



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.024.01.2017

P/17/094



02253617

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/17/094 – Dostępność przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Andrzej Juchnicki – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBI/139/2017 z 13 października 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku (zwany dalej „Urzędem”), 15-888 Białystok, ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 1
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Leszczyński, Marszałek Województwa Podlaskiego ¹

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Samorząd Województwa Podlaskiego nie zapewnił właściwego nadzoru nad realizacją przyjętych założeń dotyczących poprawy dostępności przestrzeni publicznej województwa dla osób starszych i niepełnosprawnych³.

Samorząd Województwa Podlaskiego rzetelnie rozpoznał potrzeby starszych i niepełnosprawnych mieszkańców województwa względem przestrzeni publicznej. Działania dotyczące zwiększenia dostępności do przestrzeni publicznej, w tym minimalizowania barier architektonicznych, Samorząd Województwa Podlaskiego uwzględnił w dwóch wojewódzkich programach⁴. Nie określono w nich jednak wskaźników, które pozwalałyby na ocenę skuteczności działań na rzecz poprawy dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych. Ponadto w czasie kontroli NIK Samorząd nie posiadał informacji o realizacji celów wyznaczonych w tych programach, co uniemożliwiało podjęcie ewentualnych działań korygujących.

Samorząd Województwa Podlaskiego nie opracował kompleksowego planu działań zmierzających do usuwania barier architektonicznych w celu poprawy dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych w wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych. W jednostkach tych nie przeprowadzono inwentaryzacji (audytu) występujących barier, mimo że dostrzegano potrzebę poprawy ich dostępności, co znalazło wyraz w wojewódzkich programach. Dotychczas do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych dostosowano dwa (z czterech) budynki Samorządu wykorzystywane na potrzeby Urzędu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Diagnoza potrzeb i strategię działań na rzecz poprawy dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych

1.1. Dnia 10 listopada 2015 r. powołano (na czteroletnią kadencję) Wojewódzką Społeczną Radę ds. Osób Niepełnosprawnych („Wojewódzka Rada”)⁵. Była ona organem

¹ Od 9 listopada 2015 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali nie dawałoby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

³ Kontrolą objęto lata 2016 – 2017 (do zakończenia kontroli NIK), a także wcześniejsze działania, które oddziaływały na kontrolowane obszary działalności Urzędu.

⁴ Program na rzecz poprawy warunków życia społecznego i zawodowego osób niepełnosprawnych w województwie podlaskim na lata 2014 – 2018 oraz Program na rzecz osób starszych w województwie podlaskim na lata 2016 – 2020.

⁵ Zarządzenie nr 86/2015 Marszałka Województwa Podlaskiego z dnia 10.11.2015 r. w sprawie powołania członków do Wojewódzkiej Społecznej Rady ds. Osób Niepełnosprawnych.

opiniodawczo-doradczym działającym przy Marszałku Województwa Podlaskiego. Jej obsługę organizacyjną zapewniał Regionalny Ośrodek Pomocy Społecznej w Białymstoku („ROPS”).

- 18 marca 2016 r. Wojewódzka Rada pozytywnie zaopiniowała projekt uchwały Sejmiku Województwa Podlaskiego⁶ w sprawie określenia zadań Samorządu Województwa Podlaskiego realizowanych w 2016 roku ze środków PFRON. Na dofinansowanie robót budowlanych w obiektach służących rehabilitacji, w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych, przyznano 1.880,5 tys. zł (m.in. na budowę lub remont szybów windowych, pochylni dla osób niepełnosprawnych, wielofunkcyjnych boisk przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych i na przebudowę pomieszczeń gospodarczych na warsztaty treningowe przystosowane dla osób niepełnosprawnych, szatni na salę rehabilitacji ruchowej i gimnastyki korekcyjnej oraz terapii sensorycznej), a na zlecenie zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych fundacjom i organizacjom pozarządowym przyznano 100 tys. zł (m.in. na: szkolenia, kursy i warsztaty dla członków rodzin osób niepełnosprawnych, opiekunów, kadry i wolontariuszy; szkolenia dla tłumaczy języka migowego oraz tłumaczy przewodników; grupowe i indywidualne zajęcia usprawniające).
- 15 marca 2017 r. Wojewódzka Rada pozytywnie zaopiniowała projekt uchwały Sejmiku Województwa Podlaskiego⁷ w sprawie określenia zadań Samorządu Województwa Podlaskiego realizowanych w 2017 roku ze środków PFRON. Na dofinansowanie robót budowlanych w obiektach służących rehabilitacji, w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych, przyznano 2.224,7 tys. zł, a na zlecenie zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych fundacjom i organizacjom pozarządowym – 150 tys. zł. Na kolejnym spotkaniu (11 października), ze względu na rezygnację jednej z gmin z realizacji zadania, zmniejszono przyznane środki do 1.974,7 tys. zł na roboty budowlane w obiektach służących rehabilitacji w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych (m.in. na modernizację pomieszczeń i przebudowę szybu windowego wraz z montażem windy; na budowę dwóch sal gimnastycznych wraz z zapleczem sportowym) i zwiększenia do 420,1 tys. zł na zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 3-32, 243-281, 333-341)

