylatek z przyszłością” w ramach RPOWP.

⁸² Priorytet VI „Rynek pracy otwarty dla wszystkich”, Działanie 6.2. „Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia”. Realizator: Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Łomży.

⁸³ Ogółem projektem objęto 51 osób (planowano 50).

⁸⁴ Czterem długotrwale bezrobotnym i dwóm niepełnosprawnym.

⁸⁵ Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, wersja obowiązująca od 1.01 do 23.04.2013 r., przypis 43 na str. 214.

⁸⁶ Podręcznik wskaźników Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, cz. II. Sposób pomiaru wskaźników według celów szczegółowych, Priorytet VI. Rynek pracy otwarty dla wszystkich, str. 65.

⁸⁷ Niebędący mieszkańcem Łomży.

2. Projekt „*Nowe kwalifikacje – lepsza przyszłość*” zrealizowany od 1.01.2014 r. do 31.05.2015 r. w ramach POKL na lata 2007-2013⁸⁸: z planowanych 60 osób m.in. wsparcia w ramach instytucji ekonomii społecznej udzielono m.in. 25 mieszkańcom Białegostoku⁸⁹, w tym 25 osobom bezrobotnym zagrożonym wykluczeniem społecznym. Spośród ogółu uczestników 56 osób odbyło staże zawodowe, a 60 osób osiągnęło min. 90% wzrost wiedzy i/lub umiejętności w zakresie wybranego zawodu i skorzystało z pośrednictwa pracy. Z planowanych 18 uczestników, 20 uzyskało zatrudnienie przez okres co najmniej trzech miesięcy od zakończenia udziału w projekcie. Taki okres monitorowania trwałości zatrudnienia wynikał z wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego – *Podręcznika wskaźników Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013*⁹⁰. Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej planowany na poziomie 30% osiągnięto na poziomie 35,1%. Wydatki kwalifikowalne⁹¹ wyniosły 1.062,2 tys. zł, tj. 99,5% z planowanych 1.067,6 tys. zł, w tym dofinansowanie ze środków EFS 902,9 tys. zł z planowanych 907,4 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 365-367, 373-392)
3. Zlecenie działań aktywizacyjnych osób bezrobotnych zrealizowane od 18.03.2015 r. do 18.03.2017 r. na podstawie art. 66d ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁹². Zgodnie z przyjętymi założeniami, wsparciem objęto 200 osób długotrwale bezrobotnych z II lub III profilem pomocy z Łomży i powiatu łomżyńskiego oraz 218 takich osób z Białegostoku i powiatu białostockiego⁹³. W wyniku realizacji zadania doprowadzono do zatrudnienia na co najmniej 14 dni kolejno 98 i 126 osób, tym samym zaplanowany na 50% wskaźnik efektywności zatrudnieniowej osiągnięto na poziomie 49% i 57,8%⁹⁴. Zatrudnienie przez co najmniej 90 dni utrzymało 30 i 33 osoby – tym samym zaplanowany na 30% wskaźnik utrzymania w zatrudnieniu osiągnięto na poziomie 30,6% i 26,2%⁹⁵ – a przez co najmniej 180 dni 15 i 19 osób. Wynika stąd, że zatrudnienie przez 180 dni utrzymało kolejno 15% i 15,1% osób, które je podjęło. Wydatki z Funduszu Pracy na realizację projektu na rzecz bezrobotnych z terenu PUP w Łomży i w Białymstoku w latach 2015-2016 wyniosły kolejno 720,9 tys. zł z możliwych do uzyskania 2.000 tys. zł⁹⁶ i 835,2 tys. zł z możliwych do uzyskania 2.180 tys. zł. Maksymalna kwota przysługiwałaby w przypadku osiągnięcia na poziomie 100% wszystkich efektów, w tym odsetka uczestników których doprowadzono do zatrudnienia i którzy zatrudnienie to utrzymali. (dowód: akta kontroli str. 393-401)
4. Projekt „*Mama z tatą w pracy dbają o przyszłość, pociecha w żłobku rozwija swą bystrość – utworzenie na terenie Białegostoku niepublicznego żłobka przystosowanego na przyjęcie 35 dzieci*”, realizowany od 1.03.2016 r. w ramach RPOWP na lata 2014-2020⁹⁷. Dzięki wykonanym pracom remontowo-adaptacyjnym i zakupowi wyposażenia utworzono planowane 35 nowych miejsc dla dzieci w żłobku. Na dzień 28.02.2017 r.⁹⁸ wszystkie miejsca w żłobku były zajęte, z planowanej liczby 28 pozostających bez pracy mieszkańców Białegostoku i okolicznych gmin, które dzięki zapewnieniu opieki nad

⁸⁸ Priorytetu VII. „Promocja integracji społecznej”, Działania 7.2. „Przeciwdziałanie wykluczeniu i wzmocnienie sektora ekonomii społecznej”, Poddziałania 7.2.1. „Aktywizacja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym”. Realizator: T-Matic Grupa Computer Plus Sp. z o.o. w Białymstoku.

