



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.010.07.2017

P/17/070



01691917

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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Stanisław Żukowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/102/2017 z dnia 7.07.2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Białymstoku (ul. Słonimska 1, 15-950 Białystok), zwany dalej „Urzędem”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Truskolaski – Prezydent Miasta Białegostoku ² , zwany dalej „Prezydentem”

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Podejmowane w latach 2013-2016 przez władze Miasta Białegostoku⁴ 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 w sporządzonych i uchwalonych przez Radę Miasta Białystok dokumentach strategicznych.

W Urzędzie dokonywano analiz sytuacji społeczno-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 ustalonych w nich celów była utrudniona z powodu nieokreślenia okresowych i docelowych wartości wskaźników do monitoringu prowadzonych działań.

Objęte badaniem cztery przedsięwzięcia zrealizowane przez Miasto w ramach analizowanych obszarów 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 z pozytywnymi zmianami na rynku pracy i zleconymi działaniami (m.in. Powiatowemu Urzędowi Pracy w Białymstoku⁵) w latach 2012-2016 stopa bezrobocia rejestrowanego uległa zmniejszeniu o 32,3%. Zmniejszała się jednak wolniej niż średnio w kraju⁶ i mniej skuteczne było eliminowanie zjawiska długotrwałego bezrobocia (zredukowanego o 21,9%)⁷. Liczba mieszkańców korzystających z pomocy społecznej zmniejszyła się z 17,2 tys. do 14,9 tys. Na pozytywną ocenę zasługują działania zmierzające do zwiększenia liczby mieszkań komunalnych i zapewnienie miejsc w przedszkolach. Niemniej jednak skala niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i braku miejsc w żłobkach nadal jest duża.

¹ W latach 2013-2016, z uwzględnieniem okresu wcześniejszego, jeśli prowadzona wówczas działalność miała wpływ na te lata (w szczególności prowadzenie przed 1.01.2013 r. analiz sytuacji społecznej mieszkańców, na podstawie których opracowano i wdrażano strategię/plany/programy obowiązujące w latach 2013-2016. W ramach kontroli pozyskano dane za 2012 rok (okres bazowy) w celach porównawczych.

² Od 5.12.2006 r.

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

⁴ Zwanego dalej „Miastem”.

⁵ Jednostce organizacyjnej Powiatu Białostockiego, zwanej dalej „PUP”.

⁶ Stopa bezrobocia w kraju zmniejszyła się z 13,4% na koniec 2012 r. do 8,3% na koniec 2016 r., tj. o 38,1%.

⁷ Udział długotrwale bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych wzrósł z 54,7% do 62,4%.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły *Strategii rozwiązywania problemów społecznych Miasta Białegostoku na lata 2011-2020* i polegały na:

- nieuwzględnieniu w niej prognozy zmian w zakresie objętym Strategią i jej ram finansowych, wymaganych przepisami art. 16b ust. 2 pkt 2 i pkt 3 lit. c ustawy z dnia 12 marca 2014 r. o pomocy społecznej⁸,
- nieprzeprowadzeniu ewaluacji procesu realizacji Strategii, mimo że w czasie jej realizacji ewaluacja miała być wykonana dwukrotnie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Identyfikacja problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast

Opis stanu
faktycznego

1.1. Analiza sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców Białegostoku i diagnoza problemów w zakresie zapewnienia im możliwości pracy, zamieszkania, pomocy społecznej, opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech i przedszkolnym, stanowiły elementy obowiązujących dokumentów strategicznych, takich jak: *Strategia rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011-2020 plus*⁹ (zwana dalej „Strategią Rozwoju Miasta”) i *Strategia rozwiązywania problemów społecznych Miasta Białegostoku na lata 2011-2020*¹⁰ (zwana dalej „Strategią Rozwiązywania Problemów Społecznych”). Dokumenty te opracowano w Urzędzie, prace nad nimi prowadzono w zespołach problemowych lub grupach roboczych, przy udziale ekspertów (przedstawicieli środowisk naukowych, specjalistów w zakresie poszczególnych obszarów problemowych). Natomiast przeprowadzenie badań społecznych, w celu określenia ilościowych i jakościowych oczekiwań mieszkańców odnośnie najważniejszych problemów, a także badań skierowanych do przedsiębiorców i organizacji pozarządowych, zlecono Instytutowi Badań i Analiz VIVADE Sp. z o.o.¹¹ Analizę sytuacji i problemów w sferze społecznej zawarto też w opracowanym w badanym okresie „Programie rewitalizacji miasta Białegostoku na lata 2017-2023”¹².

(dowód: akta kontroli str. 35-41, 43-53, 130-185, 457-485, 534-551)

1.2. W *Strategii Rozwoju Miasta* (z 2010 r.) wskazano m.in. problemy z zakresu sfery społecznej dotyczące mieszkańców Białegostoku, a w *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych* (z 2011 r.) przedstawiono ich charakterystykę i analizę.

Jako jeden z największych problemów wymieniono bezrobocie, którego stopa w 2008 r. wynosiła 7,8% (w porównaniu do lat wcześniejszych wystąpiła tendencja spadkowa tego wskaźnika, jednak w rankingu pod względem stopy bezrobocia Białystok zajmował drugą pozycję w kraju wśród miast wojewódzkich), zaś w 2010 r. wzrosła do 12,4%. Liczba rodzin korzystających z pomocy społecznej z tego powodu wzrosła z 3.613 w 2008 r. do 5.327 w 2010 r. Za jedno z najgroźniejszych zjawisk występujących na rynku pracy uznano długotrwale (ponad 12 miesięczne) pozostawanie bez pracy. Na koniec 2010 r. osoby spełniające to kryterium stanowiły 35,7% bezrobotnych pozostających w ewidencji PUP. Pod względem wieku najliczniejszą grupę bezrobotnych stanowiły osoby w przedziale 25-34 lata (31,5%), a wykształcenia – osoby z wykształceniem gimnazjalnym i poniżej (24,8%).

Kolejny odnotowany problem to mała liczba żłobków, w których w 2008 r. dostępnych było 65 miejsc na 1000 dzieci w wieku do dwóch lat¹³, przy minimalnej liczbie w kraju równej 38 (co plasowało Białystok na 10 pozycji wśród miast wojewódzkich). Zauważono, że „liczba miejsc w żłobkach nawet w połowie nie zaspokaja potrzeb”, „potrzeby w tym zakresie zdecydowanie przewyższają istniejące możliwości, a dodatni przyrost naturalny będzie skutkował jeszcze większym wzrostem popytu na miejsca zarówno w żłobkach, jak i w przedszkolach” (dysponowano 781 miejscami na 1.000 dzieci w wieku od trzech

⁸ Dz.U. z 2016 r. poz. 930 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o pomocy społecznej”.

⁹ Przyjęta uchwałą Nr LVIII/1777/10 Rady Miejskiej Białegostoku z 13 września 2010 r.

¹⁰ Przyjęta uchwałą Nr XXI/199/11 Rady Miejskiej Białegostoku z 30 grudnia 2011 r.

¹¹ Poniesione przed 2013 r. koszty związane z opracowaniem *Strategii Rozwoju Miasta* (m.in. badań, pracy ekspertów, wykonania prognozy oddziaływania na środowisko, druku) zamknęły się kwotą 257,1 tys. zł.

¹² Przyjęty uchwałą Nr XXXIV/559/17 Rady Miejskiej Białegostoku z 24 kwietnia 2017 r., na podstawie której ustraciła moc uchwała Nr LVII/747/10 z 24 czerwca 2010 r. w sprawie przyjęcia „Lokalnego Programu Rewitalizacji Miasta Białegostoku”.

¹³ Nie odnotowano liczby miejsc na 1000 dzieci w wieku do trzech lat.

do sześciu lat). Zwiększone zapotrzebowanie wynikało też ze zmian na rynku pracy, w tym wczesnych powrotów matek do pracy po urlopie macierzyńskim.

Podkreślono „ważną rolę” pomocy społecznej w życiu społeczeństwa Białegostoku¹⁴. Do najczęstszych przyczyn korzystania z niej należały: ubóstwo, bezrobocie, długotrwała lub ciężka choroba, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego (w 2008 r. odpowiednio 25%, 20%, 19% i 16%). Przy czym np.:

- zwiększyła się liczba rodzin ubogich korzystających z tej pomocy (z 4.827 w 2008 r. do 6.131 w 2010 r.), załamała się tendencja spadkowa z lat 2006-2009, gdyż nastąpił powrót do systemu pomocy społecznej osób, które wcześniej już z niej korzystały, a które w latach 2008-2009 pracowały („zatrudnienie okresowo uniezależniło je od pomocy społecznej, dekonstrukcja natomiast spowodowała, że osoby te w pierwszej kolejności traciły pracę, a przez to środki utrzymania i ponownie zgłosiły się o pomoc”),
- podobna tendencja wystąpiła wśród osób korzystających z pomocy społecznej z tytułu bezdomności (336 w 2006 r., 185 w 2008 r. i 254 w 2010 r.) oraz wśród rodzin dotkniętych alkoholizmem (1.092 w 2006 r., 647 w 2008 r. i 757 w 2010 r.).

Wskazano, iż „problemy te nie występują w izolacji od siebie, często zachodzi pomiędzy nimi związek przyczynowo-skutkowy, np. bezrobocie powoduje nie tylko utratę środków utrzymania, ale przyczynia się do powstania bądź nawarstwienia innych problemów”. Odnotowano, że „miejsca w placówkach stacjonarnej pomocy społecznej są prawie w 100% wykorzystane”. Przewidywano, że „w perspektywie systematycznego wzrostu przeciętnego trwania życia, spadku umieralności, a także postępujących możliwości medycznych, należy spodziewać się dalszego wzrostu zapotrzebowania na usługi pomocy społecznej”. W analizie słabych stron m.in. zauważono, iż „trendy demograficzne przy jednoczesnym wzroście poziomu i skuteczności leczenia wpływają na coraz większe zapotrzebowanie w zakresie szeroko pojętej opieki długoterminowej”.

Rozwój mieszkalnictwa w Białymstoku oceniono jako kształtujący się na poziomie średnim. Zasoby ogółem wynosiły 391 mieszkań na 1000 mieszkańców, liczba mieszkań oddanych do użytkowania – 5,3 na 1000 mieszkańców, przeciętna powierzchnia użytkowa – 59,6 m² na mieszkanie była relatywnie wysoka (tj. kolejno 10, 10 i siódme miejsce wśród miast wojewódzkich). W zasobach instytucjonalnych Miasta w zakresie rozwiązywania problemów społecznych uwzględniono m.in. Zarząd Mienia Komunalnego w Białymstoku (zwany dalej „ZMK”) – prowadzący działania związane z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach, „co przekłada się częściowo na przeciwdziałanie bezdomności”.

(dowód: akta kontroli str. 43-53, 541-551)

Ponownej analizie ww. problemów dokonano w latach 2015-2016, odpowiednio w związku z ewaluacją realizacji *Strategii Rozwoju Miasta* i ustalaniem obszarów wymagających rewitalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 208-219, 222-231, 470-485)

1.3. W ocenie Prezydenta „w dalszym ciągu najważniejszym problemem społeczno-ekonomicznym w Białymstoku jest bezrobocie i to pomimo znacznej poprawy sytuacji na rynku pracy” (stopa bezrobocia zmniejszyła się z 13,3% w 2012 r. do 9% w 2016 r.). Wśród jego przyczyn Prezydent wymienił m.in. ogólną sytuację na rynku pracy, liczbę podmiotów oferujących miejsca pracy, „niechęć osób pozostających bez pracy do poszerzania swoich umiejętności i kompetencji poprzez udział w szkoleniach, zdobywania kwalifikacji w innym niż wyuczonym zawodzie umożliwiających podjęcie pracy, brak mobilności”. Wskazał, że „osoby pozostające bez pracy są beneficjentami pomocy społecznej, co wpływa na bierność w poszukiwaniu zatrudnienia. Miasto w miarę swoich możliwości próbuje rozwiązywać problemy społeczne dotyczące pomocy na rynku pracy [...] efekty tych działań można było zaobserwować poprzez spadek stopy bezrobocia oraz dynamiczny wzrost liczby podmiotów gospodarczych” (z 32.410 w 2012 r. do 34.844

¹⁴ Liczba rodzin korzystających z pomocy społecznej nie była stała. Wahała od 9.112 środowisk w 2006 r. poprzez 7.093 w 2008 r. do 8.794 w 2010 r. (po wzroście w 2013 r. do 10.890 rodzin, w 2015 r. spadła do 8.876 rodzin). W latach 2009 i 2010 wystąpiła podobna liczba rodzin objętych pomocą społeczną, wynosząca około 3% rodzin i około 6% mieszkańców. Zauważono, że „skala osób korzystających z pomocy społecznej nie zmienia się znacząco, ponieważ osoby nieposiadające własnego źródła dochodu bądź o niższych zasobach będą funkcjonować w systemie pomocy społecznej”.

w 2016 r.)¹⁵. Ponadto poza opisanymi w pkt 1.2 kwestiami korzystania z pomocy społecznej, Prezydent zwrócił uwagę na:

- „zauważalny [...] problem wynikający ze starzenia się społeczeństwa, a mianowicie zapotrzebowanie na usługi opiekuńcze świadczone w miejscu zamieszkania, co jest związane z demografią [...] systematycznie wzrasta liczba osób starszych potrzebujących wsparcia w formie usług opiekuńczych polegających na pomocy w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, świadczeniu opieki higienicznej i pielęgnacji zleconej przez lekarza [...] zapewnieniu kontaktów z otoczeniem. [...] Główne przyczyny zapotrzebowania na tę formę pomocy to: starzenie się społeczeństwa, wzrost średniej długości życia, niemożność zapewnienia właściwej opieki i pielęgnacji nad chorym członkiem rodziny bądź brak bliskich osób mogących zapewnić pomoc w formie opieki całodobowej w miejscu zamieszkania”;
- rosnące zapotrzebowanie na zapewnienie opieki w domach pomocy społecznej (mimo niewielkiego spadku liczby osób oczekujących);
- „potrzeby mieszkaniowe osób najuboższych, związane z ich trudną sytuacją finansową, bezrobociem, chorobami, niepełnosprawnością i niezaradnością życiową”.

(dowód: akta kontroli str. 1586-1589)

1.4. W „Programie rewitalizacji miasta Białegostoku na lata 2017-2023”¹⁶ zidentyfikowano obszary wymagające rewitalizacji w sferze społecznej, gospodarczej, przestrzenno-funkcjonalnej, technicznej i środowiskowej. W wyniku analizy 34 wystandaryzowanych wskaźników (przeliczonych na 1000 mieszkańców) – jak np.: liczba osób korzystających z pomocy społecznej (w tym w podziale na rodzaje udzielanej pomocy i przyczyny), liczba bezrobotnych (m.in. w podziale na grupy wiekowe i płeć, z uwzględnieniem długotrwale bezrobotnych i osób bez kwalifikacji), liczba przestępstw, liczba uczniów z problemami wychowawczymi bądź nieotrzymujących promocji – stwierdzono, iż w sferze społecznej najbardziej zdegradowanych jest 11 z funkcjonujących 28 osiedli (charakteryzowały się one największą liczbą wskaźników w sposób negatywnie odbiegających od średniej). Do rewitalizacji – po uwzględnieniu wyników analiz w sferze gospodarczej i technicznej – zakwalifikowano całość bądź część obszarów ośmiu z tych 11 osiedli.

(dowód: akta kontroli str. 481-489, 493-495, 533)

1.5. Wg władz Miasta, bez wsparcia z zewnątrz samorząd nie jest w stanie poradzić sobie z problemami społecznymi. Prezydent wyjaśnił, m.in., że:

- przy realizacji inicjatyw strategicznych istotnych z punktu widzenia poprawy sytuacji na rynku pracy – np. utworzenie Białostockiego Parku Naukowo-Technologicznego, uzbrojenie terenów inwestycyjnych, poprawa dostępności komunikacyjnej, realizacja infrastruktury technicznej (wymagających zaangażowania znacznych środków finansowych) – poszukiwano zewnętrznego wsparcia finansowego (w dużej mierze przyczyniły się do tego fundusze unijne na lata 2007-2013);
- bez pomocy i wsparcia z zewnątrz Miasto nie jest w stanie poradzić sobie z problemami w obszarze pomocy społecznej, gdyż część takich zadań jest finansowana z budżetu państwa, np. zasiłki okresowe i stałe (zadania własne gminy) finansowane z budżetu państwa w 100% (wcześniej były to zadania zlecone), natomiast zasiłki celowe (zadanie własne) – ze środków własnych Miasta, dożywianie dzieci (zadanie własne) finansowane w części z budżetu państwa i w części przez Miasto (w obszarze pomocy społecznej nie były dokonywane szacunki dotyczące ewentualnych niezbędnych

¹⁵ Podmioty gospodarki narodowej wpisane do rejestru REGON.

¹⁶ Przyjęty uchwałą Nr XXXIV/559/17 Rady Miejskiej Białegostoku z 24 kwietnia 2017 r., opracowany w ramach projektu współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020 i budżetu państwa. Wcześniej Miasto posiadało „Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Białegostoku”, przyjęty uchwałą Nr LVII/747/10 Rady Miejskiej Białegostoku z 24 czerwca 2010 r. Obejmował on wyznaczony – ograniczony wskazanymi w programie ulicami – obszar „jednostki śródmiejskiej” (jednej z sześciu jednostek strukturalno-przestrzennych, uwzględnionych w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) powiększony o teren Parku Zwierzynieckiego. Zakres wsparcia w obszarze „Społeczność” obejmował inwestycje w: budynki i zagospodarowanie terenu wokół nich, lokale użytkowe, sprzęt i wyposażenie instytucji i organizacji działających w przedmiotowym obszarze.

środków finansowych w perspektywie do 2020 r. – realizujący te zadania Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie¹⁷ dokonywał szacunków w przedziale rocznym);

- w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, m.in. poprzez powiększanie gminnego zasobu mieszkaniowego, istotne było uzyskanie w latach 2013-2016 wsparcie finansowe z Funduszu Doplát Banku Gospodarstwa Krajowego – łącznie 5.067,3 tys. zł, przy wydatkach na budowę mieszkań wynoszących 26.722 tys. zł (szacunkową wysokość środków finansowych na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych określono w Wieloletniej Prognozie Finansowej).