Uchwałą z 17 października 2017 r. przyjęto statut Rady Seniorów przy Marszałku Województwa Podlaskiego⁸ („Rada Seniorów”). Do zakończenia kontroli NIK, Rada ta nie została powołana. Odpowiadając na pytania, dlaczego statut Rady Seniorów przyjęto dopiero w październiku 2017 roku i kiedy planowane jest powołanie tej Rady, Sekretarz Województwa Podlaskiego wyjaśnił, że: „w 2015 roku Zespół ds. opracowania Programu na rzecz osób starszych w województwie podlaskim na lata 2016 – 2020 ... podczas trzech spotkań warsztatowych wskazał w jednym z obszarów problemowych na niedostateczne wykorzystanie potencjału osób starszych (wiedza, doświadczenie, kreatywność). Zauważony problem oraz potrzeba jego rozwiązania znalazły swoje odzwierciedlenie w Programie na rzecz osób starszych w województwie podlaskim na lata 2016 – 2020 ... Zgodnie z zapisami Programu, według zasad określonych w części 5 „Wdrażanie i upowszechnianie Programu” – wdrażanie Programu ma charakter ciągły i otwarty, nie określono harmonogramu realizacji działań cząstkowych w poszczególnych latach ... Bieżąca realizacja programu zależy od środków finansowych zaplanowanych w budżecie województwa oraz zdiagnozowanych i zgłaszanych potrzeb w tym temacie. Za celowe uznano pozostawienie pełnej elastyczności co do charakteru jak i terminów poszczególnych działań.” Sekretarz dodał, że „powołanie składu Rady Seniorów ... planowane jest do końca 2017 roku.”

(dowód: akta kontroli str. 33-37, 177-181)

⁶ Uchwała nr XXIII/198/16 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 21.03.2016 r. w sprawie określenia zadań Samorządu Województwa Podlaskiego realizowanych ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i przeznaczenia na nie środków w 2016 r.

⁷ Uchwała nr XXXIV/313/17 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 27.03.2017 r. w sprawie określenia zadań Samorządu Województwa Podlaskiego realizowanych ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i przeznaczenia na nie środków w 2017 r., zmieniona uchwałą nr XLI/374/17 z 13.10.2017 r.

⁸ Uchwała nr 249/3382/2017 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 17.10.2017 r. w sprawie przyjęcia statutu Rady Seniorów przy Marszałku Województwa Podlaskiego.

1.2. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu⁹, w latach 2016 – 2017 do zadań Departamentu Zdrowia i Departamentu Rozwoju Regionalnego należały m.in. sprawy przypisane do zadań wspólnych departamentów, w tym m.in. nadzorowanie i kontrolowanie działalności jednostek organizacyjnych oraz osób prawnych. Departamentowi Zdrowia (czterem pracownikom tego Departamentu) przypisano nadzór nad działalnością ROPS, a Departamentowi Rozwoju Regionalnego (dziewięciu pracownikom) nadzór nad Podlaskim Biurem Planowania Przestrzennego w Białymstoku („PBPP”) i Wojewódzkim Urzędem Pracy w Białymstoku („WUP”). (dowód: akta kontroli str. 38-53, 60-82)