⁸⁹ Wsparcia w ramach instytucji ekonomii społecznej planowano udzielić 60 mieszkańcom województwa, zaś udzielono 63, w tym 57 osobom bezrobotnym zagrożonym wykluczeniem społecznym, 56 osób odbyło staże zawodowe, a 60 osób osiągnęło min. 90% wzrost wiedzy i/lub umiejętności w zakresie wybranego zawodu i skorzystało z pośrednictwa pracy. Z planowanych 18 uczestników, 20 uzyskało zatrudnienie przez okres co najmniej trzech miesięcy od zakończenia udziału w projekcie.

⁹⁰ Str. 226-229.

⁹¹ Poniesione ogółem na wszystkich uczestników projektu.

⁹² Dz. U. z 2017 r. poz. 1065, ze zm.

⁹³ Tj. z terenu działania PUP w Łomży i w Białymstoku. Ogółem w ramach projektu wsparciem objęto 818 osób z terenu działania czterech powiatowych urzędów pracy.

⁹⁴ Badanie poziomu osiągnięcia wskaźników dla poszczególnych powiatów nie stanowiło elementu umowy, ponieważ określono je łącznie dla całej usługi.

⁹⁵ Liczony jako stosunek liczby osób, które po 90 dniach od podjęcia pracy lub działalności gospodarczej w wyniku działań Wykonawcy nadal pozostawały w zatrudnieniu do liczby bezrobotnych skierowanych do zatrudnienia przez Wykonawcę.

⁹⁶ Obliczoną jako iloczyn liczby uczestników przez maksymalną kwotę wynagrodzenia na jedną osobę bezrobotną, tj. 10 tys. zł. Maksymalna kwota przysługiwałaby w przypadku osiągnięcia wszystkich efektów na poziomie 100%. Ogółem wydatki na wszystkich uczestników projektu wyniosły 3.086,4 tys. zł z planowanych maksymalnie 8.180 tys. zł.

⁹⁷ Oś priorytetowa „Przedsiębiorczość i aktywność zawodowa”, działanie 2.2 „Działania na rzecz równowagi praca – życie”. Realizator: Prywatne Szkoły CKZ Sp. z o.o. w Białymstoku.

⁹⁸ Data złożenia ostatniego wniosku o płatność (badanie NIK w dniu 3.07.2017 r.).

dziećmi w żłobku znalazły pracę lub poszukują pracy osiągnięto pięć osób, zaś z planowanej liczby 25 osób, które powróciły na rynek pracy po przerwie związanej z urodzeniem/wychowaniem dziecka, osiągnięto osiem. Wydatki kwalifikowalne na ten dzień wyniosły 367,6 tys. zł z planowanych ogółem 901,3 tys. zł, w tym dofinansowanie ze środków EFS 308,9 tys. zł z planowanych 766,1 tys. zł. Termin zakończenia realizacji projektu określony jest na 28.02.2018 r. (dowód: akta kontroli str. 402-424)

3.5. Ocen stopienia realizacji przyjętych SRW, WSPS i SPS dokonywano w sporządzonych corocznie: raportach z realizacji SRW przyjętej w 2013 r.⁹⁹ za lata 2014-2016 i ocenach zasobów polityki społecznej w województwie podlaskim za lata 2013-2016, zaś ewaluacji wykonania RPDZ dokonywano w rocznych sprawozdaniach sporządzonych za lata 2013-2016¹⁰⁰. Ww. ocen dokonywano zgodnie z założeniami, uwzględniając w nich wpływ realizowanych działań na rozwiązywanie problemów miast.