Miasto Białystok w latach 2015-2016 zabezpieczyło potrzeby mieszkańców w zakresie zapewnienia opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym (dysponowano wolnymi miejscami w przedszkolach lub oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych), co było m.in. efektem realizacji projektów unijnych, zwiększających dostępność do wychowania przedszkolnego i wzbogacających bezpłatną ofertę zajęć dodatkowych, tworzenia oddziałów przedszkolnych w budynkach szkół podstawowych i zespołów szkolno-przedszkolnych¹⁸.

Zadania w obszarze pomocy na rynku pracy realizował PUP, który wg wyjaśnienia Prezydenta nie dokonywał szacunku zapotrzebowania na środki finansowe niezbędne do zabezpieczenia potrzeb rynku pracy (bezrobotnych, pracodawców) w perspektywie do 2020 r., gdyż: [1] rynek pracy podlega dynamicznym zmianom (zmienne są oczekiwania i potrzeby jego uczestników, deklaracje pracodawców dotyczące planów zatrudnieniowych szybko ulegają zmianom), [2] środki finansowe na realizację programów rynku pracy pochodzą z algorytmu określonego w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2014 r. w sprawie kwót środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie¹⁹, [3] PUP pozyskuje środki na finansowanie programów rynku pracy z Europejskiego Funduszu Społecznego²⁰ i na etapie składania wniosków o dofinansowanie projektów posiada wiedzę o wysokości dostępnych środków. (dowód: akta kontroli str. 1586-1593)

1.6. Na podstawie danych i prognoz demograficznych, w dokumentach strategicznych oceniono, że „*potencjał demograficzny Białegostoku kształtuje się względnie dobrze*”. Białystok był jednym z kilku miast wojewódzkich, w których w latach 1996-2010 występował dodatni przyrost liczby mieszkańców (co roku przeciętnie o 0,4%, a łącznie o 5,2%). W latach 2010-2016 liczba mieszkańców zwiększyła się z 294,2 tys. do 296,6 tys. osób. Było to konsekwencją pozytywnych tendencji demograficznych, dotyczących m.in. dodatniego przyrostu naturalnego²¹, relatywnie niedużego ujemnego salda migracji, korzystnej struktury ludności, wskazującej na niewielki udział ludności w wieku poprodukcyjnym w stosunku do ogółu ludności, co świadczyło o wolniejszym tempie starzenia się społeczeństwa Białegostoku w stosunku do innych miast wojewódzkich. Uznano jednak za bardzo prawdopodobne założenia statystyczne GUS²², wg których – mimo założonego dalszego wzrostu współczynnika dzietności, spadku umieralności i systematycznego wzrostu przeciętnego trwania życia oraz malejącego ujemnego salda migracji stałych i zagranicznych na pobyt stały – w najbliższych latach należy spodziewać się zmniejszania się liczby ludności Białegostoku (średnio rocznie o – 0,19%) do 287,5 tys. w 2020 r. (dowód: akta kontroli str. 43-47, 208-209, 360, 541)

1.7. Realizacja rządowego *Programu Rodzina 500 plus* nie była przedmiotem badań w zakresie jego wpływu na sytuację społeczno-ekonomiczną mieszkańców Miasta, jednak „*bieżąca analiza dokonywana w oparciu o obserwację pracowników*” MOPR „*w bezpośrednim kontakcie z beneficjentami programu*” wskazywała w szczególności na:

- zmniejszenie ilości zasiłków celowych przyznawanych na zaspokojenie bezpośrednich potrzeb dzieci, jak opłacenie kosztów wypoczynku letniego, zakup przyborów szkolnych, odzieży i obuwia, biletów komunikacji miejskiej na dojazd do szkoły;
- spadek liczby dzieci, którym opłacano pomoc w formie gorącego posiłku;

¹⁷ Zwany dalej „MOPR”.

¹⁸ Wg wyjaśnień Prezydenta i dokumentacji Departamentu Edukacji.

¹⁹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1294.

²⁰ Dalej: EFS.

²¹ W latach 2010-2015 wskaźnik przyrostu naturalnego osiągnął wartości: 701, 557, 542, 333, 483 i 538 osób.

²² Prognoza ludności na lata 2008-2035 (GUS, Warszawa 2009).

- zmniejszenie zainteresowania (przez beneficjentów pomocy społecznej) poszukiwaniem i podjęciem zatrudnienia na umowę, a nawet rezygnację z pracy;
- nieracjonalne zakupy w środowiskach, których status polepszył się na skutek otrzymywania świadczenia (np. zakup kolejnego sprzętu elektronicznego – telewizory, smartfony, markowej odzieży i obuwia, aut i domowych zwierząt z rodowodem);
- minimalne zmniejszenie liczby klientów korzystających z pomocy społecznej;
- poprawę warunków życia rodzin – rodzice „otrzymywane świadczenia przeznaczają przede wszystkim na zaspokajanie bieżących potrzeb dzieci (odzież obuwie, żywność) [...] koszty związane z dodatkowym kształceniem dzieci i rozwijaniem ich zainteresowań (dodatkowe zajęcia, korepetycje), zakupują sprzęt komputerowy i sportowy, a w stosunku do dzieci niepełnosprawnych dofinansowują specjalistyczną rehabilitację [...] wyjazdy wakacyjne i turnusy rehabilitacyjne”.

Prezydent wyjaśnił, że „mając na uwadze fakt, iż świadczenie z programu [...], w świetle regulacji ustawowych, nie jest ujmowane do dochodu uprawniającego do najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy, jak również innych form pomocy [...] [obniżki czynszu czy dodatku mieszkaniowego], nie można ustalić w jaki sposób przyczyniło się ono do poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców”. Dostrzeżono natomiast, że – pomimo wprowadzenia programu – następuje wzrost liczby osób ubiegających się i spełniających kryteria, m.in. dochodowe, uprawniające do najmu lokalu, a nie zaobserwowano spadku zadłużenia z tytułu korzystania z lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy. (dowód: akta kontroli str. 1586-1598)

1.8. W Urzędzie posiadano aktualne dane dotyczące sytuacji i problemów mieszkańców Miasta w latach 2012-2016, m.in. dotyczące: [1] liczby osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej, [2] liczby osób i rodzin żyjących poniżej progu ubóstwa, [3] stopy bezrobocia i liczby mieszkańców zarejestrowanych jako bezrobotni, [4] liczby osób w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym, [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 domach pomocy społecznej, [11] liczby miejsc w przedszkolach, [12] liczby dzieci do lat trzech, którym Miasto zabezpieczyło opiekę w żłobkach. Były to dane GUS i własne, gromadzone – m.in. w związku z opracowaniem i monitorowaniem realizacji dokumentów strategicznych – przez komórki organizacyjne Urzędu lub wynikające z przedkładanych rocznych sprawozdań jednostek organizacyjnych Miasta (np. MOPR, ZMK). (dowód: akta kontroli str. 196-402, 590-670, 685-687)

1.9. Główne badania sondażowe wśród mieszkańców Miasta – mające na celu zbadanie ich problemów i potrzeb – przeprowadzono w związku z przygotowywaniem *Strategii Rozwoju Miasta*. Zlecono je Instytutowi Badań i Analiz Vivades Sp. z o.o., który w 2009 r. sporządził „Raport z badań opinii mieszkańców Białegostoku” (objęto nimi losową próbę 1.020 osób)²³. W latach 2009-2010 tenże Instytut sporządził też „Raport z badań opinii przedsiębiorców Białegostoku” i „Raport z badań opinii organizacji pozarządowych”. (dowód: akta kontroli str. 130-195)

W ramach ewaluacji *Strategii Rozwoju Miasta* (po czterech latach jej obowiązywania) przeprowadzono badania społeczne w formie wywiadów telefonicznych z mieszkańcami (1.063), przedsiębiorcami (50), przedstawicielami organizacji pozarządowych, instytucji otoczenia biznesu i zarządów dużych firm (13 wywiadów pogłębionych). Badania te Miasto zleciło firmie zewnętrznej (EU Consult Sp. z o.o.), która w 2015 r. przedłożyła raport z ewaluacji. W opinii mieszkańców najistotniejszym problemem w obszarze społecznym było wysokie bezrobocie i mała liczba miejsc pracy (48,6% ankietowanych), wskazywano

²³ Posłużono się kwestionariuszem wywiadu, składającego się z czterech części, które obejmowały: 1/ pytania dotyczące ogólnej oceny Miasta, ukierunkowane na pozyskanie informacji o ówczesnym stanie rozwoju Białegostoku, a także wskazanie atutów, jakie posiada Miasto, 2/ pytania dotyczące ogólnych warunków zamieszkania w Mieście i w dzielnicach (z zakresu oświaty, pomocy społecznej, transportu, a także planowania przestrzennego, infrastruktury technicznej i bezpieczeństwa w poszczególnych dzielnicach), 3/ ogólną ocenę funkcjonowania Urzędu, w której podjęto próby określenia kompetencji pracowników administracji publicznej w oczach mieszkańców będących petentami tejże instytucji, 4/ pytania dotyczące identyfikacji mieszkańców z Miastem, stopnia zainteresowania sprawami Białegostoku, a także wpływu mieszkańców stolicy województwa podlaskiego na działania podejmowane przez Władze Miasta.

też na niską stopę życia części mieszkańców (44%), a nieco rzadziej na starzenie się społeczeństwa (18,4%), niski poziom opieki zdrowotnej (16,9%), małą liczbę przedszkoli i żłobków (13,8%), niedostateczną opiekę społeczną (11%). W zakresie pożądaných kierunków działań mieszkańcy za priorytet uznali zapewnienie sprawnego systemu opieki zdrowotnej, wskazywali też m.in. na poprawę dostępności do żłobków i przedszkoli, wzrost dochodów mieszkańców, większą liczbę placów zabaw i pomoc mieszkaniową dla młodych. Zdaniem większości przedsiębiorców (66%) i ponad połowy (52,8%) mieszkańców „zdecydowanie najważniejszym kierunkiem działań dla rozwoju gospodarczego Białegostoku jest wsparcie rynku pracy w zakresie wzrostu liczby miejsc pracy”.

(dowód: akta kontroli str. 196-275)

Kolejne badania ankietowe – zlecone w ramach prac nad „Programem rewitalizacji miasta Białegostoku na lata 2017-2023” – przeprowadzono w październiku 2016 r., obejmując nimi 3.000 mieszkańców. Badanych pytano „o ocenę zapotrzebowania na prowadzenie poszczególnych działań rewitalizacyjnych” na poszczególnych osiedlach.

(dowód: akta kontroli str. 520-532)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

W Urzędzie dokonano rzetelnych analiz sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców Miasta i zidentyfikowano najistotniejsze problemy w badanych obszarach obejmujących zabezpieczenie efektywnej pomocy społecznej mieszkańcom, którzy nie są w stanie samodzielnie pokonać trudnych sytuacji życiowych, pomocy na rynku pracy, zapewnienie opieki nad dziećmi do lat trzech i w wieku przedszkolnym oraz zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych.

2. Programowanie kierunków działań, uwzględniających wyniki rozpoznanych problemów

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2013-2016 w Białymstoku, oprócz strategii wymienionych w pkt 1.1, obowiązywało 11 programów: *Program Pomocy Społecznej Miasta Białegostoku na lata 2011-2013* (i kolejny na lata 2014-2016)²⁴, *Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Białystok na lata 2012-2016*²⁵, *Miejski program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na 2013 rok* (i kolejne na lata 2014-2016 rok)²⁶, *Gminny Program Przeciwdziałania Narkomanii na 2013 rok* (i kolejne na lata 2014-2016)²⁷, *Miejski program działań na rzecz osób niepełnosprawnych w zakresie rehabilitacji społecznej i przestrzegania praw osób niepełnosprawnych na lata 2009-2015* (i kolejny na lata 2016-2020)²⁸, *Miejski Program Wspierania Rodziny i Rozwoju Pieczy Zastępczej dla Miasta Białystok na lata 2012-2014* (i kolejny na lata 2015-2017)²⁹, *Miejski Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2011-2015* (i kolejny na lata 2016-2017)³⁰, *Gminny program osłonowy w zakresie zmniejszenia wydatków poniesionych na leki przez mieszkańców Miasta Białegostoku*³¹, *Miejski Program "Wychowawca Podwórkowy" na lata 2016-2018*³², *Program „Karta Aktywnego Seniora”*³³ i *Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Białegostoku*³⁴ (obowiązujący od 24.06.2010 r. do 24.04.2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 684, 688-690, 706-707)

2.2. Obowiązujące w badanym okresie dokumenty strategiczne i programy opracowano w komórkach organizacyjnych Urzędu (m.in. w Departamencie Strategii i Rozwoju,

²⁴ Przyjęte uchwałami Rady Miasta Białystok, odpowiednio Nr XII/97/11 z 30 maja 2011 r. i LI/593/13 z 25 listopada 2013 r., zwane dalej *Programami Pomocy Społecznej*.

²⁵ Przyjęty uchwałą Nr XXX/324/12 Rady Miejskiej w Białymstoku z 25 czerwca 2012 r. Dalej: *Program gospodarowania zasobem mieszkaniowym na lata 2012-2016*.

²⁶ Przyjęte uchwałami Rady Miasta Białystok odpowiednio: Nr XXXV/412/12 z 26 listopada 2012 r., Nr LI/597/13 z 25 listopada 2013 r., Nr LXIV/745/14 z 20 października 2014 r. i Nr XV/226/15 z 7 grudnia 2015 r.

²⁷ Przyjęte uchwałami Rady Miasta Białystok, odpowiednio: Nr XXXV/413/12 z 26 listopada 2012 r., Nr LI/596/13 z 25 listopada 2013 r. i Nr XV/225/15 z 7 grudnia 2015 r.

²⁸ Przyjęte uchwałami Rady Miasta Białystok: Nr XXXIX/496/09 z 30 marca 2009 r. i Nr XVII/260/16 z 18 stycznia 2016 r.

²⁹ Przyjęte uchwałami Rady Miasta Białystok: Nr XXXV/414/12 z 26 listopada 2012 r. i Nr III/16/14 z 15 grudnia 2014 r.

³⁰ Przyjęte uchwałami Rady Miasta Białystok, odpowiednio Nr VIII/40/11 z 28 lutego 2011 r. i Nr XIX/278/16 z 29 lutego 2016 r.

³¹ Przyjęty uchwałą Nr V/49/15 Rady Miasta Białystok z 23 lutego 2015 r.

³² Przyjęty uchwałą Nr XVI/236/15 Rady Miasta Białystok z 14 grudnia 2015 r.

³³ Przyjęty uchwałą Nr VII/77/15 Rady Miasta Białystok z 30 marca 2015 r.

³⁴ Przyjęty uchwałą Nr LVII/747/10 z 24 czerwca 2010 r., uchyloną uchwałą Nr XXXIV/559/17 z 24 kwietnia 2017 r.

Departamencie Spraw Społecznych), w niektórych przypadkach przy współudziale jednostek organizacyjnych Miasta (np. MOPR). Wyjątkiem było opracowanie przez firmy zewnętrzne *Lokalnego Programu Rewitalizacji Miasta Białegostoku* i aktualnego *Programu rewitalizacji miasta Białegostoku na lata 2017-2023* (kosztem 71 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 403, 534, 706-707)

2.3. W zakresie obszarów objętych kontrolą w przyjętych dokumentach strategicznych uwzględniono zidentyfikowane problemy społeczno-ekonomiczne mieszkańców Białegostoku³⁶ oraz określono cele, priorytety i kierunki działań (w przypadku obu strategii, po uprzednim opracowaniu analizy SWOT – mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń). I tak np.:

2.3.1. W *Strategii Rozwoju Miasta* określono cele strategiczne w ramach pięciu obszarów, w tym w „obszarze infrastruktury społecznej i kapitału ludzkiego”³⁶, w którym wskazano cel strategiczny „Wysoka jakość kapitału ludzkiego i bezpieczeństwo społeczne mieszkańców”³⁷, a w jego ramach ustalono siedem priorytetów, w szczególności³⁸:

- „Wspieranie rodzin”, a w nim kierunki działań: „Wspomaganie rodziny w jej rozwoju i funkcjach społecznych”, „Wzmacnianie i doskonalenie współpracy szkoły ze środowiskiem rodzinnym i społecznym”, „Rozwijanie systemu profilaktyki i opieki nad dziećmi i rodziną”, „Wspieranie systemu instytucji asystenta rodziny”, „Wypracowanie i wspieranie systemu budownictwa społecznego”³⁹;
- „Poprawa skuteczności działań w zakresie pomocy społecznej i integracji”, a w nim m.in. kierunki działań: „Zwiększenie efektywności działania pomocy społecznej”, „Stworzenie systemu wczesnej interwencji w zakresie rehabilitacji zdrowotnej, społecznej, zawodowej i edukacji”, „Utworzenie systemu informacji o osobach szczególnej troski, propagowanie wrażliwości społecznej i tolerancji”, „Rozwijanie systemu wsparcia osób w sytuacji kryzysowej i doświadczających przemocy”;
- „Rozwój osobowy i zawodowy mieszkańców”, a w nim m.in. kierunki działań: „Zwiększanie szans edukacyjnych, w tym podejmowanie szczególnej troski o proces wychowania oraz kształcenia i poprawy warunków nauki dzieci i młodzieży uzdolnionej, niepełnosprawnej oraz wyrównywanie szans zaniedbanych wychowawczo”, „Doskonalenie warunków dla kształcenia zawodowego, ustawicznego i specjalnego dostosowanego do rynku pracy”, „Rozwijanie umiejętności kluczowych ukierunkowanych na przystosowanie absolwenta szkoły do życia zawodowego i osobistego”;
- „Wzrost jakości i innowacyjności kształcenia”, a w nim m.in. kierunki działań: „Doskonalenie współdziałania pracodawców, uczelni oraz szkół”, „Modyfikacja kształcenia tradycyjnego na rzecz kształcenia innowacyjnego i kreatywnego”.