1.3. Sejmik Województwa Podlaskiego uchwalił strategię¹⁰, w których poruszono kwestie dotyczące osób starszych i niepełnosprawnych, nie odnosząc się jednak do problematyki dotyczącej znoszenia barier (także architektonicznych) w przestrzeni publicznej. Marszałek Województwa Podlaskiego wyjaśnił, że: „z uwagi na charakter dokumentu, jakim jest strategia rozwoju województwa, nie jest ona miejscem do określania szczegółowych zapisów dotyczących poszczególnych problemów społeczno-gospodarczych. W sposób kierunkowy wytycza jedynie cele i działania służące ich rozwiązywaniu. Jednakże należy zwrócić uwagę, że Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020 w wielu punktach odnosi się do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych, w szczególności w ramach Celu strategicznego 3. Jakość życia. Ponadto w dokumencie wskazano, że proponowane w strategii rozwoju województwa rozwiązania są zgodne z horyzontalnymi zasadami obowiązującymi w Unii Europejskiej, w tym zasadą niedyskryminowania.” (dowód: akta kontroli str. 350-358)

W strategiach skupiono się głównie na niżej wymienionych zadaniach dotyczących aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, wsparcia aktywności zawodowej, niwelowania ubóstwa i poprawy warunków w obszarze ochrony zdrowia.

1. W Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020¹¹ („Strategia Rozwoju”) ogólnie określono planowane działania na rzecz osób starszych i niepełnosprawnych (cel strategiczny 3 „Jakość życia”):

- W celu operacyjnym 3.1¹² podano m.in., że w odniesieniu do województwa podlaskiego niewątpliwie jednym z głównych problemów jest ujemne saldo migracji oraz prognozowany dalszy spadek liczby ludności. W świetle powyższych zagrożeń, nieuniknione jest podjęcie działań mających na celu neutralizowanie efektów zmian demograficznych, w tym podtrzymanie aktywności zawodowej i społecznej, w szczególności osób starszych. Dodano, że metodą łagodzenia skutków niżu demograficznego jest także zwiększanie uczestnictwa w rynku pracy, tworzenie elastycznych warunków pracy, w tym zatrudnienia w niepełnym wymiarze godzin bądź telepracy oraz pomoc pracownikom, zwłaszcza starszym, w nabyciu i podtrzymaniu umiejętności oraz kwalifikacji niezbędnych do pracy. Do głównych kierunków interwencji zaliczono m.in. wsparcie aktywności zawodowej i społecznej osób starszych, umożliwiające lepsze wykorzystanie ich potencjału.
- W celu operacyjnym 3.2¹³ wskazano głównie, że poprawa spójności społecznej będzie możliwa poprzez wsparcie grup najbardziej potrzebujących, odniesienie do solidarności pokoleń – niwelowanie ubóstwa, wspieranie młodzieży, dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej, osób niepełnosprawnych i imigrantów. Istotnym elementem będzie zwiększenie dostępu do różnego rodzaju usług społecznych, co sprzyjać będzie ograniczaniu pogłębiania się sfery ubóstwa i wykluczenia.
- W celu operacyjnym 3.3¹⁴ podano m.in., że z punktu widzenia jakości życia mieszkańców konieczna jest poprawa warunków w obszarze ochrony zdrowia. Wraz ze starzeniem się społeczeństwa będzie wzrastało zapotrzebowanie na świadczenia

⁹ Uchwała nr 181/2362/2016 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 19.12.2016 r. (ze zmianami) obowiązująca od 1.01.2017 r. oraz uchwała nr 262/3791/2014 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 21.10.2014 r. (ze zmianami) obowiązująca od 21.10.2014 r. do 1.01.2017 r.

¹⁰ Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020 i Strategia Polityki Społecznej Województwa Podlaskiego do roku 2020.

¹¹ Uchwała nr XXXI/374/13 Sejmiku Województwa Podlaskiego z 9.09.2013 r.

¹² Cel operacyjny 3.1. Zmniejszenie negatywnych skutków problemów demograficznych.

¹³ Cel operacyjny 3.2. Poprawa spójności społecznej.