(dowód: akta kontroli str. 425-433)

3.6. Zgodnie z Raportem rocznym z realizacji SRW za 2016 r., tj. za trzeci z siedmiu lat raportowania¹⁰¹, osiągnięto następujące wartości wskaźników:

- *Jakość życia: 5. Saldo migracji wewnętrznych i zagranicznych na pobyt stały* o wartości bazowej -1,64 osób na 1000 mieszkańców i docelowej -0,4 takich osób, osiągnięto - 1,9 osób¹⁰², co było wynikiem o 15,2% gorszym od wartości bazowej. Wskaźnik 6. *Przeciętny miesięczny dochód do dyspozycji na 1 osobę w gospodarstwie domowym* o wartości bazowej 1.188,5 zł i docelowej 1.648 zł, osiągnięto na poziomie 1.209 zł¹⁰³, co było wynikiem wyższym od wartości bazowej o 16,9%¹⁰⁴.
- *Konkurencyjna gospodarka: 1. PKB na mieszkańca* o wartości docelowej 39.000 zł¹⁰⁵, osiągnięto w wysokości 33.230 zł. W raporcie stwierdzono m.in., że przy zachowaniu obecnej dynamiki wzrostowej, wartość docelowa w 2020 r. zostanie osiągnięta¹⁰⁶, jednak dystans pomiędzy wartościami PKB na mieszkańca w województwie i w Polsce zwiększa się¹⁰⁷. Wskaźnik 2. *Liczba podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON* o wartości bazowej 764 i docelowej 830 zrealizowano na poziomie 835, osiągając tym samym wartość docelową¹⁰⁸. W raporcie zarekomendowano zwiększenie wartości docelowej tego wskaźnika do 851 podmiotów¹⁰⁹.

(dowód: akta kontroli str. 434-474)

Sekretarz Województwa wyjaśnił m.in., że:

- realizacja założeń strategicznych, w kontekście trudnych uwarunkowań wynikających z niskiego potencjału regionu, trwa dopiero trzy lata, więc na ocenę ich efektów jest za wcześnie oraz że „lata 2017-2019 będą okresem intensywnej aplikacji strumienia finansowego na realizację celów zapisanych w SRW 2020. Intensyfikacja działań do 2019 r. powinna przyczynić się do znacznej poprawy wartości założonych wskaźników”.
- „Nieuzyskanie założonej wartości nie może być rozpatrywane w kontekście nierealizowania założonych celów. Może się jednak okazać, iż założony cel zostanie

⁹⁹ Od sporządzenia sprawozdania z SRW z 2006 r. za rok 2013 odstąpiono z uwagi na przyjęcie w 2013 r. nowej SRW z nowym systemem monitorowania.

¹⁰⁰ Zaś monitoring realizacji Podlaskiej Strategii Zatrudnienia, której cele, priorytety i cele były uszczegóławiane i konkretyzowane w RPDZ, prowadzony jest w okresach trzyletnich i obecnie zaplanowany jest na rok 2017.

¹⁰¹ Pierwszy raport sporządzono za 2014 r., SRW obowiązuje do 2020 r.

¹⁰² Dane za 2014 r.

¹⁰³ Dane za 2015 r.

¹⁰⁴ Najbardziej prawdopodobną wartość wskaźnika w 2020 r. określono na 1.391 zł, co świadczyłoby o realizacji planowanej poprawy na poziomie 44,1%.

¹⁰⁵ Po zmianie wartości docelowej wskaźnika.

¹⁰⁶ Wyniesie 39.960 zł.

¹⁰⁷ Zgodnie z danymi GUS, różnica w tym zakresie w latach 2012-2015 wzrosła o 12,8%, tj. o 1.537 zł – z 11.997 zł do 13.534 zł.

¹⁰⁸ Przekroczono ją o 0,6%. Obie osiągnięte wartości wskaźników dotyczą 2015 r.

¹⁰⁹ Oraz Powiązania krajowe i międzynarodowe: 3. *Wartość eksportu w przeliczeniu na 1 mieszkańca* o wartości bazowej 930 euro i docelowej 2.000 euro¹⁰⁹: osiągnięto 1.544 euro (dane za 2016 r.), co było wynikiem lepszym od wartości bazowej o 66%. 4. *Udział kapitału zagranicznego ulokowanego w województwie podlaskim w całkowitej wartości tego kapitału w Polsce* o wartości bazowej 0,27% i docelowej 0,34%, osiągnięto 0,22% (dane za 2015 r.), co było wynikiem o 18,5% gorszym od wartości bazowej. Najbardziej prawdopodobną wartość wskaźnika w 2020 r. określono na 0,27%, co byłoby równe wartości bazowej z 2011 r.

osiągnięty częściowo. Sytuacja taka jest obserwowana zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim, kiedy to ograniczone efekty realizacji założonych celów powodują przeformułowywanie dotychczasowych zamierzeń". (dowód: akta kontroli str. 555)