(dowód: akta kontroli str. 86-90)

Zagadnienia objęte kontrolą znalazły odzwierciedlenie także w innych obszarach ustalonych w *Strategii Rozwoju Miasta*. W obszarze „zagospodarowania przestrzennego, infrastruktury

³⁶ Dotyczyło to również zapewnienia opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech i przedszkolnym, który to problem nie znalazł odzwierciedlenia w celach, priorytetach i kierunkach działań, mimo że w rozważanych kierunkach eliminacji słabości znalazł się zapis o tworzeniu „warunków do powstawania nowych żłobków, ewentualnie zwiększenia miejsc w już istniejących placówkach”.

³⁸ Cele strategiczne określono także dla obszarów: 1/ zagospodarowania przestrzennego, infrastruktury technicznej i transportu – „Przestrzeń Miasta – zharmonizowane, przyjazne środowisko do życia i rozwoju”, 2/ rozwoju gospodarczego – „Długofalowy wzrost gospodarki opartej na wiedzy i w konsekwencji większa liczba jakościowo lepszych miejsc pracy”, 3/ kultury, sportu i turystyki – „Atrakcyjność i dostępność oferty kulturalnej, sportowej, turystycznej i rekreacyjnej”, 4/ metropolitalnego – „Rozwój powiązań Białegostoku z bliższym i dalszym otoczeniem”.

³⁷ W jego uzasadnieniu wskazano, że „Budowa wysokiej jakości kapitału ludzkiego powinna być podstawowym celem i kierunkiem działania każdej społeczności. [...] Kluczowe obszary to wspieranie szeroko pojmowanej aktywności lokalnej, edukacji, rynku pracy i współpracy między różnymi podmiotami. W długim okresie takie działania tworzą przewagę konkurencyjną i możliwości indywidualnego rozwoju. Z kolei zapewnienie bezpieczeństwa społecznego mieszkańców warunkuje realizację celów rozwojowych. Jego zasadnicze obszary to: bezpieczeństwo publiczne, socjalne, zdrowotne, mieszkaniowe, pomoc społeczna, integracja społeczna oraz wspieranie rodzin.”

³⁸ Poza wyliczonymi, także priorytety: „Wspieranie rozwoju tożsamości i aktywności lokalnej”, „Poprawa bezpieczeństwa publicznego”, „Wspomaganie postaw prozdrowotnych i zdrowego trybu życia”.

³⁹ W jego uzasadnieniu zapisano, że „Tworząc system wspierania rodzin w najtrudniejszej sytuacji materialnej należy dążyć do zapewnienia jak największej liczbie rodzin godziwych warunków mieszkaniowych, poprzez rozwój budownictwa komunalnego i socjalnego, zwiększania liczby mieszkań na wynajem z przeznaczeniem na zaspokajanie celów socjalnych oraz rozwój budownictwa mieszkaniowego w Mieście. Rodziny w trudnej sytuacji materialnej i społecznej powinny być objęte pomocą kompleksową. Wprowadzenie takiego systemu pozwoli uniknąć tworzenia się patologicznych dzielnic”.

technicznej i transportu" wskazano cel strategiczny „Przestrzeń Miasta – zharmonizowane, przyjazne środowisko do życia i rozwoju”, a w nim m.in. priorytet „Kreowanie prawidłowej i racjonalnej struktury funkcjonalno-przestrzennej z uwzględnieniem wartości kulturowych i przyrodniczych”, w którym jako kierunek działania ujęto tworzenie warunków przestrzennych dla rozwoju mieszkalnictwa i podnoszenia jakości istniejących zasobów mieszkaniowych”. Z kolei w obszarze „rozwoju gospodarczego” wskazano cel strategiczny „Długofalowy wzrost gospodarki opartej na wiedzy i w konsekwencji większa liczba jakościowo lepszych miejsc pracy”, a w nim m.in. priorytet „Pozyskanie inwestorów zewnętrznych krajowych oraz zagranicznych”, w którym ujęto takie kierunki działań jak np. kompleksowe przygotowanie i oferowanie na korzystnych dla inwestorów warunkach terenów inwestycyjnych, współpraca ze szkołami i uczelniami wyższymi oraz instytucjami rynku pracy w kierunku dostosowania działalności edukacyjnej pod kątem potrzeb inwestorów, rozwój Podstrefy Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej w Białymstoku i pozyskiwanie inwestorów na podstawie szerokiej, wspólnej oferty kształtowanej na bazie aglomeracji białostockiej, zapewnienie kompleksowej obsługi inwestorów w ramach Biura Obsługi Inwestora. (dowód: akta kontroli str. 81-83, 91-93)

2.3.2. W *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych* ujęto siedem głównych obszarów działania (celów strategicznych):

- „Rodzina najlepszym środowiskiem rozwoju”, w ramach którego wskazano trzy priorytety: [1] doskonalenie systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną (przypisane mu kierunki działań to m.in.: rozwój środowiskowych form wsparcia dziecka i rodziny, w tym asystenta rodziny; wspieranie rodzin w pełnieniu funkcji opiekuńczych i wychowawczych; podejmowanie działań pomocowych mających na celu podniesienie poziomu życia rodzin z dziećmi); [2] rozwój i promocja rodzinnych form zastępczej opieki nad dzieckiem (przypisane mu kierunki działań to np. podejmowanie działań na rzecz rozwoju rodzinnych form opieki zastępczej; wspieranie rodzin zastępczych w wypełnianiu funkcji opiekuńczych i wychowawczych); [3] rozwijanie systemu wspierania osób i rodzin w sytuacjach kryzysowych (kierunki działań obejmowały m.in.: podnoszenie świadomości społecznej na temat zagrożeń wynikających ze stosowania przemocy; działania pomocowe ukierunkowane na wychodzenie z kryzysu; realizację programów profilaktycznych i promowanie prawidłowych metod wychowawczych); [4] promowanie dobrych praktyk i doświadczeń w zakresie działań na rzecz pomocy dziecku i rodzinie (kierunki działań to m.in.: podnoszenie kwalifikacji i umiejętności kadr; rozwijanie bazy informacyjnej o podmiotach wspierających rodziny; współpraca i wymiana doświadczeń między instytucjami i organizacjami);
- „Bezpieczeństwo społeczne”, któremu przyporządkowano następujące priorytety: [1] zapobieganie i przeciwdziałanie potencjalnym zagrożeniom (przypisane kierunki działań to m.in.: rozpoznawanie zagrożeń i uwarunkowań ich występowania; prowadzenie systematycznego monitoringu występujących i potencjalnych zagrożeń, przygotowanie i wdrażanie projektów eliminacji zagrożeń; edukacja i aktywizacja w zakresie eliminowania zagrożeń); [2] przygotowanie do działań na wypadek wystąpienia zagrożeń zdrowia i życia, mienia i środowiska (przypisane kierunki działań to np. szacowanie i przygotowywanie pomocy potrzebującym w stanach zagrożeń ich bezpieczeństwa; tworzenie planów i procedur współdziałania dla określonych rodzajów zagrożeń zapewniających niezbędny ratunek i pomoc zagrożonym); [3] zapewnienie skutecznego reagowania instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo (kierunek działań to m.in.: prowadzenie skutecznych działań interwencyjnych i ratowniczych w sytuacjach zagrożeń zdrowia i życia ludzi, mienia i środowiska; zapewnienie warunków przetrwania i życia dla osób potrzebujących pomocy); [4] odbudowa wraz z modernizacją zniszczonego podczas zdarzeń mienia stanowiącego zabezpieczenie potrzeb ludzi (kierunki działań to: wsparcie i pomoc w przetrwaniu po doznanych stratach spowodowanych zaistniałym zdarzeniem; tworzenie materialnego zabezpieczenia potrzeb ludzi, którzy utracili w wyniku zdarzeń warunki mieszkaniowe i materialne; zapewnienie opieki i możliwości radzenia po urazach traumatycznych);
- „Wysoka aktywność zawodowa”, w ramach którego określono priorytety: [1] dostosowanie kwalifikacji osób bezrobotnych do potrzeb rynku pracy (kierunki działań

to m.in.: opracowywanie kierunków szkoleń w oparciu o analizę lokalnego rynku pracy; pomoc w diagnozowaniu predyspozycji zawodowych bezrobotnych w ramach usług doradczych; pozyskiwanie środków i organizacja szkoleń); [2] promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia (kierunki działań to: kreowanie postaw przedsiębiorczych; wsparcie finansowe osób bezrobotnych w samozatrudnieniu; wsparcie finansowe przedsiębiorców w tworzeniu nowych miejsc pracy); [3] stworzenie mechanizmu długofalowego prognozowania potrzeb rynku pracy na zawody i kwalifikacje (kierunki działań: Współpraca z organizacjami pracodawców i Podlaskim Obserwatorium Rynku Pracy); [4] wspieranie osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, np. 50+, niepełnosprawni, długotrwale bezrobotni (kierunki działań to: obejmowanie programami takich osób; pozyskiwanie środków na realizację projektów);

- „*Przyjazna polityka mieszkaniowa i przeciwdziałanie bezdomności*”, w ramach którego zdefiniowano priorytety: [1] powiększanie gminnego zasobu mieszkaniowego i poprawa racjonalności jego wykorzystania (kierunki działań: budowa gminnych lokali mieszkalnych; pozyskiwanie lokali socjalnych; racjonalne wykorzystanie gminnego zasobu mieszkaniowego), [2] osłony socjalne dla najuboższych mieszkańców Miasta (kierunki działań: dodatki mieszkaniowe; obniżka czynszu najmu lokali mieszkalnych), [3] pomoc Miasta w spłacie zadłużenia za najem gminnych lokali mieszkalnych (kierunek działania – ułatwienie spłaty zadłużenia);
- „*Skuteczny system społecznego wsparcia oraz integracja środowiska lokalnego*”, któremu przyporządkowano priorytety, takie jak: [1] poprawa warunków i jakości życia mieszkańców (kierunki działań to: pomoc w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb bytowych; wskazywanie możliwości i sposobu realizacji wyższych potrzeb życiowych), [2] umożliwienie osobom przewlekle chorym jak najlepszego funkcjonowania w środowisku rodzinnym i społecznym (kierunki działań to: pomoc w zapewnieniu środków na leki i leczenie oraz w zapewnieniu opieki), [3] poprawa jakości życia osób niepełnosprawnych poprzez wyrównywanie szans (kierunki działań obejmowały m.in. diagnozę i monitoring sytuacji osób niepełnosprawnych; likwidację barier architektonicznych, transportowych, technicznych i w komunikowaniu się; aktywizację społeczną i zawodową oraz integrację społeczną), [4] ułatwianie bezdomnym integracji ze środowiskiem lokalnym i wyjścia z bezdomności (kierunki działań to np. rozwój infrastruktury umożliwiającej czasowy pobyt osobom bezdomnym; pomoc w odzyskiwaniu samodzielności życiowej; wspieranie zatrudnienia socjalnego); [5] przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu osób starszych oraz umożliwienie im jak najlepszego funkcjonowania w środowisku społecznym (kierunki działań to m.in.: wspieranie różnych form aktywności seniorów; działania zmierzające do poprawy bezpieczeństwa osobistego i socjalnego osób starszych).

Kolejne dwa cele strategiczne to: „*Troska o kondycję zdrowotną*” i „*Wysoki poziom świadomości i aktywności społecznej w każdym wieku*”. (dowód: akta kontroli str. 560-575)

2.3.3. W Programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym na lata 2012-2016 m.in. w oparciu o prognozę wielkości i stanu technicznego mieszkaniowego zasobu Gminy, a także analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków – ustalono następujące priorytety: [1] zapewnienie lokali osobom zamieszkałym w budynkach mieszkalnych, m.in. przeznaczonych do wyłączenia z użytkowania ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia mieszkańców, rozbiórki z uwagi na inwestycje celu publicznego, zbycia; [2] zapewnienie lokali osobom o niskich dochodach i eksmitowanym, którym sąd przyznał prawo do lokalu socjalnego; [3] zapewnienie osobom eksmitowanym pomieszczeń tymczasowych; [4] inicjowanie i prowadzenie efektywnej zamiany lokali w celu zapewnienia możliwości bieżącego regulowania opłat związanych z najmem lokalu i zmniejszenia liczby dłużników; [5] poprawa stanu technicznego mieszkaniowego zasobu Miasta; [6] sprzedaż lokali w budynkach stanowiących współwłasność Miasta przy jednoczesnej kontynuacji budownictwa mieszkaniowego; [7] przyznanie lokali zamiennych najemcom lokali mieszkalnych usytuowanych w centrum handlowo-usługowym, o ile postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przewidują inne funkcje tych lokali. (dowód: akta kontroli str. 1386-1394)

2.3.4. W Programach Pomocy Społecznej na lata 2011-2013 i 2014-2016 wskazano cel: ograniczenie zjawiska marginalizacji społecznej poprzez udostępnienie osobom i rodzinom potrzebującym pomocy instrumentów wspierających ich w podejmowaniu wysiłków zmierzających do przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych, a także określono kierunki działania: [1] pomoc osobom i rodzinom będącym w trudnej sytuacji życiowej, [2] działania aktywizacyjne i reintegracyjne osób i rodzin; [3] wsparcie osób długotrwale lub ciężko chorych, niepełnosprawnych, osób starszych i samotnych; [4] pomoc rodzinom z problemami opiekuńczo-wychowawczymi. W programie na lata 2014-2016 dodano kolejny kierunek, tj. organizowanie społeczności lokalnej. W ramach poszczególnych kierunków określono zadania⁴⁰, ich cele, odbiorców (adresatów) i realizatorów zadań.

(dowód: akta kontroli str. 708-731)

2.4. Objęte badaniem dokumenty strategiczne i programy (opisane w pkt 2.3) były spójne w obszarach objętych kontrolą. Priorytety *Strategii Rozwoju Miasta* były spójne ze *Strategią Rozwiązywania Problemów Społecznych* w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa społecznego. W szczególności, zakładane w *Strategii Rozwoju Miasta* wspieranie rodzin, wspomaganie postaw prozdrowotnych oraz poprawa skuteczności działań w zakresie pomocy społecznej i integracji były powiązane z kierunkami działań *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych* (m.in. rozpoznawaniem zagrożeń i uwarunkowań ich występowania, prowadzeniem systematycznego monitoringu występujących i potencjalnych zagrożeń, przygotowywaniem i wdrażaniem projektów eliminacji zagrożeń, konsolidacją działań instytucji na rzecz zapobiegania zagrożeniom oraz edukacją i aktywizacją w zakresie eliminowania zagrożeń). Wymienione w pkt 2.1 programy obowiązujące w badanym okresie wpisywały się w – opisane w pkt 2.3.1 i 2.3.2 – cele strategiczne, priorytety i kierunki działań określone w dokumentach strategicznych.

(dowód: akta kontroli str. 202, 706-707)

W badanym okresie dokonano zmiany jednego z obowiązujących programów (z wymienionych w pkt 2.2), tj. *Programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym na lata 2012-2016*, w którym uchwałą Rady Miasta⁴¹ zwiększono liczbę komunalnych lokali mieszkalnych przewidzianych do sprzedaży w 2016 r. (z 80 na 400).

(dowód: akta kontroli str. 706-707, 1386-1394)

2.5. Dokumenty strategiczne Miasta były spójne z dokumentami uchwalonymi przez Sejmik Województwa Podlaskiego. Zawarty w *Strategii Rozwoju Miasta* cel strategiczny „Wysoka jakość kapitału ludzkiego i bezpieczeństwo społeczne mieszkańców” oraz cele strategiczne *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych* wpisywały się w Cel 3. *Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do 2020 r.* (Jakość życia) i były tożsame z Osią VII *Poprawa spójności społecznej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020*, w ramach której określono cele szczegółowe, takie jak: *Poprawa integracji społecznej osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym; Poprawa dostępu do wysokiej jakości usług społecznych; Ułatwienie dostępu do zatrudnienia osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym*.

(dowód: akta kontroli str. 203-204)

2.6. W dokumentach strategicznych ustalono wskaźniki umożliwiające ocenę wykonywanych działań. Np. do monitorowania realizacji *Strategii Rozwoju Miasta* przyjęto 19 wskaźników ogólnych i od 16 do 30 wskaźników dla poszczególnych obszarów (celów strategicznych), dla których podano wartości bazowe (stan z 2008 r.), a ponadto dla poszczególnych priorytetów (w ramach obszarów) tzw. wskaźniki dodatkowe. Wskaźniki realizacji celów / priorytetów zawartych w badanych Programie Pomocy Społecznej na lata 2011-2013⁴² i Programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym na lata 2012-2016 zawarte były w *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych*, np. w ramach celu

⁴⁰ Np. w programie na lata 2014-2016 w ramach działań aktywizacyjnych i reintegracyjnych osób i rodzin przewidziano zadania: [a] pomoc osobom bezrobotnym i nieaktywnym zawodowo zagrożonym wykluczeniem społecznym, [b] pomoc osobom bezdomnym i zagrożonym bezdomnością, [c] pomoc osobom i rodzinom, w których występuje uzależnienie od alkoholu, [d] pomoc cudzoziemcom, [e] działania na rzecz społeczności romskiej, [f] pomoc osobom mającym trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego.

⁴¹ Uchwała Nr XII/130/15 Rady Miasta Białystok z 28 września 2015 r.

⁴² W programie zawarto prognozowane wielkości w zakresie tego zasobu i określono liczbę lokali przewidzianych do sprzedaży w poszczególnych latach. W analogicznym programie na lata 2014-2016 wskaźniki były ustalone.