¹⁴ Cel operacyjny 3.3. Poprawa stanu zdrowia społeczeństwa oraz bezpieczeństwa publicznego.

opieki zdrowotnej, głównie opieki nad osobami starszymi, obłożnie i przewlekle chorymi. (dowód: akta kontroli str. 95-107, 350-351)

W Strategii Rozwoju odniesiono się do dokumentów strategicznych, w tym do Długofalowej Strategii Rozwoju Kraju do roku 2030, Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2020, Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2020 i Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Nie odniesiono się natomiast do Założeń Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014 – 2020. Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego, podając przyczyny nieokreślenia w Strategii Rozwoju szczegółowych zapisów dotyczących dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych wyjaśniła, że: „z uwagi na charakter dokumentu, jakim jest Strategia Rozwoju, nie jest ona miejscem do określania szczegółowych zapisów dotyczących poszczególnych problemów społeczno-gospodarczych. W sposób kierunkowy wytycza jedynie cele i działania służące ich rozwiązywaniu. Jednakże należy zwrócić uwagę, że Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do 2020 roku w wielu punktach odnosi się do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych, w szczególności w ramach celu strategicznego 3 „Jakość życia”. (dowód: akta kontroli str. 350-351)

Przed uchwaleniem Strategii Rozwoju przeprowadzono konsultacje społeczne¹⁵, których wyniki przedstawiono w sprawozdaniu przyjętym 13 czerwca 2013 r.¹⁶ W konsultacjach uczestniczył przedstawiciel środowisk niepełnosprawnych (fundacja osób niesprawnych ruchowo), którego uwaga do celu operacyjnego 3.2 została uwzględniona (dotyczyła poprawy spójności społecznej poprzez wsparcie grup najbardziej potrzebujących i niwelowania ubóstwa, wspierania młodzieży, osób z niepełnosprawnością i imigrantów).

(dowód: akta kontroli str. 108-131, 350-351)

2. W Strategii Polityki Społecznej Województwa Podlaskiego do roku 2020¹⁷ („Strategia Polityki Społecznej”), przedstawiono niżej wymienione dane, uzyskane na podstawie Narodowego Spisu Powszechnego, przeprowadzonego w 2011 roku (wyniki porównano do poprzedniego spisu z 2002 roku).

- W 2011 roku na terenie województwa podlaskiego zamieszkiwało 131,8 tys. osób niepełnosprawnych (o 24,2 tys. osób mniej niż w 2002 roku), co stanowiło 11% ludności województwa (12,9% w 2002 roku). Oznaczało to, że co dziewiąty mieszkaniec regionu był osobą niepełnosprawną. W grupie tych osób, 53,8% stanowiły kobiety (z czego 40% nie posiadało żadnego orzeczenia, a deklarowało ograniczenie sprawności), a 46,2% mężczyźni (w tym 31,5% bez orzeczenia).
- W 2012 roku w powiatowych urzędach pracy województwa podlaskiego zarejestrowanych było 3.815 osób niepełnosprawnych (1.570 kobiet i 2.245 mężczyzn), tj. o 242 (o 7%) więcej niż w 2011 roku. Poziom bezrobocia wśród osób niepełnosprawnych wykazywał tendencję wzrostową (od 2005 roku, kiedy było 2.315 niepełnosprawnych), a najwyższy odsetek tych osób występował w Suwałkach (7,9%), Bielsku Podlaskim (7,7%) i Łomży (7,4%). Bezrobotni niepełnosprawni z lekkim stopniem niepełnosprawności stanowili 81,7% ogółu takich osób (3.118), z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności – 17% (649) a ze znacznym stopniem niepełnosprawności – 1,3% (48). W grupie osób niepełnosprawnych 33,7% (1.286) to osoby z upośledzeniem narządu ruchu, a 11,2% (429) – z chorobami narządu wzroku. Odnotowano też, że populacja bezrobotnych osób niepełnosprawnych charakteryzowała się niskim poziomem wykształcenia, co było wynikiem istniejących barier architektonicznych w szkołach i na uczelniach wyższych, barier w komunikowaniu się z resztą środowiska, problemów związanych z dojazdem do miejsca kształcenia, wyposażeniem w sprzęt rehabilitacyjny oraz pomoce dydaktyczne, a także barier psychologicznych.