Raportu z realizacji poprzedniej SRW za 2013 r. nie sporządzono, gdyż – jak wyjaśnił Sekretarz Województwa – w tym roku zmieniono dokument strategiczny i ustanowiono nowy system monitorowania (na podstawie którego pierwsze sprawozdanie sporządzono za 2014 r.). (dowód: akta kontroli str. 432)

Monitoring SPS prowadzono w sporządzonych za lata 2012-2016 „Ocenach zasobów pomocy społecznej w województwie podlaskim”. Oceniano w nich realizację 45 wskaźników we wszystkich obszarach. I tak m.in.:

- stopa bezrobocia rejestrowanego uległa zmniejszeniu z 15,1% w 2012 r. do 10,4% w 2016 r., zaś liczba zarejestrowanych osób bezrobotnych – z 70,9 tys. do 56,2 tys., w tym niepełnosprawnych z 4,2 tys. do 3,4 tys. Jednocześnie jednak wg danych GUS stopa bezrobocia pozostawała wyższa niż średnio w kraju. W województwie w 2012 r. była wyższa niż w kraju o 9%, zaś w 2016 r. – o 25%, natomiast w Łomży w 2012 r. była wyższa niż w kraju o 25%, zaś w 2016 r. – o 47%. W latach 2014-2016 wzrastała też różnica w stopie bezrobocia między Białymstokiem a średnią dla kraju – z 3,5% do 8,4%¹¹⁰. Spadek bezrobocia był też wolniejszy niż średnio w kraju: w latach 2012-2016 w województwie, Łomży i Białymstoku kolejno o 28,8%, 27,4% i 31,3%. Sekretarz Województwa wyjaśnił m.in., że Samorząd Województwa zrealizował wiele działań przyczyniających się do poprawy sytuacji w województwie, co przekłada się na sytuację na rynku pracy. Wspierano obszary o największych możliwościach tworzenia miejsc pracy, zakwalifikowane do regionalnych inteligentnych specjalizacji. W rezultacie wzrost odsetek przedsiębiorstw z dostępem do internetu szerokopasmowego z 84,8% w 2013 r. do 95% w 2015 r.¹¹¹ (co powinno przyczynić się do wzrostu produktywności przedsiębiorstw), udział powierzchni ekologicznych użytków rolnych z 4,2% w 2013 r. do 4,6% w 2015 r., udział produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych z 37,5% w 2010 r. do 70,1% w 2015 r.¹¹², a nakłady na badania i rozwój w relacji do PKB z 0,2% w 2003 r. do 0,6% w 2014 r., co w dłuższej perspektywie powinno przełożyć się na wzrost dochodów mieszkańców. Na wartość stopy bezrobocia¹¹³ wpływają nie tylko działania publicznych służb zatrudnienia czy polityka zabezpieczenia społecznego, ale też inne czynniki, głównie dochody przedsiębiorstw;
- wskaźnik osób długotrwale korzystających z pomocy społecznej wzrósł z 54% w 2012 r. do 62% w 2016 r.¹¹⁴, przy czym liczba osób długotrwale korzystających ze świadczeń pomocy społecznej zmniejszyła się odpowiednio z 42,9 tys. do 40,7 tys.¹¹⁵;
- liczba dostępnych miejsc w żłobkach uległa zwiększeniu z 1,6 tys. w 2012 r. do 2,7 tys. w 2016 r. Mimo to w latach 2014-2016 miejsca w żłobku z powodu braku wolnych miejsc nie przyznano w 1.458, 1.549 i 1.599 przypadkach (natomiast przypadki nieprzyjęcia z tego powodu do przedszkola były jednostkowe¹¹⁶);
- liczba mieszkań komunalnych¹¹⁷ uległa zmniejszeniu z 15,7 tys. w 2012 r. do 15,1 tys. w 2016 r., przy czym w większym stopniu zmniejszyła się też liczba wniosków o ich przyznanie (z 2,7 tys. do 2,5 tys.). (dowód: akta kontroli str. 251-267, 567-568)

W RPDZ na lata 2013-2015 wzrost zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat zaplanowany do poziomu kolejno 66,5%, 67,3% i 68% osiągnięto w wysokości odpowiednio 67,5%¹¹⁸, 70% i 69,2%, a w 2016 r. 70,4%¹¹⁹. Wskaźnik aktywności lokalnych rynków pracy na koniec

¹¹⁰ Zaś w 2013 r. zmniejszyła się o 2,2%.