„Przyjazna polityka mieszkaniowa i przeciwdziałanie bezdomności”. Szerzej opisano to w pkt. 3.15. W żadnym z badanych dokumentów strategicznych i programowych nie określono docelowych wartości wskaźników, co utrudniało dokonanie pełnej oceny realizacji przyjętych w nich celów (szerzej omówiono to w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”).
(dowód: akta kontroli str. 109-118, 575-588, 708-731)

2.7. W *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych* zawarto większość elementów wymaganych w art. 16b ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, tj.: [1] diagnozę sytuacji społecznej, [2] cele strategiczne projektowanych zmian, [3] kierunki niezbędnych działań, [4] sposób realizacji strategii, [5] wskaźniki realizacji działań. Brak niektórych wymaganych elementów tego dokumentu opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.
(dowód: akta kontroli str. 535-589)

W *Programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym na lata 2012-2016* ujęto elementy wymagane art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁴³. Znalazły się w nim: [1] prognoza wielkości i stanu technicznego mieszkaniowego zasobu Gminy, [2] analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków, [3] planowana sprzedaż lokali, [4] zasady polityki czynszowej i obniżki czynszu, [5] sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład zasobu mieszkaniowego, [6] wysokość wydatków (w poszczególnych latach objętych programem) i źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej, [7] działania mające na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy.
(dowód: akta kontroli str. 1386-1394)

2.8. W *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych* wskazano źródła finansowania poszczególnych zadań / działań (budżet Miasta, dotacje z budżetu państwa, organizacje pozarządowe, Fundusz Pracy, EFS, Fundusz Dopłat z Banku Gospodarstwa Krajowego). W tym dokumencie i w *Strategii Rozwoju Miasta* nie uwzględniono nakładów/kosztów na realizację programów, działań/zadań. Nie założono również terminów etapów ich realizacji. Zastępca Dyrektora Departamentu Strategii i Rozwoju wyjaśniła, że deklaratorywny charakter strategicznego dokumentu rozwojowego „zobowiązywał jego autorów do sformułowania misji, wizji, celów oraz działań. Na etapie wdrożeniowym konieczne jest opracowywanie dokumentów operacyjnych określających szczegółowo sposoby osiągania celów, wymagane koszty/nakłady oraz terminy ich realizacji. Należy podkreślić, iż koszty/nakłady na realizację działań / projektów / zadań na etapie tworzenia ww. strategii, nie zostały uwzględnione również dlatego, iż było to wręcz niemożliwe. Nieznane były bowiem wówczas środki finansowe, o jakie Miasto Białystok będzie mogło aplikować w nowej perspektywie budżetowej UE na lata 2014-2020, zarówno na poziomie regionalnym, jak i krajowym”. W trakcie tworzenia *Strategii Rozwoju Miasta* obowiązywał *Wieloletni Program Inwestycyjny Miasta Białegostoku na lata 2009-2013*, jak też przygotowywana była *Wieloletnia Prognoza Finansowa Miasta Białegostoku na lata 2011-2014* (obecnie obowiązuje *Wieloletnia Prognoza Miasta Białegostoku na lata 2017-2036*). „Oba te dokumenty operacyjne o charakterze finansowym określały ramy finansowe najważniejszych zadań inwestycyjnych w wieloletniej perspektywie”.

(dowód: akta kontroli str. 35-129, 535-589, 782-789)

Kosztów realizacji zadań nie określono też w *Programie Pomocy Społecznej na lata 2011-2013* i w kolejnym takim programie (na lata 2014-2016). Dyrektor Departamentu Spraw Społecznych wyjaśnił, że koszty określają corocznie opracowywane plany budżetu, zaś terminy realizacji zadań są wyznaczone terminami obowiązywania dokumentów strategicznych / programowych.
(dowód: akta kontroli str. 708-731, 775-781)

W *Programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym na lata 2012-2016* określono wysokość planowanych nakładów finansowych na poszczególne lata, w szczególności na remonty i budowę budynków mieszkalnych. Określono też źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej (środki wewnętrzne: z wpływów z najmu lokali mieszkalnych i użytkowych, dzierżaw nieruchomości, środki z budżetu Miasta; środki zewnętrzne:

⁴³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1610. Dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy.

finansowe wsparcie na pokrycie kosztów tworzenia zasobu lokali budownictwa mieszkaniowego, preferencyjne kredyty przewidziane dla mieszkalnictwa, fundusze specjalne, fundusze UE lub inne fundusze publiczne).

(dowód: akta kontroli str. 1386-1394)

2.9. Planowanie wydatków na lata 2013-2016 odbywało się wg zasad ustalonych w uchwale Rady Miasta w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Miasta⁴⁴. Stosownie do nich, podstawę projektu budżetu stanowiły: [1] kierunki rozwoju Miasta wytyczone przez *Strategię Rozwoju Miasta* (bez bliższego dookreślenia preferowanych do ujęcia – w rocznych budżetach – przedsięwzięć przyczyniających się do realizacji strategii lub programów), [2] założenia do projektu budżetu państwa określające podstawowe wskaźniki prognozy makroekonomicznej, poziom wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, wielkości dotacji i subwencji z budżetu państwa itd., [3] wieloletnia prognoza finansowa, [4] materiały planistyczne przedłożone przez jednostki organizacyjne objęte budżetem Miasta, powiatowe służby, inspekcje i straże, [5] wnioski Komisji Rady Miasta. Pozostałe regulacje dotyczyły kolejności procedowania i terminów. W procesie planowania wykorzystywano narzędzia informatyczne, tj. podsystem *PLBUD – obsługa planowania i plan budżetu*⁴⁵.

(dowód: akta kontroli str. 671-682)

2.10. Powiatowa Rada Rynku Pracy⁴⁶ (organ opiniodawczo-doradczy Starosty Powiatu Białostockiego) opiniowała m.in.: [1] podział środków Funduszu Pracy na poszczególne aktywne formy (programy rynku pracy), [2] programy specjalne „Aktywizacja zawodowa mechaników i elektroników do 30 roku życia” (2013 r.), „Motywacja + aktywność = praca” (2014 r.), „Drogowiec” (2015 r.), [3] Programy Aktywizacji i Integracji (lata 2015-2016), [4] kierunki kształcenia zawodowego zgodnie z wnioskami wpływającymi od dyrektorów szkół, [5] kierunki szkolenia zawodowego – roczne plany szkoleń organizowanych przez PUP. Prezydent wyjaśnił, że członkowie Rady „w latach objętych kontrolą wprowadzili nie inicjowali przedsięwzięć zmierzających do pełnego produktywnego zatrudnienia, jednakże każdego roku na posiedzeniach PRZ omawiany i oceniany był plan przedsięwzięć (projektów, programów, zewnętrznych działań – konkurs dla pracodawców, Forum Rynku Pracy), proponowanych przez [PUP] w formie planu pracy na dany rok. Często uwagi, sugestie czy propozycje przedstawiane przez członków Rady podczas dyskusji nad planem były przez tut. Urząd brane pod uwagę w planowanych i podejmowanych działaniach”. Z przedstawionych wyjaśnień wynika, że Rada ograniczyła swoje działania do opiniowania i wsparcia działań PUP.

(dowód: akta kontroli str. 1586-1599)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieokreśleniu w *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych* prognozy zmian w zakresie objętym tą Strategią i jej ram finansowych, tj. elementów wymaganych odpowiednio przepisami art. 16b ust. 2 pkt 2 i pkt 3 lit. c ustawy o pomocy społecznej. Dyrektor Departamentu Spraw Społecznych⁴⁷ wyjaśnił, iż „nie jest możliwe ustalenie przyczyn nieuwzględnienia w strategii prognozy zmian”, gdyż osoba koordynująca i bezpośrednio nadzorująca prace nad tym dokumentem nie jest już pracownikiem Departamentu. Odnosząc się do kwestii ram finansowych m.in. wyjaśnił, że „zadania ujęte w strategii są zadaniami stale realizowanymi przez Miasto, w związku z czym każdego roku w budżecie Miasta [...] zabezpieczane są środki na ich realizację”. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że podtrzymuje stanowisko zajęte przez Dyrektora Departamentu. Dodał, iż sprawy z zakresu spraw społecznych należą do zadań tej komórki organizacyjnej, a za jej pracę „odpowiedzialność ponosi jednoosobowo jej dyrektor”.

(dowód: akta kontroli str. 535-589, 775-781, 1935-1936, 1968-1969)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w dokumentach strategicznych (*Strategii Rozwoju Miasta* i *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych*) a także w badanych programach: *Programach Pomocy Społecznej* na lata 2011-2013 i 2014-2016 oraz w *Programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym na lata 2012-2016* nie określono

⁴⁴ Uchwała Nr LVIII/755/10 z 24 czerwca 2010 r. (zmieniona uchwałą Nr LVIII/775/10 z 13 września 2010 r.).

⁴⁵ Wprowadzony do stosowania zarządzeniem Nr 1726/12 Prezydenta Miasta Białostoku z 23.01.2012 r.

⁴⁶ Do 22.02.2017 r. Powiatowa Rada Zatrudnienia.

⁴⁷ Zastępca Przewodniczącego Zespołu programowego ds. opracowania *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych*, powołanego zarządzeniem Prezydenta (Nr 660/11 z 23 marca 2011 r.).

okresowych (np. w poszczególnych latach) ani docelowych wartości wskaźników działań mających na celu osiągnięcie założonych celów strategicznych (w powołanych strategiach zapisano tylko ich wartości bazowe, odpowiednio z 2008 r. i 2010 r.). Dla przyjętych wskaźników nie określono też sposobu oceny wymiennego i pożądanego postępu w osiąganiu celów. W rezultacie nie była możliwa precyzyjna ocena przebiegu realizacji i stopnia osiągnięcia celów strategii. Tym samym przyjęte cele strategii nie były określone w czasie⁴⁸, 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 osiągnięcia celów. (dowód: akta kontroli str. 35-129, 535-589)

Zastępca Dyrektora Departamentu Strategii i Rozwoju wyjaśniła, że „dokument strategiczny ma charakter deklaracyjny, a nie operacyjny. Oznacza to, iż [...] określa to, co powinno być zrealizowane dla podniesienia poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego Miasta Białostok w danej perspektywie czasowej”. Autorzy Strategii Rozwoju Miasta przy jej opracowywaniu założyli, „iż dopiero na etapie wdrożeniowym konieczne będzie stworzenie kolejnych dokumentów, tym razem o charakterze programowym (faktycznym i operacyjnym) uwzględniających w procesie monitorowania wartości wskaźników adekwatnych dla danego planu / programu, a nie jedynie trendów, tak jak prezentuje to cytowana strategia⁴⁹. [...] wskazując jedynie trendy, a nie wartości wskaźników docelowych wzięto pod uwagę, również fakt, iż podstawowym zadaniem monitoringu jest nadzorowanie zmian, które umożliwi określenie aktualnego stanu elementów przestrzeni i procesów oraz wskaże sytuacje, w których konieczna jest odpowiednia reakcja wraz ze wskazaniem pożądanego kierunku tej reakcji”. (dowód: akta kontroli str. 782-789)

Dyrektor Departamentu Spraw Społecznych wyjaśnił, że Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych była przygotowywana we współpracy Departamentów Urzędu z jednostkami podległymi, m.in. z MOPR, a w materiałach związanych z jej opracowaniem nie przewidziano wartości okresowych i docelowych przyjętych wskaźników. (dowód: akta kontroli str. 775-781)

Odnosząc się do kwestii nieokreślenia wartości (bazowych, okresowych ani docelowych) wskaźników ustalonych dla zadań w Programie Pomocy Społecznej na lata 2014-2016, Dyrektor Departamentu Spraw Społecznych wyjaśnił, że wymóg ich zamieszczenia nie wynikał z obowiązujących przepisów prawa, a ponadto „określenie wskaźników docelowych byłoby bardzo trudne, bowiem realizacja zadań pomocy społecznej warunkowana jest wieloma czynnikami natury zewnętrznej, mającymi istotny wpływ na zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej”. Np. znaczący spadek bezrobocia, uzależniony od sytuacji gospodarczej kraju/regionu przekłada się na liczbę osób/rodzin korzystających z pomocy społecznej. Podobnie, podejmowanie pracy za granicą przekłada się na występowanie problemów opiekuńczo-wychowawczych czy zapewnienie opieki osobom starszym i niepełnosprawnym. „Znaczący wzrost najniższego wynagrodzenia, czy realizacja Programu 500+ (wprowadzone w trakcie trwania Programu Pomocy Społecznej [...] na lata 2014-2016) także nie pozostało bez wpływu na skalę i zakres realizacji zadań pomocy społecznej”. Dyrektor Departamentu Spraw Społecznych wyjaśnił, iż Departament nie realizował innych programów, w których określono by wartości okresowe lub docelowe wskaźników monitorowania działań / zadań. Ocena stopnia realizacji zadań odbywa się poprzez analizę danych za poszczególne lata (wartości liczbowe wskaźników zawartych w Programie Pomocy Społecznej są uwzględnione w sprawozdaniach z działalności MOPR). Ich analiza, porównanie wielkości, tendencja (wzrost, spadek utrzymanie poziomu) służy ocenie skuteczności podejmowanych działań, planowaniu zadań i priorytetów na kolejne okresy oraz planowaniu zapotrzebowania na poszczególne formy pomocy społecznej. (dowód: akta kontroli str. 708-731, 775-781)

⁴⁸ Cel powinien być określony w czasie konkretną datą i podany konkretny termin, który wyznacza czas jego ostatecznej realizacji.

⁴⁹ Stosownie do przepisów art. 30 ust. 2 pkt 1a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.) oraz art. 9 pkt 1, 2, 3 i art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2017 r. poz. 1376, ze zm.).

W kontekście powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że nieokreślenie okresowych i docelowych wartości wskaźników utrudnia ocenę skuteczności stopnia realizacji tych dokumentów.

Wnioski wynikające z prawidłowo prowadzonych przez Urząd analiz sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców Białegostoku stanowiły podstawę do opracowania dokumentów strategicznych i programów (np. programów pomocy społecznej na lata 2011-2013 i 2014-2016), a zidentyfikowane problemy oraz analiza słabych i mocnych stron, szans i zagrożeń posłużyły do sformułowania konkretnych celów i kierunków działań. Stwierdzona nieprawidłowość polegała na nieokreśleniu niektórych ustawowo wymaganych elementów *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych* (prognozy zmian w zakresie objętym Strategią i jej ram finansowych). NIK zwraca też uwagę na nieokreślenie w dokumentach strategicznych i w programach pomocy społecznej okresowych ani docelowych wartości wskaźników służących do ewaluacji prowadzonych działań.

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. W latach 2012-2016 Miasto na realizację zadań w badanych obszarach, tj. pomocy społecznej, pomocy na rynku pracy, zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych i zapewnienia opieki nad małymi dziećmi⁵⁰ poniosło wydatki ze środków własnych i zewnętrznych⁵¹ odpowiednio: 333.758,7 tys. zł (w tym wydatki budżetowe 327.621 tys. zł i pozabudżetowe 6.137,7 tys. zł), 346.831,7 tys. zł (w tym 342.584,9 tys. zł i 4.246,8 tys. zł), 362.533,1 tys. zł (w tym 356.875,9 tys. zł i 5.657,2 tys. zł), 373.186,8 tys. zł (w tym 367.910,9 tys. zł i 5.275,9 tys. zł) oraz 528.850,1 tys. zł (w tym 523.364,3 tys. zł i 5.485,8 tys. zł). W przeliczeniu na jednego mieszkańca wydatki te sukcesywnie wzrastały i wynosiły odpowiednio: 1.132 zł, 1.175 zł, 1.227 zł, 1.261 zł i 1.748 zł. Znaczący wzrost wydatków w 2016 r. był związany głównie z rozpoczęciem realizacji rządowego *Programu Rodzina 500 plus*, na którego realizację wydatkowano 112.827,2 tys. zł. Wykonanie zaplanowanych w tych latach wydatków na ww. zadania kształtowało się na poziomie odpowiednio 98%, 96,3%, 96%, 96,2% i 98%. (dowód: akta kontroli str. 685,1485-1536)

3.2. Wydatki (budżetowe i pozabudżetowe) poniesione przez Miasto na rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych jego mieszkańców, w badanych obszarach, stanowiły w latach 2012-2016 odpowiednio 22%, 24,1%, 24,1%, 26,3% i 34,1% ogółu wydatków. (dowód: akta kontroli str. 1485-1536, 1553)

3.3. Obciążenie bieżących wydatków budżetowych wydatkami na wynagrodzenia i pochodne, związanymi z realizacją badanych zadań, wyniosło: [1] w obszarze pomocy społecznej – 28% w 2012 r., 26% w 2013 r., 26% w 2014 r., 27% w 2015 r. i 16% w 2016 r.⁵², [2] w obszarze opieki nad dziećmi do lat trzech i w wieku przedszkolnym – 74% w 2012 r., 72% w 2013 r., 70% w 2014 r., 67% w 2015 r. i 63% w 2016 r.⁵³, [3] w obszarze zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych – 15% w 2012 r., 16% w 2013 r., 18% w 2014 r., 18% w 2015 r. i 20% w 2016 r. Obciążenie wydatków pozabudżetowych wydatkami na wynagrodzenia w obszarze pomocy społecznej wyniosło: 2% w 2012 r. i 3% w latach 2013-2016, a w obszarze rynku pracy – 2%, oprócz 2015 r. w którym osiągnęło 3%. (dowód: akta kontroli str. 1552)

3.4. Oceniając w jakim stopniu zrealizowane w latach 2013-2016 wydatki pozwoliły na zaspokojenie zidentyfikowanych potrzeb w badanych obszarach, Prezydent wyjaśnił, że:

- w ocenie MOPR, zrealizowane wydatki pozwoliły na zaspokojenie niezbędnych potrzeb dotyczących wsparcia beneficjentów pomocy społecznej, zaś w ocenie Prezydenta „niezbędne potrzeby bytowe klientów MOPR były zabezpieczone na dobrym poziomie”;

⁵⁰ Wydatki poniesione w działach: 801 (rozdziały 80103, 80104, 80105, 80106, 80149), 852, 853 (rozdziały 85305, 85311, 85321, 85333 i 85334) oraz w rozdziałach 70001, 70095 i 85404.

⁵¹ W tym z budżetu państwa, ze środków UE i z PFRON.