¹⁵ Konsultacje projektu Strategii Rozwoju zostały ogłoszone w dzienniku o zasięgu regionalnym oraz na stronie internetowej Urzędu. Trwały one od 11 kwietnia do 16 maja 2013 r. Spotkania konsultacyjne były prowadzone w Bielsku Podlaskim, Łomży, Suwałkach i Białymstoku. Zaproszenia do udziału w konsultacjach wysłano także do samorządów sąsiednich województw, administracji rządowej oraz Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

¹⁶ Uchwała nr 166/2409/2013 Zarządu Województwa Podlaskiego z 13.06.2013 r.

¹⁷ Uchwała nr XLV/534/14 Sejmiku Województwa Podlaskiego z 6.11.2014 r.

- W 2012 roku w województwie podlaskim zamieszkiwało 216.967 osób w wieku poprodukcyjnym (60 lat dla kobiet i 65 dla mężczyzn), tj. o 8,7% (17.427) więcej niż w 2005 roku. Od kilkunastu lat obserwowany jest proces zmiany struktury demograficznej, charakteryzujący się rosnącym udziałem osób starszych w populacji ogółem. Starzenie się społeczeństwa było efektem, z jednej strony ograniczenia dzietnością, a z drugiej – wynikało z szybkiego spadku umieralności wśród dorosłych, którzy w większym stopniu dożywają zaawansowanego wieku. Mając na uwadze założenia GUS, do 2035 roku – w stosunku do roku 2007 – przewidywany spadek liczby ludności w województwie podlaskim wynosił ok. 10%.
(dowód: akta kontroli str. 132-147, 350-351)

Przed uchwaleniem Strategii Polityki Społecznej przeprowadzono konsultacje społeczne¹⁸, których wyniki przedstawiono 20 sierpnia 2014 r. Nie uczestniczyli w nich przedstawiciele środowisk osób starszych i niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 148-176)

Samorząd Województwa Podlaskiego uchwalił także dwa niżej wymienione programy dotyczące osób niepełnosprawnych, w których do celów operacyjnych zaliczono m.in. działania na rzecz likwidacji barier architektonicznych.

1. W Programie na rzecz poprawy warunków życia społecznego i zawodowego osób niepełnosprawnych w województwie podlaskim na lata 2014 – 2018¹⁹ („*Program na rzecz osób niepełnosprawnych*”) określono dwa działania na rzecz dostosowania przestrzeni publicznej do potrzeb i możliwości osób niepełnosprawnych: „*Dofinansowanie prac budowlanych w obiektach użyteczności publicznej służących osobom niepełnosprawnym*”²⁰ i „*Podejmowanie działań na rzecz likwidacji barier architektonicznych, transportowych i finansowych*”²¹. W założeniach Programu wskazano, że wszelkie działania na rzecz osób niepełnosprawnych nie mogą ograniczać się jedynie do świadczeń rehabilitacyjnych, opiekuńczych, leczniczych czy socjalnych, ale powinny dążyć do stworzenia tym osobom warunków do uczestnictwa w życiu społecznym i zawodowym. Proces „przywracania” społeczeństwu osób niepełnosprawnych jest dopiero wtedy efektywny, gdy rehabilitację realizuje się w sposób kompleksowy.

W Programie tym podano dwa cele strategiczne (wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych i przeciwdziałanie ich wykluczeniu społecznemu oraz wsparcie realizacji zadań na rzecz zatrudniania osób niepełnosprawnych), sześć celów operacyjnych i 27 działań. W ramach pierwszego celu strategicznego określono cztery cele operacyjne:

- wspieranie działań profilaktycznych o charakterze społecznym, edukacyjnym i zdrowotnym, któremu przypisano dwa wskaźniki (liczba zorganizowanych kursów, szkoleń, konferencji i działań dotyczących obszaru niepełnosprawności oraz liczba opracowanych materiałów informacyjnych o niepełnosprawności),
- wspieranie wczesnej interwencji i rehabilitacji osób niepełnosprawnych, któremu przypisano dwa wskaźniki (liczba podmiotów wyposażonych w sprzęt rehabilitacyjny oraz liczba działań wczesnej interwencji i rehabilitacji),
- wzmocnienie aktywności i integracji osób niepełnosprawnych, któremu przypisano dwa wskaźniki (liczba osób niepełnosprawnych uczestniczących w różnego rodzaju imprezach kulturalnych oraz liczba konferencji, szkoleń, warsztatów na rzecz aktywności i integracji osób niepełnosprawnych),
- współdziałanie w zaspakajaniu potrzeb osób niepełnosprawnych i ich rodzin poprzez działania wspierające i respektujące ich uprawnienia (w tym celu operacyjnym jedno z siedmiu działań dotyczyło dofinansowania prac budowlanych w obiektach użyteczności publicznej służących osobom niepełnosprawnym), któremu przypisano dwa wskaźniki (liczba seminariów, konferencji i działań związanych z tematyką