¹¹¹ Pierwsze miejsce w kraju.

¹¹² Drugie miejsce w Polsce, wartość pięciokrotnie wyższa od średniej dla kraju.

¹¹³ Liczonej jako procentowy udział zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie aktywnych zawodowo (bezrobotnych i pracujących).

¹¹⁴ Iloraz liczby osób długotrwale korzystających ze świadczeń przez liczbę osób, którym przyznano świadczenie x 100%.

¹¹⁵ W tych latach wynosiła kolejno 42,9 tys., 41,9 tys., 42,2 tys. i 40,7 tys.

¹¹⁶ W latach 2014-2016 kolejno dziewięć, zero i osiem (danych za 2013 r. nie przedstawiono).

¹¹⁷ 1.2. Wskaźnik dostępności mieszkań komunalnych i socjalnych w zasobach gminy.

¹¹⁸ Wartość bazowa w 2012 r. wynosiła 66,9%.

¹¹⁹ W II kwartale 2016 r.

lat 2013-2015 r. zakładany w wysokości co najmniej 44,5%¹²⁰, 51,71% i 53% osiągnięto na poziomie 51,3%, 56,9% i 67,7%. Ponadto osiągnięto m.in. następujące wartości docelowe wskaźników:

- liczba osób, które uzyskały wsparcie w ramach aktywnych programów przeciwdziałania bezrobociu¹²¹: w latach 2012-2016 kolejno 6.878, 6.530, 10.712, 9.627¹²² i 11.288 (przy planowanych 5.445, 6.588, 10.317, 4.156 i 7.712¹²³);
- liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej: w latach 2012-2015 kolejno 0, 57, 310 i 1193 (przy planowanych 3930, 190, 345 i 910¹²⁴);
- liczba osób korzystających z informacji zawodowej w formie indywidualnej: w latach 2012-2016 kolejno 8987, 8398, 7956, 6460 i 6078 (przy planowanych 6300, 7600, 5800, 5600 i 4950¹²⁵).
(dowód: akta kontroli str. 475-526)

Ponadto wg danych przedstawionych w sporządzanych corocznie opracowaniach *Sytuacja na rynku pracy w województwie podlaskim*, liczba osób długotrwale bezrobotnych w latach 2012-2016 zmniejszyła się, wynosząc kolejno 38,2 tys., 41,1 tys., 37,4 tys., 33,4 tys. i 29,3 tys., a liczba zarejestrowanych bezrobotnych w wieku powyżej 50 lat uległa zmniejszeniu z 15,9 tys. do 13,7 tys.¹²⁶ Zmniejszeniu uległa też liczba bezrobotnych kobiet – z 31,6 tys. do 22,1 tys. i bezrobotnych ludzi młodych w wieku do 25 roku życia – z 14,6 tys. do 7,1 tys.¹²⁷
(dowód: akta kontroli str. 527-539)

3.7. SRW z 2013 r. powstała w wyniku aktualizacji SRW z 2006 r. Etap uprzedmiotowienia założeń SRW – jak wyjaśnił Sekretarz Województwa – jest zbyt wczesny, aby wyniki jego monitoringu mogły stać się podstawą uruchomienia procesu zmian kierunkowych w nowym dokumencie. Z kolei SPS powstała w wyniku aktualizacji WSPS, uwzględniono w niej dodatkowo prognozowanie zmian w obszarach polityki społecznej objętych strategią, a także dwa nowe obszary: wspieranie rodziny i system pieczy zastępczej oraz ekonomia społeczna. Innych istotnych aktualizacji nie dokonywano. Sekretarz Województwa wyjaśnił też, że z monitoringu realizacji *Podlaskiej Strategii Zatrudnienia do roku 2015* nie wynikała konieczność dokonania zmian jej założeń.
(dowód: akta kontroli str. 32, 540-541)

3.8. Wg oceny Marszałka działania Samorządu Województwa wpłynęły na poprawę sytuacji w miastach, w szczególności Białymstoku i Łomży, w następujący sposób:

- Działania WUP znacznie wpłynęły na poprawę sytuacji na rynkach pracy w województwie, w tym w Białymstoku i Łomży. Także efektywność wydatkowania środków przez powiatowe urzędy pracy jest jedną z najwyższych w kraju¹²⁸. Natomiast na różnice w tempie rozwoju sytuacji na rynku pracy należy spojrzeć przez pryzmat specyfiki regionu, tj. niedostateczną liczbę miejsc pracy tworzonych przez gospodarkę zdominowaną przez rolnictwo, niższą niż w kraju liczbę nowo rejestrujących się podmiotów gospodarczych i niższy poziom wynagrodzeń powodujący odpływ pracowników poza województwo.
- Realizowane działania znacząco przyczyniły się do poprawy sytuacji gospodarczej w województwie (wzrost PKB), co znajduje bezpośrednie przełożenie na sytuację społeczną w regionie.
- w IV kwartale 2017 r. zakończona zostanie diagnoza czynników różnicujących sytuację na rynku pracy poszczególnych powiatów mająca na celu wyjaśnienie, dlaczego

¹²⁰ Na koniec 2012 r. wskaźnik ten wynosił 46,58%.

¹²¹ W 2013 r.: liczba osób bezrobotnych objętych aktywnymi formami przeciwdziałania bezrobociu.

¹²² Wg danych PUP w ramach limitu pierwotnego Funduszu Pracy na 2015 r.

¹²³ W latach 2013-2015 w ramach priorytetu I. Wzrost zatrudnienia, zaś w 2016 r. w ramach priorytetu II. Wsparcie aktywności zawodowej i społecznej osób pozostających bez pracy znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy.

¹²⁴ W latach 2013-2015 w ramach priorytetu II. Rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności na rzecz zatrudnienia. W 2016 r. takiego wskaźnika nie stosowano.

¹²⁵ W latach 2013-2015 w ramach priorytetu I. Wzrost zatrudnienia, zaś w 2016 r. w ramach priorytetu II. Wsparcie aktywności zawodowej i społecznej osób pozostających bez pracy znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy.

¹²⁶ Dane za 2016 r. wg opracowania WUP Podlaski rynek pracy za grudzień 2016 r.

¹²⁷ Wg danych GUS.

¹²⁸ W 2016 r. wyniosła 82% przy średniej krajowej 78,7%; co stanowiło jeden z trzech najwyższych wskaźników efektywności zatrudnieniowej wśród województw.

określone czynniki w powiatach o podobnych uwarunkowaniach wewnętrznych wywołują różne efekty oddziaływania na sytuację na rynku pracy.

(dowód: akta kontroli str. 552-559, 567)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Podjęte działania, w tym skierowane na rozwiązywanie problemów mieszkańców miast, odpowiadały celom określonym w dokumentach strategicznych. Monitoring i ewaluację poszczególnych strategii i programów Województwa prowadzono zgodnie z założeniami tych dokumentów lub unormowaniami ustawowymi. Przyjęte zamierzenia wykonano zgodnie z planem i zapewniono ich finansowanie. Realizowane działania wpłynęły na zmniejszenie stopy bezrobocia rejestrowanego w województwie od 2013 r. z 15,1% do 10,4%¹²⁹, zmniejszenie od 2014 r. liczby osób korzystających z pomocy społecznej ze 113,9 tys.¹³⁰ do 105,6 tys. a także wzrostu od 2012 r. liczby miejsc w przedszkolach (z 32 tys. do 36,3 tys.) i żłobkach (z 1,6 tys. do 2,9 tys.). Spadek bezrobocia był jednak mniejszy niż średnio w kraju¹³¹, a zapotrzebowanie na opiekę nad dziećmi do lat trzech nie zostało zaspokojone¹³².

Wydatki na realizację czterech badanych projektów poniesiono zgodnie z założeniami projektów i bez przekroczenia wysokości przeznaczonych środków, osiągając przy tym założone wskaźniki w zakresie pomocy na rynku pracy, pomocy społecznej i zapewnienia opieki nad małymi dziećmi.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy 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.

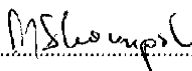
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Białystok, dnia 21 sierpnia 2017 r.

Kontroler
Marek Skorupski
główny specjalista kontroli państwowej


podpis

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


podpis

¹²⁹ Oraz liczby osób długotrwale bezrobotnych z 41,1 tys. do 29,3 tys.

¹³⁰ Zaś w latach 2012-2014 wzrastała z poziomu 97 tys.

¹³¹ W latach 2012-2016 bezrobocie w kraju zmniejszyło się z 13,4% do 8,3%.

¹³² Działania w tym zakresie podjęto z opóźnieniem głównie wskutek zatwierdzenia Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 przez Komisję Europejską dopiero w lutym 2015 r. Wcześniej działania te były realizowane przez administrację rządową.