⁵² Główną przyczyną zmniejszenia udziału wydatków na wynagrodzenia w wydatkach bieżących w 2016 r. było wystąpienie wydatków związanych z realizacją *Programu Rodzina 500 plus*.

⁵³ W kolejnych latach wzrost wydatków na wynagrodzenia był niższy od wzrostu pozostałych wydatków bieżących.

- posiadane przez PUP środki finansowe w większości zaspokoiły składane zapotrzebowania (wnioski) pracodawców/przedsiębiorców, „jedynie niewielka część tych wniosków nie została zrealizowana i to najczęściej z innych powodów niż brak środków finansowych”;
- w zakresie zapewnienia opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech, w związku z pełnym wykorzystaniem możliwości budynków, w których znajdują się żłobki publiczne rozpoczęto poszukiwanie terenu pod budowę nowej placówki (środki finansowe w pełni zaspokajały potrzeby istniejących żłobków), natomiast w zakresie zapewnienia opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym zaspokojono istniejące potrzeby;
- w ramach zaspakajania potrzeb mieszkaniowych wydatki realizowane były w obszarach: [1] budowa mieszkań – przyjmując średnią ilość osób oczekujących na lokal w każdym roku i średnią liczbę wybudowanych lokali potrzeby zaspokojono w 25%, [2] obniżki czynszu – zrealizowane w 100% (wszystkim najemcom, którzy złożyli wnioski i spełnili wyznaczone kryteria, udzielono obniżki czynszu, [3] program oddłużeniowy – w ramach tego projektu wszystkim mieszkańcom zasobu, którzy przystąpili do programu udzielono jednej z form pomocy wynikającej z uchwały Rady Miasta, [4] odpracowanie zadłużenia – zrealizowano w 100% (wszystkim chętnym, którzy przystąpili do programu umożliwiono odpracowanie zadłużenia w formie świadczenia rzeczowego).

(dowód: akta kontroli str. 1586-1596)

3.5. Na podstawie informacji uzyskanych z 21 jednostek organizacyjnych Miasta⁵⁴ i Departamentów Urzędu nadzorujących realizację zadań tych jednostek, ustalono, iż niezaspokojone potrzeby mieszkańców w poszczególnych obszarach przedstawiały się następująco:

[A] W zakresie pomocy społecznej nierozwiązanym problemem był brak wolnych miejsc w domach pomocy społecznej, których niedobór na koniec lat 2012-2016 wynosił 119, 134, 116, 78 i 83 (problem ten częściowo rozwiązywało kierowanie osób do takich domów na terenie innych powiatów i działania polegające na zapewnieniu usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania).

(dowód: akta kontroli str. 686, 691-693, 751-752, 1281-1285, 1589-1590)

[B] W obszarze rynku pracy: [1] stopa bezrobocia rejestrowanego na terenie Białegostoku zmniejszyła się z 13,3% na koniec 2012 r. do 9%⁵⁵ na koniec 2016 r., tj. o 32,3%, lecz była wyższa o 0,7 punktu procentowego od stopy bezrobocia w kraju, [2] liczba długotrwale bezrobotnych, w tym samym czasie zmniejszyła się z 9.050 do 7.062, jednak ich udział w liczbie bezrobotnych ogółem wzrósł z 54,7% do 62,4%, [3] znacząco zmniejszyła się różnica pomiędzy średnią liczbą bezrobotnych w danym roku a liczbą ofert pracy ogółem, które wpłynęły do PUP (z 11.374 w 2012 r. do 3.146).

(dowód: akta kontroli str. 685, 691)

[C] W zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, wg danych ZMK w latach 2012-2016 występował niedobór mieszkań komunalnych (121, 41, 42, 60, 85) i socjalnych (391, 676, 621, 639 i 707)⁵⁶. Wg wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora ZMK, „można przyjąć, iż około połowa podanej [...] wartości stanowi realne niezaspokojone potrzeby [...], czyli ok. 396 pozycji”, gdyż obejmują one m.in. takie sytuacje jak: [1] trwające postępowanie (oferta została przyjęta, ale nie podpisano umowy najmu, wszczęto postępowanie o nadanie klauzuli wykonalności wyroku), [2] osoba z listy uprawnionych otrzymała już jedną propozycję od Miasta, ale ją odrzuciła, [3] osoba posiadająca wyrok eksmisyjny z lokalu socjalnego uzyskała, zgodnie z wyrokiem, prawo do lokalu socjalnego, [4] osoba z wyrokiem eksmisyjnym podjęła działania zmierzające do regulowania należności (przystąpiła do programu oddłużeniowego, spłata raty, odpracowania długu). Ponadto Miasto posiada wolne lokale, w których prowadzone są prace remontowe.

(dowód: akta kontroli str. 691, 694, 1380-1383)

⁵⁴ Informacje uzyskano od: ZMK, dwóch domów pomocy społecznej, pięciu z siedmiu żłobków miejskich i 13 (z 56) przedszkoli samorządowych.

⁵⁵ Wg danych GUS stopa bezrobocia rejestrowanego w Polsce na koniec 2016 r. wyniosła 8,3%.

⁵⁶ Liczba niezrealizowanych na koniec roku pozycji na listach osób oczekujących na najem lokalu socjalnego i niezrealizowanych wyroków (w 2012 r. tylko liczba niezrealizowanych wyroków – zgodnie z obowiązującą uchwałą).

[D] W ramach zapewnienia opieki nad dziećmi nierozwiązany pozostawał problem zapewnienia miejsc w żłobkach, których niedobór w latach 2012-2016 – wg list oczekujących – wynosił 1.378, 1.281, 1.431, 1.473 i 1.520. Miasto dysponowało 780 miejscami w żłobkach na koniec 2012 r., a ich liczba zwiększyła się do 928 w 2015 r. (liczba dzieci w żłobkach niepublicznych zwiększyła się w tym czasie z 15 do 534). Prezydent wyjaśnił, że „art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, iż zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Jedno z tych zadań obejmuje sprawy wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy. Ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 takiego obowiązku obligatoryjnie nie narzuca. Zgodnie z art. 8 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, żłobki i kluby dziecięce mogą tworzyć i prowadzić gminy. Na terenie Miasta Białystok funkcjonuje 7 żłobków miejskich [...]. Na koniec 2016 roku w kolejce oczekujących [...] było 1520 dzieci. [...] jest to wielkość nie mająca odzwierciedlenia w stanie faktycznym i znacząco zawyżona. Wynika to z wprowadzenia elektronicznego systemu naboru do żłobków, gdzie jedno dziecko rejestrowane jest jednocześnie w trzech żłobkach zgodnie z przyjętym trybem tzn. żłobek I, II, III wyboru. Aktualnie Miasto Białystok jest w trakcie opracowywania dokumentacji na budowę nowego żłobka na 200 miejsc, co jest odpowiedzią na zidentyfikowane potrzeby [...] w miarę potrzeb przewiduje możliwość aplikowania po środki finansowe z dotacji celowych z budżetu państwa m.in. w ramach resortowego programu wspierania rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 – Program „Maluch” oraz Program „Maluch plus” – edycja specjalna „Za Życiem”, jeśli tylko MRPiPS ogłosi kolejne edycje konkursu ofert.” W dniu 10.08.2017 r. wydano pozwolenie na budowę żłobka, o którym mowa w wyjaśnieniu. Dane o skali potrzeb potwierdzały informacje pięciu żłobków, w których na koniec 2016 r. na listach oczekujących było od 134 do 298 dzieci, przy czym zwrócono w nich uwagę na fakt, że są to liczby zawyżone, gdyż m.in.: rodzice zapisują dzieci tuż po urodzeniu (dziecko może być przyjęte po ukończeniu 20 tygodnia życia), rodzice nie zgłaszają rezygnacji z oczekiwania na umieszczenie dziecka w żłobku (problem ten częściowo ma rozwiązać, wprowadzone od 2017 r., wysyłanie – przez elektroniczny system naboru – informacji „o terminie wygaśnięcia złożonego wniosku, jeżeli rodzic wniosku nie odświeży, kandydat straci status zaakceptowany i nie będzie mógł brać udziału w rekrutacji”).

(dowód: akta kontroli str. 686, 691, 790-791, 1286-1291, 1586-1593, 1825-1838)

W latach 2012-2014 występował niedobór miejsc w przedszkolach, liczba dzieci nieprzyjętych do przedszkoli przewyższała liczbę pozostałych po rekrutacji wolnych miejsc o 773, 833 i 94. Natomiast w latach 2015-2016 wystąpiła nadwyżka miejsc dostępnych w przedszkolach nad liczbą dzieci do nich nieprzyjętych, odpowiednio o 263 i 279⁵⁷. W roku szkolnym 2012/2013 wychowaniem przedszkolnym objęto 11.206 dzieci⁵⁸, a w roku szkolnym 2016/2017 – 12.270 dzieci⁵⁹. W międzyczasie wzrósł odsetek dzieci objętych opieką przedszkolną w dotowanych placówkach niepublicznych z 11,3% do 25,4%. Zabezpieczenie potrzeb w zakresie zapewnienia opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym było m.in. efektem rozbudowy niektórych przedszkoli, realizacji projektów unijnych, zwiększających dostępność do wychowania przedszkolnego i wzbogacających bezpłatną ofertę zajęć dodatkowych, tworzenia oddziałów przedszkolnych w budynkach szkół podstawowych i zespołów szkolno-przedszkolnych. Przeprowadzono także otwarty konkurs ofert na realizację zadania publicznego z zakresu wychowania przedszkolnego przez osoby prowadzące przedszkola niepubliczne.

⁵⁷ W latach 2015-2016 do przedszkoli – po rekrutacji uzupełniającej – nie przyjęto odpowiednio 20 i 73 dzieci, zaś wolnych miejsc w przedszkolach samorządowych lub oddziałach przedszkolnych w szkołach samorządowych pozostawało 283 i 352.

⁵⁸ W tym: 8.102 w przedszkolach samorządowych, 1.329 – w oddziałach przedszkolnych w szkołach samorządowych, 1.702 – w niepublicznych przedszkolach i punktach przedszkolnych dotowanych i 73 w oddziałach przedszkolnych w niepublicznych szkołach dotowanych.

⁵⁹ W tym: 7.998 w przedszkolach samorządowych, 1.159 – w oddziałach przedszkolnych w szkołach samorządowych, 3.069 – w niepublicznych przedszkolach i punktach przedszkolnych dotowanych i 44 w oddziałach przedszkolnych w niepublicznych szkołach dotowanych.

Z informacji 13 przedszkoli wynikało, że tylko w czterech z nich – w niektórych latach – przyjęto wszystkie zgłoszone dzieci, natomiast w pozostałych corocznie występowały przypadki nieprzyjęcia z powodu braku miejsc. Wskazywać to może na niedostosowanie lokalizacji przedszkoli do potrzeb lub brak zainteresowania przedszkolami, w których były wolne miejsca (szczególnie w oddziałach przedszkolnych przy szkołach podstawowych).

(dowód: akta kontroli str. 692-693, 920-922, 924-967, 1292-1306, 1586-1593, 1745-1746)

3.6. Wg informacji ZMK, w badanym okresie odnotowano jeden przypadek wydania decyzji nadzoru budowlanego o wyłączeniu części nieruchomości z użytkowania (drugiego piętra i poddasza użytkowego)⁶⁰. Mieszkańcy zostali wykwaterowani, przygotowywany jest projekt przebudowy budynku.

(dowód: akta kontroli str. 1380-1385)

3.7. Do najistotniejszych przedsięwzięć zrealizowanych przez Miasto w latach 2013-2016 należały:

a) w zakresie pomocy społecznej (zadania realizowane głównie przez MOPR, ale także Departament Spraw Społecznych):

- projekt systemowy „40+” *Dojrzałość, lojalność, stabilność, „Aktywność kluczem do sukcesu”*, którym w latach 2013-2015 objęto odpowiednio: 335, 562 i 248 osób (wydatki wyniosły: 1.256 tys. zł, 2.040 tys. zł i 1.386 tys. zł),
- program wieloletni „*Pomoc Państwa w zakresie dożywiania*”, którym w 2013 r. objęto 16.747 osób (wydatkowano 6.890 tys. zł) i jego kontynuacja (lata 2014-2020), którą w latach 2014-2016 objęto: 15.596, 16.191 i 13.838 osób (wydatkowano: 6.933 tys. zł, 7.150 tys. zł i 6.445 tys. zł),
- działania na rzecz osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością, w zakresie zapewnienia osobom bezdomnym schronienia (w noclegowniach, ogrzewalniach i schroniskach) i posiłków oraz streetworking – w latach 2013-2016 udzielono pomocy 1.522, 1.906, 2.602 i 1.859 osobom (niektóre mogły korzystać z niej wielokrotnie lub w różnych miejscach), w wyniku przekazania organizacjom społecznym dotacji w kwotach 715 tys. zł, 1.084 tys. zł, 1.285 tys. zł i 1.359 tys. zł,
- zapewnienie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, w latach 2013-2016 odpowiednio 276, 301, 321 i 354 osobom, udzielając dotacji organizacjom społecznym odpowiednio w wysokości 2.628 tys. zł, 2.893 tys. zł, 3.233 tys. zł i 3.858 tys. zł,
- gminny program osłonowy w zakresie zmniejszenia wydatków poniesionych na leki przez mieszkańców Miasta, z którego w latach 2015-2016 skorzystało 1.581 i 2.786 osób, a wydatki wyniosły 476 tys. zł i 1.090 tys. zł;

b) w obszarze rynku pracy – zasadnicze zadania były realizowane przez PUP, natomiast istotniejsze działania podejmowane w Urzędzie to:

- dofinansowanie prowadzenia warsztatów terapii zajęciowej osób niepełnosprawnych, w ramach którego w latach 2013-2016 – na podstawie corocznych umów z czterema podmiotami prowadzącymi takie warsztaty – pokrywano (w części nieobjętej dofinansowaniem PFRON) koszty rehabilitacji, odpowiednio: 198 tys. zł, 210 tys. zł, 218 tys. zł i 233 tys. zł (w 2013 r. 117 osób, a w kolejnych latach po 126 osób),
- zwrot pracodawcom kosztów wyposażenia stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych (w latach 2013-2016 odpowiednio: 27, 42, 28 i 20 stanowisk, za 1.341 tys. zł, 2.210 tys. zł, 1.027 tys. zł i 1.129 tys. zł),
- przyznawanie osobom niepełnosprawnym środków na podjęcie działalności gospodarczej (w latach 2013-2016 odpowiednio: trzem, pięciu, czterem i czterem osobom, w łącznej kwocie 139 tys. zł, 199 tys. zł, 177 tys. zł i 190 tys. zł),
- uruchomienie i zapewnienie funkcjonowania Białostockiego Parku Naukowo-Technologicznego (zwanego dalej „BPN-T”), na które w latach 2012-2016 wydatkowano 125.186 tys. zł (szerzej opisane w pkt 3.8),

⁶⁰ Dotyczyło to budynku stanowiącego współwłasność Wspólnoty Mieszkaniowej przy ul. Jurowieckiej 42.

- rozszerzenie Podstrefy Białystok Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (dalej zwanej „Podstrefą SSSE”), w związku z którym w latach 2012-2016 poniesiono wydatki w wysokości 2.435 tys. zł (co szerzej opisano w pkt 3.8);
- c) w ramach zapewnienia opieki nad dziećmi do lat trzech i w wieku przedszkolnym:
 - budowa Przedszkola Samorządowego nr 81, termomodernizacja i rozbudowy budynków przedszkolnych (Przedszkola Samorządowe Nr 32 i Nr 64), poprawa infrastruktury i warunków pobytu dzieci w przedszkolach, utworzenie nowych oddziałów przedszkolnych dla dzieci trzy i czteroletnich, na które w latach 2013-2016 wydatkowano odpowiednio 5.028 tys. zł, 576 tys. zł, 1.270 tys. zł i 7.118 tys. zł,
 - realizacja projektów unijnych z zakresu wychowania przedszkolnego (obejmujących utworzenie nowych oddziałów przedszkolnych i prowadzenie dodatkowych zajęć)⁶¹, na które w latach 2013-2016 wydatkowano odpowiednio 896 tys. zł, 683 tys. zł, 243 tys. zł i 84 tys. zł,
 - realizacja zajęć dodatkowych w przedszkolach (granty)⁶², na które w latach 2013-2016 wydatkowano odpowiednio 121 tys. zł, 64 tys. zł, 166 tys. zł i 35 tys. zł,
 - zapewnienie bieżącego funkcjonowania siedmiu żłobków miejskich (w latach 2013-2016 wydatkowano odpowiednio 10.050 tys. zł, 9.290 tys. zł, 9.639 tys. zł i 10.239 tys. zł), w tym utworzenie nowych 149 miejsc w ramach reorganizacji i remontów;
- d) w zakresie polityki mieszkaniowej:
 - budowa siedmiu budynków z ogółem 263 lokalami komunalnymi (w tym 32 oddanymi do użytkowania w 2017 r.), na które w latach 2013-2016 wydatkowano odpowiednio 4.115 tys. zł, 1.803 tys. zł, 12.917 tys. zł i 13.465 tys. zł⁶³,
 - termomodernizacja dwóch budynków komunalnych w 2013 r., na które wydatkowano 1.227 tys. zł,
 - modernizacja ośmiu budynków komunalnych, na co w latach 2013-2016 wydatkowano odpowiednio 870 tys. zł, 1.504 tys. zł, 0 tys. zł i 622 tys. zł,
 - modernizacje lub remonty czterech zabytkowych budynków komunalnych, na które w latach 2014-2015 wydatkowano odpowiednio 848 tys. zł i 2.784 tys. zł,
 - obniżki czynszu dla najemców gminnych lokali mieszkalnych o niskich dochodach⁶⁴, w latach 2013-2016 odpowiednio o wartości: 3.150 tys. zł (1.398 osób), 2.409 tys. zł (1.139 osób), 2.067 tys. zł (958 osób) i 1.658 tys. zł (869 osób),
 - program pomocy osobom i rodzinom zagrożonym eksmisją⁶⁵, w ramach którego w latach 2013-2014 rozłożono na raty zaległości 34 osób (408 tys. zł) i 18 osób (320 tys. zł) oraz w 2013 r. umorzono zaległości 19 osób (59 tys. zł),
 - odpracowanie zadłużenia przez mieszkańców (możliwość spłaty zaległości czynszowych poprzez pracę na rzecz Miasta)⁶⁶ w latach 2015-2016, odpowiednio w kwotach 262 tys. zł (70 osób) i 326 tys. zł (41 osób).