¹⁸ Konsultacje projektu Strategii Polityki Społecznej trwały od 21 lipca do 4 sierpnia 2014 r.

¹⁹ Uchwała nr XXXVIII/454/H4 Sejmiku Województwa Podlaskiego z 31.03.2014 r.

²⁰ Cel strategiczny I, cel operacyjny 1.4, działanie 3.

²¹ Cel strategiczny II, cel operacyjny 2.1, działanie 1.

niepełnosprawności oraz liczba badań i analiz dotyczących osób niepełnosprawnych).

W ramach drugiego celu strategicznego wskazano dwa cele operacyjne:

- wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych w dostępie do edukacji (w tym celu operacyjnym jedno z pięciu działań obejmowało podejmowanie działań na rzecz likwidacji barier architektonicznych, transportowych i finansowych), któremu przypisano dwa wskaźniki (liczba szkoleń i kursów skierowanych do osób niepełnosprawnych oraz liczba działań zorganizowanych na rzecz wyrównywania szans osób niepełnosprawnych w dostępie do edukacji),
- tworzenie warunków do rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, któremu przypisano dwa wskaźniki (liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych w instytucjach ekonomii społecznej i liczba kursów zmieniających kwalifikacje osób niepełnosprawnych). (dowód: akta kontroli str. 184-197)

Żaden ze wskaźników określonych dla podanych wyżej dwóch działań „Dofinansowanie prac budowlanych w obiektach użyteczności publicznej służących osobom niepełnosprawnym” (wskaźniki: liczba seminariów, konferencji i działań związanych z tematyką niepełnosprawności oraz liczba badań i analiz dotyczących osób niepełnosprawnych) i „Podejmowanie działań na rzecz likwidacji barier architektonicznych, transportowych i finansowych” (liczba szkoleń i kursów skierowanych do osób niepełnosprawnych oraz liczba działań zorganizowanych na rzecz wyrównywania szans osób niepełnosprawnych w dostępie do edukacji) nie pozwalał na ocenę przyjętych założeń. Tym samym poprawnie zdiagnozowane problemy określone w wyżej wymienionych działaniach nie zostały poddane ocenie poprzez przyjęte wskaźniki. Kwestie z tym związane przedstawiono w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalono nieprawidłowość”. (dowód: akta kontroli str. 184-197)

Zgodnie z założeniami Programu na rzecz osób niepełnosprawnych: 1] odpowiedzialnym za jego realizację był ROPS, do którego należała koordynacja, monitorowanie i ewaluacja Programu, 2] w celu dokonania oceny jego wdrażania oraz wprowadzenia ewentualnych korekt, ROPS był zobligowany do prowadzenia monitoringu według określonych wyżej wskaźników, 3] celem ewaluacji programu było określenie efektów jego wdrażania, a oczekiwanym efektem była poprawa jakości i warunków życia osób i rodzin, które wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości nie są w stanie samodzielnie przezwyciężyć trudnych sytuacji życiowych, 4] wdrażanie programu miało charakter ciągły i otwarty (bez narzucania działań na poszczególne lata jego obowiązywania), 5] jednym z realizatorów programu (obok np. powiatowych i gminnych jednostek organizacyjnych) był samorząd województwa i jego jednostki organizacyjne, 6] finansowanie zadań objętych programem realizowanych przez samorząd województwa uwarunkowane było wysokością środków finansowych przewidzianych w każdym roku budżetowym. (dowód: akta kontroli str. 184-197)