(dowód: akta kontroli str. 383, 695-705, 968-990, 1405-1431)

⁶¹ Były to m.in. projekty: „Mali ludzie-wielkie możliwości-edukujmy nowocześnie” zrealizowany w latach 2012-2015 przez Przedszkole Samorządowe Nr 22, „Przedszkole równych szans - Przedszkolandia” zrealizowany w latach 2012-2014 przez Przedszkole Samorządowe Nr 31, „Podniesienie oferty edukacyjnej w PS 1 w Białymstoku” realizowany przez Przedszkole Samorządowe Nr 1 (realizacja w latach 2016-2018), „Mele Laboratorium Językowe” realizowany przez Przedszkole Samorządowe Nr 32 (realizacja w latach 2016-2017).

⁶² Miały one na celu uatrakcyjnienie pobytu dzieci w przedszkolu, spędzanie czasu z rodzicami, wspieranie rodziny we wszechstronnym rozwoju dziecka, zwiększenie integracji nauczycieli z rodzicami i między rodzicami, zwiększenie świadomości pedagogicznej rodziców, poprawienie kompetencji wychowawczych rodziców, rozwój i edukację dzieci poprzez działania artystyczne i twórcze.

⁶³ Liczba mieszkań w zasobach Komunalnego Towarzystwa Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. w Białymstoku wzrosła z 2.289 na koniec w 2012 r. do 2.552 na koniec 2016 r.

⁶⁴ Na podstawie zarządzenia Prezydenta Miasta Białegostoku Nr 2057/09 z 4 marca 2009 r. w sprawie udzielenia obniżki czynszu najemcom lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Białystok, zmienione zarządzeniami Prezydenta Miasta Białegostoku: Nr 2313/09 z 22.06.2009 r. i Nr 2404 z 14.07.2009 r.

⁶⁵ Uchwała Rady Miejskiej Białegostoku Nr XXXV/435/08 z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie przyjęcia programu pomocy osobom i rodzinom zagrożonym eksmisją.

⁶⁶ Na podstawie zarządzenia Nr 4489/14 Prezydenta Miasta Białegostoku z 27 maja 2014 r. w sprawie ustalenia możliwości spłaty zadłużenia z tytułu używania lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Białystok w formie świadczeń rzeczowych, zmienione zarządzeniami Nr 4983/14 z 3 listopada 2014 r. i Nr 1231/16 z 30 grudnia 2016 r.

Większość zadań wpisywała się w dokumenty strategiczne, np. działania na rzecz osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością, działania wspierające osoby niepełnosprawne na rynku pracy, utworzenie BPN-T, Podstrefa SSSE, budowa mieszkań komunalnych i polepszanie warunków w istniejących takich lokalach, obniżki czynszów, pomoc w spłacie zadłużenia. Inne były m.in. następstwem programów rządowych bądź działań nieobjętych celami, priorytetami i kierunkami działań zapisanymi w dokumentach strategicznych (działania w celu zapewnienia miejsc w przedszkolach).

(dowód: akta kontroli str. 81-83, 86-90, 91-93, 560-575)

3.8. W dniu 29.03.2006 r. pomiędzy Miastem Białystok (działającym na prawach powiatu) a Powiatem Białostockim zawarto porozumienie w sprawie wspólnego wykonywania zadań z zakresu łagodzenia skutków bezrobocia, zatrudnienia oraz aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych i osób poszukujących pracy⁶⁷. Porozumieniem z 28.04.2006 r. w sprawie współfinansowania kosztów funkcjonowania PUP, strony ustaliły, że Powiat Białostocki, przy pomocy PUP realizuje zadania z zakresu przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy (szczegółowo określone w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocii zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁶⁸) jako zadanie własne, obejmując obszarem swego działania Powiat Białostocki i Miasto Białystok. Powiat dotujący (Miasto Białystok) zobowiązał się do przekazywania dotacji na współfinansowanie PUP w wysokości równej iloczynowi mieszkańców z terenu Powiatu dotującego do łącznej liczby mieszkańców z całego obszaru działania PUP, wg stanu na koniec roku poprzedzającego rok budżetowy⁶⁹. W porozumieniu ustalono: [a] procedurę i terminy określania kwoty dotacji na dany rok budżetowy, wpisujące się w procedury i terminy ustalania planu finansowego, [b] zasady i terminy przekazywania dotacji, [c] zasady i terminy rozliczania dotacji. Ustalanie i rozliczanie kwoty dotacji na lata 2013-2016 odbywało się zgodnie z przyjętymi zasadami. Dotacje Miasta, wyniosły odpowiednio 4.370,1 tys. zł, 4.402,3 tys. zł, 4.559,9 tys. zł i 4.596,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 826-915)

Działania Miasta na rzecz rynku pracy i rozwoju gospodarczego, przyczyniające się do stworzenia dodatkowych miejsc pracy (poza działaniami dotyczącymi osób niepełnosprawnych, wzmiankowanymi w pkt 3.7) w szczególności polegały na:

[A] Uruchomieniu i funkcjonowaniu BPN-T⁷⁰, który rozpoczął funkcjonowanie w 2014 r. Utworzony został w ramach projektu zrealizowanego w latach 2008-2015 współfinansowanego ze środków UE (całkowita wartość projektu: 167.741,9 tys. zł, w tym dofinansowanie: 125.106,7 tys. zł i odzyskany podatek VAT – 20.569,1 tys. zł)⁷¹. Tereny BPN-T zajęły łącznie 26 ha, z czego 3 ha zagospodarowano na potrzeby Parku (pod lokalizację Inkubatora Technologicznego i Administracji oraz Centrum Technologicznego), a 23 ha stanowią uzbrojone tereny inwestycyjne przeznaczone na sprzedaż. W ramach projektu wybudowano dwa budynki o łącznej powierzchni 12.777 m² (z tego m.in. 4.113 m² biurowej i 3.077 m² laboratoryjnej) i drogi dojazdowe łączące BPN-T z krajowym układem drogowym. Wg stanu na 30.11.2016 r. w BPN-T funkcjonowało 63 lokatorów, utworzono 177 miejsc pracy (95 nowych etatów, przy zakładanych na koniec 2016 r. – 148, docelowo w 2020 r. ma ich być 262)⁷². Lokatorom w ramach zniżek udzielana jest pomoc publiczna (pomoc de minimis), której wartość brutto w latach 2014-2016 wyniosła 4.738,5 tys. zł. Dotychczas sprzedano sześć działek

⁶⁷ Na jego mocy wyszczególnione zadania wykonuje – „pod zwierzchnictwem Starosty Powiatu Białostockiego” – PUP, którego obszar działania obejmuje Miasto Białystok i Powiat Białostocki.

⁶⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1065, ze zm.

⁶⁹ Na dzień zawarcia porozumienia udział liczby mieszkańców Miasta Białystok w liczbie wszystkich osób zamieszkujących na obszarze działania PUP wynosił 67,75%. Przy ustalaniu wysokości dotacji na lata 2013-2016 wskaźnik ten wynosił odpowiednio: 67,2%, 67,1%, 67,2% i 67%.

⁷⁰ W 2012 r. powołana została jednostka budżetowa Białostocki Park Naukowo-Technologiczny (na mocy Uchwały nr XI/78/11 Rady Miejskiej Białegostoku z 18 kwietnia 2011 r.), która była współrealizatorem (wraz z Miastem Białystok) projektu „Białostocki Park Naukowo-Technologiczny”, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013.

⁷¹ Zgodnie z ostatecznym rozliczeniem, całkowity koszt realizacji projektu wyniósł 167.741,9 tys. zł. Wartość wydatków kwalifikowanych zamknęła się kwotą 142.386,3 tys. zł. Uzyskana kwota dofinansowania dla projektu to 125.106,7 tys. zł, z tego zaangażowane środki EFRR wyniosły 118.108,6 tys. zł, a środki dotacji celowej z budżetu państwa – 6.998,1 tys. zł. Kwalifikowalny wkład własny Beneficjenta wyniósł 17.279,6 tys. zł.

⁷² Na terenie BPN-T zlokalizowano cztery inwestycje przy zakładanych na koniec 2016 r. – sześciu, a docelowo – 12 w 2020 r. (co spowodowane było trudnościami ze sprzedażą terenów).

o łącznej powierzchni 6,97 ha (o wartości 14.984 tys. zł). Aktualnie tereny są zagospodarowywane przez Inwestorów.

- [B] Rozszerzeniu – utworzonej w 2008 r. i zajmującej 29,91 ha⁷³ – Podstrefy SSE o kolejne 64,4 ha terenów inwestycyjnych, w tym teren usytuowanego w jej sąsiedztwie BPN-T⁷⁴. Z ogólnej powierzchni 94,3 ha, na koniec I półrocza 2017 r. do zbycia pozostało 60 ha. Pierwsze zakłady uruchomiono w 2012 r. Do końca 2016 r. tereny zakupiło 12 firm. W latach 2012-2016 inwestorzy zrealizowali inwestycje o łącznej wartości 403.882 tys. zł i utworzono 1.001 miejsc pracy.

Były to działania wpisujące się w *Strategię Rozwoju Miasta*, m.in. w cel strategiczny „*Długofalowy wzrost gospodarki opartej na wiedzy i w konsekwencji większa liczba jakościowo lepszych miejsc pracy*”, priorytet „*Rozwój innowacyjnej gospodarki*”, a w nim kierunek działania „*Wsparcie innowacyjności*” oraz priorytet „*pozyskanie inwestorów zewnętrznych krajowych oraz zagranicznych*” a w nim kierunki działań „*Kompleksowe przygotowanie i oferowanie na korzystnych dla inwestorów warunkach terenów inwestycyjnych*” i „*Rozwój podstrefy suwalskiej specjalnej strefy ekonomicznej w Białymstoku*”.

(dowód: akta kontroli str. 91-93, 305-308, 349-353, 390-399, 1581-1601, 1747-1765)

Prezydent wyjaśnił, że „*kluczowym działaniem władz Miasta jest rozwój infrastruktury technicznej i dostępności komunikacyjnej Białegostoku, co zostało również zawarte w Priorytecie A.2. Tworzenie efektywnego systemu komunikacji Miasta z dużym udziałem transportu zbiorowego oraz ruchu kołowego Strategii Rozwoju Miasta [...] Realizacja inwestycji związanych z rozbudową układu komunikacyjnego oraz budową obwodnic miasta ma na celu zwiększenie przepustowości, płynności i bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także usprawnienie połączeń z drogami krajowymi. Rozwój układu komunikacyjnego miasta wpływa na poprawę mobilności mieszkańców, a przez to sprawny, łatwiejszy i szybszy dostęp do miejsc pracy, jak również jest to zachęta dla inwestorów do lokowania i rozwoju swojej działalności na terenie Białegostoku*”. (dowód: akta kontroli str. 1581-1601)

3.9. Badaniem kontrolnym objęto cztery przedsięwzięcia realizowane przez Miasto w latach 2013-2016, wpisujące się w obszary: zaspakajania potrzeb mieszkaniowych, zapewnienia opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym oraz pomocy społecznej, w tym:

- [1] Budowę w latach 2014-2016 trzech budynków mieszkalnych przy ul. Bema – inwestycję realizowaną przy wsparciu Banku Gospodarstwa Krajowego, której efektem było uzyskanie 171 komunalnych lokali mieszkalnych⁷⁵ o łącznej powierzchni użytkowej 7.809,9 m². Wykonawcy (wyłonieni w przetargu nieograniczonym) zrealizowali roboty budowlane w terminach określonych umową. Łączna wartość tych inwestycji wyniosła 22.503,8 tys. zł (w tym 1.076,5 tys. zł wydatkowane w latach 2010-2012 na dokumentację projektową i geotechniczną). (dowód: akta kontroli str. 1307-1367)
- [2] Realizację w latach 2012-2015 projektu „*Mali ludzie – wielkie możliwości – edukujmy nowocześnie*” w Przedszkolu Samorządowym Nr 22⁷⁶. Wartość dofinansowania wyniosła 1.532,5 tys. zł, wkład własny – 270,4 tys. zł. W ramach projektu utworzono dwa nowe oddziały przedszkolne dla 35 dzieci w wieku trzech-pięciu lat i przeprowadzono zajęcia dodatkowe (koło plastyczne, matematyczne, teatralne, języka angielskiego), zajęcia terapii pedagogicznej i logopedycznej dla 155 wychowanków przedszkola w wieku trzech-sześciu lat oraz zajęcia w formie warsztatów i konsultacji z 50 rodzicami.

(dowód: akta kontroli str. 1090-1263)

⁷³ Uzbrojenie terenów Podstrefy SSSE w infrastrukturę techniczną i drogową zrealizowano w ramach projektu współfinansowanego ze środków UE w latach 2008-2009.

⁷⁴ Podstrefa została utworzona na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie suwalskiej specjalnej strefy ekonomicznej (Dz. U. z 2008 r. Nr 232, poz. 1559) i rozszerzona rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie suwalskiej specjalnej strefy ekonomicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 1853).

⁷⁵ Był to I etap budowy mieszkań komunalnych na osiedlu Bema. W dniu 25.01.2017 r. została zawarta umowa (o wartości 710,2 tys. zł) na opracowanie koncepcji i dokumentacji projektowej wielobranżowej wraz z uzyskaniem pozwolenia na budowę budynków mieszkalnych wielorodzinnych wraz z infrastrukturą techniczną i zagospodarowaniem terenu – II etap inwestycji pod nazwą: *Budowa osiedla mieszkalnego pomiędzy ul. J. Bema i Wojsk Ochrony Pogranicza*.

⁷⁶ Projekt realizowany w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki współfinansowanego ze środków EFS, na podstawie umowy o dofinansowanie Nr UDA-POKL.09.01.01-20-218/12-00 z 29.08.2012 r., zawartej pomiędzy Miastem Białymstok a Województwem Podlaskim. Instytucja Pośrednicząca (Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego), pismem z 23.09.2015 r. poinformowała, że z tym dniem projekt został zamknięty i prawidłowo rozliczony.

[3] Termomodernizację i rozbudowę budynku Przedszkola Samorządowego Nr 32, zrealizowaną w 2016 r. łącznym kosztem 3.113,4 tys. zł (ponadto w 2015 r. wydatkowano 45,9 tys. zł na dokumentację projektową i organizację przetargu). Wykonawców dokumentacji projektowej i robót budowlanych wyłoniono w trybie przetargu nieograniczonego. Zadania te zrealizowano w terminach umownych (usunięcie części usterek stwierdzonych przy odbiorze przesunięto – ze względu na okres zimowy – do 30 maja 2017 r., co zostało wyegzekwowane). W efekcie rozbudowy utworzono dwa nowe oddziały przedszkolne (po 25 miejsc), a kolejne dwa oddziały (także po 25 miejsc) przeniesiono ze starej części budynku (z uwagi na trudne warunki) i przekształcono w oddziały całodzienne.

(dowód: akta kontroli str. 987-990, 994-1089)

[4] Prowadzenie w 2016 r. działań na rzecz osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością, powierzonych do realizacji organizacjom społecznym, do których statutowej działalności wpisano zadania z tego zakresu. Z takimi organizacjami, wyłonionymi w drodze otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej⁷⁷, zawarto osiem umów i przekazano dotacje w łącznej kwocie 1.358,9 tys. zł. Realizacja powierzonych w ten sposób zadań była monitorowana przez pracowników Departamentu Spraw Społecznych, poprzez analizę kwartalnych i końcowych sprawozdań składanych przez dotowane organizacje (przeprowadzono kontrole u dwóch dotowanych, w zakresie zadań realizowanych w latach wcześniejszych). W ramach zrealizowanych zadań, w szczególności: [a] prowadzono dom dla bezdomnych, ogrzewalnie, noclegownie lub świetlice, [b] zapewniano posiłki, odzież, możliwość skorzystania z łaźni i środków czystości, prania odzieży, korzystania z komputera, a także poradnictwo psychologiczne, socjalne i prawne, [c] świadczone pomocy w zakresie schronienia, posiłków, odzieży, dotarcia do opieki zdrowotnej, w uzyskaniu pracy, miejsca zamieszkania, [d] zapewniano czasowe zamieszkanie cudzoziemcom i osobom eksmitowanym, [e] prowadzono schronisko dla bezdomnych i pomoc osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po opuszczeniu zakładów karnych, w postaci pobytu, całodziennych posiłków, odzieży, poradnictwa prawnego i pedagogicznego. Udzielono pomocy 1.859 osobom (niektóre mogły korzystać z niej wielokrotnie lub w różnych miejscach), w tym 119 osobom w ramach działań „streetworking”.

(dowód: akta kontroli str. 792-824)

3.10. Zawansowanie realizacji zbadanych przedsięwzięć znajdowało odzwierciedlenie w sprawozdaniach i raportach sporządzanych w Urzędzie lub wpływających z jednostek organizacyjnych, wnioskach o płatność, protokołach odbioru robót, rozliczeń, itp.

(dowód: akta kontroli str. 276-402, 590-670, 744-774, 810-825, 1069-1085, 1184-1268, 1432-1481)

3.11. Stopień realizacji zbadanych przedsięwzięć znalazł odzwierciedlenie w raportach z monitoringu realizacji dokumentów strategicznych, w formie zawartych w nich opisów realizowanych działań lub we wskaźnikach objętych monitorowaniem. Przedsięwzięcia te przyczyniły się do realizacji *Strategii Rozwoju Miasta* i *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych*.