Przed uchwaleniem Programu na rzecz osób niepełnosprawnych przeprowadzono konsultacje społeczne²², których wyniki przedstawiono 3 marca 2014 r. Nie uczestniczyli w nich przedstawiciele środowisk osób starszych i niepełnosprawnych. W Programie na rzecz osób niepełnosprawnych napisano m.in., że w pracach nad jego przygotowaniem uczestniczyli przedstawiciele instytucji pomocy i integracji społecznej, organizacji pozarządowych i jednostek samorządowych, a także reprezentanci instytucji zajmujących się obszarem osób starszych i niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 198-209)

2. W Programie na rzecz osób starszych w województwie podlaskim na lata 2016 – 2020²³ („Program na rzecz osób starszych”) wprowadzono działanie „Dostosowanie przestrzeni architektonicznej i komunikacyjnej do potrzeb osób starszych”²⁴. Podkreślono, że postępujący proces starzenia się populacji wymaga wielokierunkowych działań, których głównym celem będzie zapewnienie godnego starzenia się poprzez poprawę

²² Konsultacje projektu Programu na rzecz osób niepełnosprawnych trwały od 4 lutego do 18 lutego 2014 r.

²³ Uchwała nr XXVII/244/16 Sejmiku Województwa Podlaskiego z 29.08.2016 r.

²⁴ Cel strategiczny II, cel operacyjny 3.

jakości i poziomu życia oraz tworzenie warunków do aktywności zawodowej i społecznej osób starszych. Zaznaczono, że dotychczas realizowana polityka wobec osób starszych nastawiona była na zapewnienie tej grupie dochodów i opieki zdrowotnej oraz wsparcie rodziny. Zmiana liczebności i struktury grupy osób starszych oraz malejące możliwości rodziny w zapewnieniu pomocy i oparcia, rodzą potrzebę nowego podejścia do problemu osób starszych. Wskazano, że Program jest spójny i komplementarny z założeniami m.in. Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014 – 2020, Strategii Rozwoju Województwa i Strategii Polityki Społecznej. W Programie na rzecz osób starszych nie uwzględniono jednak kierunków interwencji (rekomendacji) określonych w Długofalowej Polityce Senioralnej w Polsce na lata 2014 – 2020²⁵, która zakłada m.in. współpracę z seniorami i organizacjami społecznymi w sprawie oceny miejsc i budynków publicznych pod względem dostępności dla osób, wprowadzanie działań skracających okres oczekiwania na obsługę w miejscach publicznych oraz wdrażanie zasad projektowania inkluzywnego na każdym poziomie, wspieranie budowy zespołów mieszkań, jak i zmiany istniejących.

(dowód: akta kontroli str. 210-229)

W Programie na rzecz osób starszych wskazano problemy i potrzeby osób starszych, do których zaliczono m.in.:

- w zakresie zdrowia: niedostateczną infrastrukturę opieki rehabilitacyjnej, czemu ma przeciwdziałać zwiększenie liczby obiektów bez barier architektonicznych i transportowych, niwelowanie utrudnień komunikacyjnych w dotarciu do placówek służby zdrowia,
- w zakresie bezpieczeństwa: 1] bariery architektoniczno-komunikacyjne sfery publicznej (windy, podjazdy), które mają być usuwane poprzez modernizację obiektów sfery publicznej, 2] brak możliwości transportu (wieś – miasto) transport niewystarczający, długie kolejki, ograniczony czasowo, niefunkcjonujący w weekendy, co może zostać poprawione poprzez wykorzystanie autobusów szkolnych do przewozu osób starszych oraz zakup busów ze środków PFRON dla osób niepełnosprawnych; 3] brak lub niewystarczająca ilość programów profilaktycznych (problem, z przekazem informacji), czemu ma przeciwdziałać premiowanie sołtysów za dodatkowe działania dotyczące programów /działań profilaktycznych,
- w zakresie pomocy społecznej: brak możliwości lub bardzo wysokie koszty wypożyczenia sprzętu rehabilitacyjnego, co może być zniwelowane poprzez dofinansowanie do wypożyczania sprzętu rehabilitacyjnego,
- w zakresie aktywności zawodowej: 1] kwalifikacje /kompetencje osób starszych niedostosowane do potrzeb rynku pracy, którym może przeciwdziałać dostosowanie kompetencji i kwalifikacji do potrzeb rynku pracy i zmieniających się warunków otoczenia, 2] bariery psychologiczne w poszukiwaniu pracy, łagodzone poprzez szkolenia zawodowe, poradnictwo zawodowe,
- w zakresie komunikacji: 1] niewłaściwie dobrane formy, sposoby informacji i komunikacji w mediach oraz w innych nośnikach, czemu może zapobiec dobór odpowiednich form i sposobów informacji i komunikacji, 2] niewystarczająca wiedza osób starszych na temat nowych technologii komunikacyjnych, czemu może przeciwdziałać popularyzacja wśród osób starszych wiedzy na temat nowych technologii.