(dowód: akta kontroli str. 276-402, 590-670, 744-774)

3.12. Stosownie do zapisów w dokumentach strategicznych prowadzony był monitoring ich realizacji. W okresie objętym kontrolą corocznie sporządzano raport z monitoringu *Strategii Rozwoju Miasta*⁷⁸ (obejmujący m.in. wskaźniki realizacji działań, a także opis działań i programów zrealizowanych oraz rozpoczętych i wymagających kontynuacji), przy czym raportu za 2016 r. nie opracowano do dnia zakończenia kontroli NIK. Zastępca Dyrektora Departamentu Strategii i Rozwoju wyjaśniła, że gromadzone były informacje o działaniach zrealizowanych przez komórki organizacyjne Urzędu, podległe jednostki i inne podmioty, planowane było wystąpienie do Urzędu Statystycznego o udostępnienie danych

⁷⁷ Na podstawie art. 11-15 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1118, ze zm.). Podmioty, którym powierzono realizację zadań to: Stowarzyszenie „Ku Dobrej Nadziei”, Caritas Archidiecezji Białostockiej, Fundacja Dialog, Eleos Prawosławny Ośrodek Miłosierdzia Diecezji Białostocko-Gdańskiej, Polski Komitet Pomocy Społecznej Zarząd Okręgowy, Stowarzyszenie Penitencjarne „Patronat” Oddział w Białymstoku, Fundacja „Spe Salvi”.

⁷⁸ Prace nad raportami za lata 2013-2015 ukończono odpowiednio w styczniu 2015 r., styczniu 2016 r. i lutym 2017 r.

niedostępnych na stronie www.stat.gov.pl (wybrane wskaźniki udostępniane są w listopadzie). W związku z tym opracowanie raportu za 2016 r. planowane jest na grudzień 2017 r. W 2015 r., po czterech latach obowiązywania, przeprowadzono ewaluację tej Strategii. (dowód: akta kontroli str. 276-402, 782-788, 1940-1960)

Corocznie opracowano raport z realizacji *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych*, jednak nie przeprowadzono jej ewaluacji, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „*Ustalone nieprawidłowości*”. (dowód: akta kontroli str. 590-670)

3.13. Raporty z monitoringu *Strategii Rozwoju Miasta*, sprawozdania z działalności MOPR (obejmujące m.in. realizację przyjętych programów) były przedkładane Radzie Miasta. W protokołach sesji nie odnotowano zastrzeżeń dotyczących realizowanych działań ani dyskusji nad tymi dokumentami. W 2016 r. Dyrektor PUP przedstawiła informację o działalności tego Urzędu w 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1766-1824)

3.14. Analiza realizacji celów strategicznych, priorytetów i kierunków działań przyjętych w dokumentach strategicznych stanowiła przedmiot sporządzanych corocznie raportów (wzmiankowanych w pkt 3.12). Raporty z monitoringu *Strategii Rozwoju Miasta*⁷⁹ opracowywano w Departamencie Strategii i Rozwoju, któremu zadania dotyczące monitoringu i ewaluacji tej Strategii przypisano w regulaminie organizacyjnym Urzędu. Wyjątek stanowiło zlecenie firmie zewnętrznej opracowania raportu z monitoringu za 2015 r. i raportu z ewaluacji (za 43,2 tys. zł). Raporty z realizacji *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych* były sporządzane przez MOPR (będący realizatorem bądź współrealizatorem większości zapisanych w niej zadań), który przekazywał te raporty do Urzędu. (dowód: akta kontroli str. 276-402, 534, 590-670)

W przeprowadzonej w 2015 r. ewaluacji *Strategii Rozwoju Miasta* dokonano oceny realizacji i aktualności założeń tego dokumentu po czterech latach jego obowiązywania. Jej efektem była merytoryczna (ilościowa i jakościowa) ocena realizacji działań strategicznych za lata 2011-2014. Sporządzono raport zawierający syntetyczny opis sytuacji społeczno-gospodarczej Białegostoku i zmian, które nastąpiły w okresie wdrażania *Strategii*, a także przedstawiający wpływ realizowanych w ramach *Strategii* działań na rozwój Miasta i rekomendowane w przyszłych latach kierunki interwencji. Kryteriami ewaluacyjnymi, które stanowiły podstawę opracowania były skuteczność, efektywność i trafność. W dokumencie tym dokonano przeglądu aktualności problemów Miasta (m.in. w oparciu o badania opinii mieszkańców i przedsiębiorców), z którego wynikało, że nadal istotnym problemem jest bezrobocie, spowodowane małą liczbą miejsc pracy. W tym kontekście odnotowano działania Miasta, które doprowadziły do powstania BPN-T i przeznaczenie terenów pod inwestycje. Szacowano, że na skutek poszerzenia SSSE powstanie około 2.000 miejsc pracy. Do innych najczęściej wskazywanych przez mieszkańców problemów o charakterze społecznym należały: niska stopa życiowa części mieszkańców, emigracja ludzi młodych i wykształconych, starzenie się społeczeństwa, mała liczba żłobków i przedszkoli (w tym aspekcie stwierdzali jednak poprawę sytuacji).

W podsumowaniu stwierdzono, że z oceny poszczególnych priorytetów *Strategii Rozwoju Miasta* (dokonanej na podstawie badań reaktywnych i analizy danych zastanych) wynika, że „*najwyższą ocenę ogólną odnotowano w przypadku trafności, co oznacza, iż dokument Strategii [...] zachowuje swoją aktualność, a określone w nim obszary problemowe były poprawnie sformułowane. Efektywność i skuteczność podejmowanych działań jest również wysoka*”. Zidentyfikowano konieczność wzmożenia aktywności m.in. w obszarze rozwoju gospodarczego, a także w obszarze infrastruktury społecznej i kapitału ludzkiego, w którym oceniając stopień realizacji celów, priorytetów i kierunków działań, np. w zakresie priorytetu:

- „*wspieranie rodzin*” – uznano, że „*system wsparcia rodziny nie jest kompleksowy, w wyniku czego część osób potrzebujących pozostaje bez wsparcia*” i rekomendowano

⁷⁹ Pierwsza część tych raportów zawierała opis i analizę poszczególnych celów strategicznych w oparciu o mierniki statystyczne (w celu zobrazowania dynamiki, w zakresie realizacji celów szczegółowych, prezentowano wartości wskaźników i dane od 2008 r., stanowiące podstawę do sporządzenia diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej Miasta przy opracowaniu *Strategii*). W drugiej części znalazło się podsumowanie działań realizowanych w poszczególnych latach, z przyporządkowaniem do właściwych celów strategicznych oraz wpisujących się w dany cel priorytetów, kierunków działań i programów.

„rozszerzenie systemu pomocy rodzinie poprzez uwzględnienie potrzeb rodzin niepełnych oraz rodzin niezaradnych życiowo. Rozszerzenie systemu powinno mieć na uwadze przede wszystkim aspekt aktywizacji społeczno-zawodowej. Realizatorem winny być jednostki miejskie [MOPR] oraz sektor NGO”;

- „poprawa skuteczności działań w zakresie pomocy społecznej i integracji” – uznano, że „system pomocy społecznej jest niewystarczający. Brakuje szczególnie działań z zakresu aktywizacji społecznej i zawodowej. Znacznie poprawiła się jakość przestrzeni miejskiej dla osób niepełnosprawnych [...] oraz postrzeganie tych osób przez pracodawców” i rekomendowano kontynuowanie „wsparcia dla grup zagrożonych wykluczeniem społeczno-ekonomicznym. W szczególności w Mieście nadal brakuje aktywnie działających organizacji pozarządowych [...] w tym zakresie. Ważny jest również stały monitoring potrzeb mieszkańców i wprowadzanie rozwiązań zgodnie ze zdiagnozowaną sytuacją”.

Ponadto m.in. uznano, że: [1] w zdecydowanej większości realizowane przez Miasto działania były optymalne do osiągnięcia celów założonych w *Strategii*; [2] analiza wskaźnikowa wskazuje na wysoką efektywność realizowanych działań; [3] zgodnie z wynikami badań społecznych i analizą danych zastanych cele, priorytety i kierunki działań zawarte w *Strategii* zachowały swoją aktualność; [4] nie ma konieczności aktualizacji obszarów, priorytetów i kierunków działań zawartych w *Strategii*, a jedynie dokonania ich ponownej hierarchizacji pod względem istotności dla rozwoju społeczno-gospodarczego; [5] wizja i misja *Strategii* pozostaje aktualna i nie ma konieczności jej modyfikacji; [6] działania podejmowane w ramach *Strategii* pozytywnie wpływają na rozwój społeczno-gospodarczy Miasta, a wyniki badań społecznych i analiza danych zastanych wskazują na spójne zarządzanie oraz konsekwentną realizację określonych celów, priorytetów i kierunków działań.

Ponadto zaobserwowano powiązania między poszczególnymi celami, dzięki czemu często realizacja jednego działania wpływała na inny obszar, co zwiększa efekt skali działań. Zrealizowane projekty przyczyniły się m.in. do zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej Miasta (BPN-T, tereny inwestycyjne), rozwoju infrastruktury komunikacyjnej (m.in. remonty i budowa dróg), modernizacji infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Stwierdzono, że „Tego typu rezultaty powodują wzrost znaczenia Białegostoku, jako ważnego ośrodka społeczno-gospodarczego regionu. W długofalowej perspektywie spodziewać należy się dalszego rozwoju gospodarczego miasta, co w kontekście przeprowadzonej ewaluacji powinno stanowić najważniejszy kierunek rozwoju”.

(dowód: akta kontroli str. 196-275)

3.15. Do monitorowania *Strategii Rozwoju Miasta* przyjęto 19 wskaźników ogólnych i od 16 do 30 wskaźników dla poszczególnych obszarów (celów strategicznych), dla których podano wartości bazowe (stan z 2008 r.), a ponadto dla poszczególnych priorytetów (w ramach obszarów) tzw. wskaźniki dodatkowe (bez przypisania im jakichkolwiek wartości). Wartości wszystkich tych wskaźników odnotowywano i analizowano w corocznych raportach z monitoringu. Przykładowe ogólne wskaźniki monitorowania *Strategii* i ich wartości dla 2008 r. i lat 2013-2015 to: przyrost naturalny (osoby/1000 mieszkańców: 2,2; 1,1; 1,6; 1,8), udział ludności w wieku poprodukcyjnym w stosunku do ogółu ludności (15,9%; 18,1%; 18,7%; 19,3%), saldo migracji (osoby/1000 mieszkańców: - 1,15; - 0,94; 0,12; - 0,79); stopa bezrobocia rejestrowanego (7,8%; 13,7%; 11,9%; 10,5%), nadwyżka operacyjna (119; 88; 74; 55 mln. zł), wskaźnik zadłużenia (21,4%; 55,1%; 39,2%; 47,2%).

W obszarze *Infrastruktura społeczna i kapitał ludzki* (cel strategiczny „Wysoka jakość kapitału ludzkiego i bezpieczeństwo społeczne mieszkańców”) monitorowano wartości 18 wskaźników (w nawiasie wartości dla 2008 r. i lat 2013-2015) m.in: liczba miejsc w żłobkach (miejsc/1000 dzieci w wieku do dwóch lat: 65; 119; 140; 153), liczba miejsc w przedszkolach (miejsc/1000 dzieci w wieku od trzech do sześciu lat: 781; 795; 912; 824), liczba łóżek w szpitalach (jednostki/10 tys. mieszkańców: 87; 85; 86; 84), mieszkania oddane do użytku (1.574, 1.574; 1.736; 2.088 szt.), mieszkania oddane do użytkowania (jednostki/1000 mieszkańców: 5,4; 5,3; 5,9; 7,1); zasoby mieszkaniowe ogółem na 1000 mieszkańców (391; 415; 415 i 427).

Dodatkowo w tym obszarze, w ramach priorytetów wpisujących się w zakres kontroli, tj.:

- *wspieranie rodzin* – monitorowano m.in. wartości wskaźników (w nawiasie wartości dla 2008 r. i lat 2013-2015): liczba dzieci korzystających ze wsparcia (103; 200; 299; 1.124), liczba rodzin korzystających ze wsparcia (6.886; 9.860; 9.551; 9.013), liczba placówek pobytu dziennego (6; 24; 27; 28), liczba osób objętych dziennym pobytem (187; 602; 854; 910), liczba wykwalifikowanych asystentów rodziny (dwóch w 2009 r.; 22; 12; 24), liczba mieszkań socjalnych (395; 743; 1.030; 1037);
- *poprawa skuteczności działań w zakresie pomocy społecznej i integracji* – monitorowano m.in. wartości wskaźników (w nawiasie wartości dla 2008 r. i lat 2013-2015): liczba organizacji pozarządowych realizujących specjalistyczne zadania publiczne z zakresu pomocy społecznej⁸⁰ (20; 28; 21; 20), liczba programów wsparcia osób niepełnosprawnych (3; 3; 4; 4), liczba placówek wsparcia osób niepełnosprawnych (6; 13; 13; 13), liczba projektów i kampanii z zakresu integracji społecznej (5; 8; 2; 1).

W ramach priorytetu *rozwój osobowy i zawodowy mieszkańców* monitorowano m.in. wskaźnik *liczba dzieci objętych edukacją przedszkolną w stosunku do ogółu dzieci w wieku od trzech do sześciu lat* (w 2008 r. i w latach 2013-2015, odpowiednio: 87,6%; 95,1%; 98,5%; 98,9%). (dowód: akta kontroli str. 109-118, 276-294, 311-333, 355-375)

Realizacja *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych* w świetle przykładowych wskaźników monitorowania (w nawiasie wartości dla 2010 r. i lat 2013-2016) w wybranych celach strategicznych przedstawiała się następująco:

- w ramach celu *„Przyjazna polityka mieszkaniowa i przeciwdziałanie bezdomności”* monitorowano: [a] budowę gminnych lokali mieszkalnych (ilość lokali wybudowanych x 100% / ogólna ilość lokali) – 1,5; 0; 1,3; 0; 3,7; [b] pozyskiwanie lokali socjalnych (ilość lokali socjalnych x 100% / ogólna liczba lokali) – 8,2; 14,6; 21,2; 21,5; 18; [c] racjonalne wykorzystanie gminnego zasobu mieszkaniowego (ilość zamian x 100% / ilość gospodarstw domowych) – 3,4; 2,5; 1,2; 1,8; 4,2; [d] dodatki mieszkaniowe (liczba rodzin objętych wsparciem) – 13.065; 9.360; 6.145; 6.989; 6.313; [e] obniżki czynszu najmu lokali mieszkalnych (średniomiesięczna ilość obniżek x 100% / ilość gospodarstw domowych w zasobie gminnym) – 39,6; 32,4; 28; 29,8; 26,2; ułatwienia spłaty zadłużenia (kwota wierzytelności objęta działaniami ułatwiającymi spłatę x 100% / kwota zadłużenia powyżej 2 miesięcy) – 19,4; 37; 22,2; 25,9; 36,7;
- w ramach celu *„Wysoka aktywność zawodowa”* (którego głównym realizatorem był PUP) monitorowano m.in.: [a] pomoc w diagnozowaniu predyspozycji zawodowych bezrobotnych w ramach usług doradczych (liczba osób objętych tymi usługami) – 4.636; 4.807; 5.029; 1.495; 994; [b] pozyskiwanie środków i organizacja szkoleń (m.in. liczba przeszkolonych osób) – 1.181; 736; 540; 497; 572; [c] kreowanie postaw przedsiębiorczych (liczba osób przeszkolonych z zakresu przedsiębiorczości) – 101; 23; 133; 80; 60; [d] wsparcie finansowe osób bezrobotnych w samozatrudnieniu (liczba osób, które podjęły działalność gospodarczą po uzyskaniu pomocy) – 472; 449; 454; 355; 413; [e] wsparcie finansowe przedsiębiorców w tworzeniu nowych miejsc pracy (liczba osób zatrudnionych na refundowanych stanowiskach pracy) – 207; 171; 249; 254; 172; [f] obejmowanie programami osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy (liczba osób: objętych projektem systemowym / wykonujących prace społecznie użyteczne / objętych programami rynku pracy) – 331 / 270 / 1.537; 337 / 193 / 1.283; 562 / 20 / 1.500; 248 / 74 / 2.204 i 1.050 / 34 / 2.095.

(dowód: akta kontroli str. 580-583, 592-596, 602-607, 612-617, 635-644)

3.16. Wyniki monitorowania dokumentów strategicznych i ewaluacji *Strategii Rozwoju Miasta* nie skutkowały ich aktualizowaniem bądź modyfikowaniem przyjętych w nich założeń. Zastępca Dyrektora Departamentu Strategii i Rozwoju wyjaśniła, że zarówno monitoring, jak i ewaluacja *Strategii Rozwoju Miasta* wskazują, iż „cele, priorytety i kierunki działań zachowały swoją aktualność, zarekomendowano jedynie ponowną ich hierarchizację pod względem istotności dla rozwoju społeczno-gospodarczego [...] Określone wskaźniki

⁸⁰ Wskaźnik określa liczbę organizacji realizujących projekty wyłonione w drodze otwartych konkursów ofert i trybie małych grantów obsługiwanych przez Referat Spraw Społecznych Departamentu Spraw Społecznych.

monitorowania oraz zdefiniowane cele, priorytety i kierunki działań zostały prawidłowo zidentyfikowane, w pełni odzwierciedlając potrzeby zidentyfikowane na etapie diagnozy oraz analizy SWOT. [...] ocena postępów w osiągnięciu założeń strategicznych była pozytywna”.

(dowód: akta kontroli str. 782-788)

3.17. Odnosząc się do kwestii działań i inicjatyw podejmowanych przez władze Miasta (np. w urzędzie marszałkowskim, ministerstwach), w celu wyegzekwowania określonych, ukierunkowanych działań (samorządu województwa, ministerstwa) na rzecz Miasta w latach 2013-2016, Prezydent – w ramach poszczególnych obszarów – wskazał m.in.:

- a) w zakresie obszaru pomocy społecznej – na udział przedstawicieli MOPR w: [1] pracach nad aktualizacją Wojewódzkiej Strategii Polityki Społecznej na lata 2010-2018 (w tym jej celów i zadań do poszczególnych programów wojewódzkich) i opracowaniu – w ramach Zespołu Monitorującego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie przy Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie 2014-2020, [2] wymianie dobrych praktyk i zgłaszaniu uwag do projektów programów z zakresu polityki senioralnej, w ramach Rady ds. Polityki Senioralnej przy Ministrze Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, [3] seminarium zorganizowanym przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Białymstoku skierowanym do Przewodniczących Zespołów Interdyscyplinarnych ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie funkcjonujących w gminach województwa podlaskiego i przedstawienie prezentacji „Praca Zespołu Monitorującego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz realizacja zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie przez Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Białymstoku” (w 2013 r.), [4] XIV Ogólnopolskiej Konferencji Pracowników Socjalnych w Częstochowie pod honorowym patronatem Ministra Pracy i Polityki Społecznej i wygłoszenie referatu „kontrakt socjalny, jako narzędzie wykorzystywane w pracy socjalnej na przykładzie projektu systemowego „Aktywność kluczem do sukcesu”, realizowanego przez MOPR (w 2014 r.), [5] konsultacjach społecznych w sprawie rządowego programu „Rodzina 500+” i spotkaniu regionalnym (w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku) poświęconym kwestii funkcjonowania tego Programu oraz zagadnieniem z zakresu pomocy społecznej i polityki społecznej wobec osób starszych (w 2016 r.);
- b) w obszarze rynku pracy – na [1] przekazywanie – poprzez Konwent Dyrektorów Urzędów Pracy Województwa Podlaskiego – uwag i postulatów urzędów pracy odnośnie zmian systemowych na rynku pracy, „ponieważ tylko takie mogą dotyczyć wydatkowania funduszu celowego, jakim jest Fundusz Pracy”, [2] uczestnictwo PUP w projekcie „Podlaskie otwarte na młodych” w ramach II Osi priorytetowej Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji, Działania 2.4 Modernizacja publicznych i prywatnych służb zatrudnienia oraz lepsze dostosowanie ich do potrzeb rynku pracy Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (realizowanego przez Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku we współpracy z Wydziałem Zarządzania Politechniki Białostockiej i 40 podmiotami reprezentującymi instytucje i partnerów rynku pracy), w ramach którego wypracowano „Rekomendacje w zakresie wspierania ludzi młodych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy w województwie podlaskim”, [3] udział PUP (od 2013 r.) w partnerstwie lokalnym na rzecz promocji zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich w województwie podlaskim, które m.in. inicjuje i realizuje przedsięwzięcia w obszarze rynku pracy o charakterze regionalnym, promuje i upowszechnia dobre praktyki służące rozwojowi rynku pracy;
- c) w zakresie zapewnienia opieki nad dziećmi w wieku do trzech lat i wieku przedszkolnym – na udział w konkursach ogłaszanych przez Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego z obszaru edukacji przedszkolnej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007-2013 (Priorytet IX. Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach, Działanie 9.1 Wyrównywanie szans edukacyjnych i zapewnienie wysokiej jakości usług edukacyjnych) i Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 (Oś Priorytetowa III. Kompetencje i kwalifikacje, Działanie 3.1 Kształcenie i edukacja Poddziałanie 3.1.1 Zapewnienie równego dostępu do wysokiej jakości edukacji przedszkolnej), dzięki któremu uzyskano wsparcie zewnętrzne w istotny wzbogacające ofertę niektórych placówek przedszkolnych

w zakresie zajęć dodatkowych czy też utworzenia grup przedszkolnych działających w godzinach popołudniowych;

- d) w ramach zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych – na działania ZMK skupiające się na popieraniu inicjatywy zmiany ustawy o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy, poprzez wprowadzenie m.in. najmu lokali mieszkalnych jedynie na czas oznaczony, rozszerzenia katalogu podstaw wypowiedzenia umowy z uwagi na posiadanie tytułu do lokalu położonego w miejscowości pobliskiej, jak również sposobu ustalania sytuacji wnioskodawców w oparciu o stan majątkowy, a nie tylko dochód (co wpłynęłyby to na racjonalizację gospodarowania zasobem mieszkaniowym i większe możliwości pomocy Gminy osobom do niej uprawnionym – jednak zmian takich nie wprowadzono). (dowód: akta kontroli str. 1582-1605)

3.18. W latach 2013-2016 Miasto uzyskiwało wsparcie od administracji rządowej lub samorządu województwa (w tym z funduszy celowych) na działania na rzecz rozwiązywania problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców. W szczególności:

- MOPR m.in. uzyskał środki na realizację programów: [a] „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (w latach 2013-2016 wydatkowano: 4.720,4 tys. zł, 4.462,5 tys. zł, 5.275 tys. zł i 4.959,9 tys. zł), [b] „Resortowy program wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej – Asystent Rodziny” (w latach 2013-2016 wydatkowano: 152,7 tys. zł, 234,7 tys. zł, 171,6 tys. zł i 200,2 tys. zł), [c] „Resortowy program wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej – Koordynator Rodzinnej pieczy Zastępczej” (w latach 2013-2016 wydatkowano: 63,9 tys. zł, 76,1 tys. zł, 100 tys. zł i 69,4 tys. zł), [d] projekty systemowe „40+. Dojrzałość, lojalność, stabilność. Aktywność kluczem do sukcesu” (w latach 2013-2015 wydatkowano: 1.120,9 tys. zł, 1.826 tys. zł i 1.238,1 tys. zł) oraz „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej” – „Białystok na rzecz wychodzenia z bezdomności” (84 tys. zł wydatkowane w 2013 r.);
- PUP m.in. uzyskał środki⁶¹: [a] z Funduszu Pracy bądź jego rezerwy na wsparcie osób bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, o których mowa w art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucji rynku pracy (w latach 2013-2016 wydatkowano: 1.046,8 tys. zł, 1.504,7 tys. zł, 3.749,7 tys. zł i 1.687,9 tys. zł), [b] na projekt „Podjęmij kluczową decyzję” w ramach Działania 6.1.3 Poprawa zdolności do zatrudnienia oraz podnoszenia poziomu aktywności zawodowej osób bezrobotnych PO KL (w latach 2013-2014 wydatkowano: 12.795,4 tys. zł i 19.761,4 tys. zł), [c] na projekt partnerski „Wspólne działanie – jeden projekt” w ramach Działania 6.1.1 Wsparcie osób pozostających bez zatrudnienia na regionalnym rynku pracy PO KL (w 2013 r. wydatkowano 931,1 tys. zł), [d] na projekt „Aktywizacja osób młodych pozostających bez pracy w powiecie białostockim i powiecie miasto Białystok” w ramach Działania 1.1. Wsparcie osób młodych pozostających bez pracy na regionalnym rynku pracy Poddziałania 1.1.1 Wsparcie udzielane z EFS POWER (w latach 2015-2016 wydatkowano: 6.479,2 tys. zł i 6.602,7 tys. zł), [e] na projekt „Razem Przeciw Ograniczeniom – Współpraca zapewni Pracę” w ramach Działania 2.1 Zwiększenie zdolności zatrudnieniowej osób pozostających bez zatrudnienia oraz osób poszukujących pracy przy wykorzystaniu aktywnej polityki rynku pracy oraz wspierania mobilności zasobów pracy RPOWP (w latach 2015-2016 wydatkowano: 4.362,3 tys. zł i 3.529 tys. zł);
- przedszkola samorządowe („PS”) uzyskały m.in. dofinansowane projektów: [a] PS Nr 22 – projekt „Mali ludzie-wielkie możliwości-edukujmy nowocześnie”, zrealizowany w latach 2012-2015 (wartość dofinansowania 1.532,5 tys. zł, wkład własny 270,4 tys. zł.), [b] PS Nr 31 – projekt „Przedszkole równych szans-Przedszkolandia”, zrealizowany w latach 2012-2014 (wartość dofinansowania 674,1 tys. zł, wkład własny 118,9 tys. zł), [c] PS Nr 1 – projekt „Podniesienie oferty edukacyjnej w PS 1 w Białymstoku”, realizacja w latach 2016-2018 (wartość dofinansowania 191,2 tys. zł, wkład własny 36,3 tys. zł), [d] PS Nr 32 – projekt „Małe Laboratorium Językowe”, realizacja w latach 2016-2017 (wartość dofinansowania 172,3 tys. zł, wkład własny 31,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 982-986, 1582-1618)

⁶¹ Podane kwoty dotyczą łącznie wydatków związanych z Miastem Białystok i Powiatem Białostockim.

Zarząd Mienia Komunalnego, w latach 2013-2016, uzyskał 5.067,3 tys. zł wsparcia finansowego z Funduszu Dopłat Banku Gospodarstwa Krajowego na budowę mieszkań.

(dowód: akta kontroli str. 1582-1606)

3.19. W okresie objętym kontrolą nie pozyskano następujących środków finansowych na realizację zadań w obszarach objętych kontrolą, mimo stosownych wystąpień MOPR, tj.:

[1] Na realizację zadania zleconego w ramach Programu Wieloletniego „Senior – WIGOR”, które uzyskało pozytywną ocenę Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Całkowity koszt realizacji programu miał wynieść 320,8 tys. zł (w tym kwota dotacji – 255,7 tys. zł). Przygotowując ofertę założono, że Program będzie funkcjonował w ramach struktur MOPR. Odstąpiono jednak od realizacji projektu, gdyż: [a] z informacji tego Ministerstwa wynikało, że Program nie może działać w strukturze ośrodków pomocy społecznej, tylko jako szczególny rodzaj ośrodka wsparcia ma być utworzony, jako samodzielna jednostka, [b] uznano, że powołanie nowej jednostki budżetowej uchwałą Rady Miasta nie dawało gwarancji realizacji zamierzonych działań ze względu na termin realizacji programu (1.08 – 31.12.2015 r.) i konieczność zastosowania procedur zamówień publicznych (dotyczących m.in. remontu budynku i zakupu wyposażenia).

(dowód: akta kontroli str. 1605, 1609)

[2] Na realizację – w ramach Programu Ochronowego „Wspieranie jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie” – projektów „Niebieska Karta” (w 2013 r. z kwotą dofinansowania 10 tys. zł) i „Łagodnie, skutecznie, bez stresu” (w 2015 r. z kwotą dofinansowania 8,8 tys. zł). Były to projekty zgłoszone w ramach konkursów ogłaszanych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, które nie poinformowało MOPR z jakich powodów nie przydzielono środków.

(dowód: akta kontroli str. 1607-1609)

3.20. W zakresie zadań, w ramach czterech obszarów objętych badaniem w Mieście nie wskazano istotnych problemów w ich realizacji, za wyjątkiem niewystarczających środków finansowych. Wg wyjaśnienia Prezydenta zewnętrzne wsparcie było niezbędne w każdym z tych obszarów.

(dowód: akta kontroli str. 1586-1608)

3.21. Wynik finansowy budżetu Miasta w latach 2012-2013 wyniósł odpowiednio: [1] - 53.660 tys. zł (35.373 tys. zł na działalności bieżącej), [2] - 64.939 tys. zł (87.558 tys. zł na działalności bieżącej), [3] 230.689 tys. zł (73.609 tys. zł na działalności bieżącej), [4] - 55.163 tys. zł (54.684 tys. zł na działalności bieżącej), [5] 43.929 tys. zł (144.213 tys. zł na działalności bieżącej). Zadłużenie Miasta zmalało z 701.409 tys. zł w 2012 r. do 580.512 tys. zł w 2016 r., zaś zobowiązania wymagalne wystąpiły jedynie w 2013 r. (7 tys. zł) i 2015 r. (6 tys. zł) i wynikały głównie z niewypłacenia w terminie odszkodowania za nieruchomości przeznaczone pod inwestycję drogową i nieopłacenia faktury za usługę reklamy Miasta w czasopiśmie. Udział zobowiązań w uzyskanych dochodach wyniósł: 47,9% w 2012 r., 55,1% w 2013 r., 39,2% w 2014 r., 47,2% w 2015 r. i 37,1% w 2016 r. i nie przekroczył dopuszczalnego progu określonego w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸². Stan zadłużenia Miasta nie powodował ograniczenia możliwości absorpcji środków UE w perspektywie 2014-2020. Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku pozytywnie zaopiniowała: [a] projekty budżetów i uchwał budżetowych oraz możliwość sfinansowania deficytu przewidzianego w projektach budżetu na lata 2013-2016, [b] projekty uchwał w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej⁸³, [c] sprawozdania z wykonania budżetów w latach 2013-2016.

(dowód: akta kontroli str. 1553-1585, 1961-1967)

3.22. W latach 2013-2016 do Urzędu wpłynęło łącznie 99 skarg z zakresu objętego kontrolą, w tym z obszaru: pomocy społecznej – 87, zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych – 12, zapewnienia opieki przedszkolnej – jedna (nie odnotowano skarg z zakresu pomocy na rynku pracy). W tym samym okresie rozpatrzano ogółem 152 wnioski/prośby (z poszczególnych obszarów odpowiednio: 0, 92, 60). Analiza dziewięciu skarg wykazała,

⁸² Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

⁸³ Stwierdzając m.in., że zakładane wskaźniki dopuszczalnego pulapu spłat zadłużenia obliczane w sposób określony art. 243 ustawy o finansach publicznych nie naruszają granicznej wartości określonej w powołanym przepisie.

że w ośmiu sprawach przeprowadzono stosowne postępowanie wyjaśniające i bezzwłocznie poinformowano zainteresowanych o sposobie załatwienia sprawy. Jedną skargę (dotyczącą złych warunków w lokalu mieszkalnym i jego zamiany) pozostawiono bez rozpoznania, gdyż nie zawierała danych jej autora ani lokalu (skarga wpłynęła drogą elektroniczną, a skarżący nie uzupełnił tych danych, mimo wysłania z Urzędu prośby o ich podanie). (dowód: akta kontroli str. 1839-1851)

Oceny zadowolenia mieszkańców z obsługi w Urzędzie były przedmiotem badań ankietowych prowadzonych na etapie opracowywania *Strategii Rozwoju Miasta* (w 2009 r.), a także dwukrotnie zlecanych badań w latach 2013-2014 (objęły one m.in. ocenę pracowników, wprowadzanych zmian organizacyjnych i technicznych w obsłudze mieszkańców, warunków lokalowych). W latach 2015-2016 kwestie te stanowiły przedmiot bieżącego ankietowania (możliwość wypełniania ankiet i ich pozostawienia w skrzynkach), którego wyniki podawano okresowym analizom. (dowód: akta kontroli str. 1852-1934)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieprzeprowadzeniu ewaluacji realizacji *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych*, która w myśl jej zapisów⁸⁴ miała być wykonana dwukrotnie w okresie jej realizacji. Jej celem miały być „badanie i ocena procesu wdrażania *Strategii z punktu widzenia przyjętych kryteriów, w celu jego usprawnienia*”. Przyczyną takiego stanu rzeczy było nieokreślenie – w *Strategii* ani w innym dokumencie wewnętrznym – odpowiedzialnych za to osób, komórek lub jednostek organizacyjnych. Ewaluacji nie przeprowadzono mimo upływu ponad pięciu i pół z dziewięciu lat obowiązywania *Strategii*. Ponieważ ma ona obowiązywać do 2020 r., wskazane jest przeprowadzenie ewaluacji i wykorzystanie jej wyników do zweryfikowania aktualności i ewentualnej modyfikacji założeń *Strategii*. Dla porównania, ewaluacji *Strategii Rozwoju Miasta* dokonano po czterech z 10 lat jej obowiązywania. Zastępca Dyrektora Departamentu *Strategii i Rozwoju* wyjaśniła, że nie należało to zadań Departamentu. Z kolei Dyrektor Departamentu Spraw Społecznych (realizującego zadania z zakresu pomocy społecznej i sprawującego nadzór nad realizacją takich zadań przez MOPR) jako przyczynę nieprzeprowadzenia ewaluacji podał brak wskazania podmiotu odpowiadającego za jej realizację. Wyjaśnił, że na bieżąco są sprawdzane i oceniane działania z zakresu pomocy społecznej ujęte w *strategii*, m.in. poprzez spotkania z organizacjami pozarządowymi i innymi jednostkami realizującymi zadania zlecone przez Miasto. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że podtrzymuje stanowisko zajęte przez Dyrektora Departamentu Spraw Społecznych.

(dowód: akta kontroli str. 589, 775-780, 782-789, 1968-1969)

Ocena częściowa

Urząd w latach 2013-2016 prawidłowo realizował zadania przypisane mu w dokumentach strategicznych. Przedsięwzięcia podejmowane w ramach dwóch z czterech analizowanych działań wpisywały się w *Strategię Rozwoju Miasta* i *Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych*, a pozostałe dwa były istotne z punktu widzenia zidentyfikowanych problemów. Zrealizowano je efektywnie i zgodnie z przyjętymi założeniami. Na pozytywną ocenę zasługują działania zmierzające do zwiększenia liczby mieszkań komunalnych i miejsc w przedszkolach. Niemniej jednak skala niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i braku miejsc w żłobkach nadal jest duża w stosunku do posiadanego przez Miasto zasobu. NIK zwraca też uwagę, że nieokreślenie w dokumentach strategicznych i programowych okresowych i docelowych wartości wskaźników służących do ewaluacji prowadzonych działań utrudnia rzetelną ocenę stopnia osiągnięcia ustalonych w nich celów. Nieprawidłowe było natomiast nieprzeprowadzenie żadnej z zaplanowanych dwóch ewaluacji sposobu realizacji *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych*, mimo upływu ponad pięciu i pół z dziewięciu lat obowiązywania *Strategii*.

⁸⁴ W rozdziale ósmym tego dokumentu.

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 Kontroli⁹⁵, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu uzupełnienia brakujących elementów *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych*.
2. Przeprowadzenie ewaluacji *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych* w celu zbadania i oceny procesu jej wdrażania, stosownie do zapisów w tym dokumencie.

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.

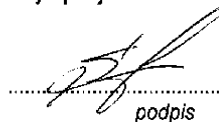
Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych 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 1 września 2017 r.

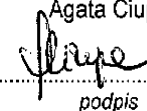
Kontroler
Stanisław Żukowski
główny specjalista kontroli państwowej



.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR

Agata Ciupa



.....
podpis

⁹⁵ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524), zwana dalej „ustawą o NIK”.