W dalszej części Programu określono pięć celów strategicznych, 17 operacyjnych, 48 działań i 13 wskaźników (opracowanych w celu monitorowania wdrażania programu oraz oceny jego skuteczności i efektywności w stosunku do ustalonych celów), w wymienionych niżej kategoriach.

1. Zdrowie: cel strategiczny – wzrost dostępności usług zdrowotnych na rzecz osób starszych w województwie podlaskim, do którego zaliczono trzy cele operacyjne:
 - 1] zwiększanie dostępu do placówek opieki medycznej dla osób starszych (do celu

²⁵ W części „Cel: wspieranie planowania architektonicznego dostosowanego do wszystkich, w tym osób starszych” – str. 28.

tego przypisano działania m.in.: inicjowanie i promowanie tworzenia w szpitalach oddziałów geriatrycznych oraz poradni geriatrycznych, inicjowanie tworzenia wypożyczalni sprzętu rehabilitacyjnego i pielęgnacyjnego oraz realizacja projektów / programów z obszarów: profilaktyka ochrony zdrowia, usług medycznych czy rehabilitacja osób starszych), 2] wzrost kompetencji kadr służby zdrowia w zakresie opieki nad osobami starszymi, 3] rozwój usług opiekuńczo-leczniczych. Ustalono wskaźniki to liczba poradni geriatrycznych, liczba oddziałów geriatrycznych i liczba zakładów opiekuńczo-leczniczych.

2. Bezpieczeństwo publiczne: cel strategiczny – zapewnienie bezpieczeństwa osób starszych, do którego przypisano cztery cele operacyjne: 1] rozszerzenie działań profilaktycznych na rzecz bezpieczeństwa osób starszych (działania: promowanie działań profilaktycznych na rzecz osób starszych i organizowanie spotkań edukacyjno-informacyjnych na rzecz bezpieczeństwa osób starszych), 2] zwiększenie zaangażowania środowiska lokalnego w działania na rzecz osób starszych, 3] minimalizacja barier w przestrzeni publicznej (działanie: dostosowanie przestrzeni architektonicznej i komunikacji do potrzeb osób starszych), 4] rozwój usług społecznych i opiekuńczych dostosowanych do potrzeb osób starszych (działania: wspieranie instytucjonalnych i pozainstytucjonalnych form pomocy dziennej dla osób starszych, promowanie tworzenia oferty usług opiekuńczych dla osób starszych). Ustalono wskaźniki to liczba działań profilaktycznych na rzecz bezpieczeństwa osób starszych, liczba osób objęta pomocą w formie usług opiekuńczych w wieku poprodukcyjnym, liczba dotacji udzielonych przez samorząd województwa organizacjom pozarządowym na zadania w obszarze wsparcia osób starszych. Dla celu operacyjnego „Minimalizacja barier w przestrzeni publicznej” nie określono wskaźnika, co wyjaśniono w dalszej części wystąpienia.
3. Aktywność społeczna (edukacja, kultura, turystyka, integracja): cel strategiczny – zwiększenie aktywności kulturalnej, edukacyjnej i społecznej osób starszych, do którego przypisano cztery cele operacyjne: 1] zwiększenie aktywności kulturalnej osób starszych (działanie obejmowało m.in.: poszerzenie oferty kulturalnej z uwzględnieniem potrzeb osób starszych), 2] rozszerzenie oferty edukacyjnej dla osób starszych (w szczególności w małych miejscowościach i na terenach wiejskich), 3] rozwój aktywności społecznej osób starszych (działania to m.in.: propagowanie idei wolontariatu osób starszych i organizacja działań mających na celu wzrost aktywności osób starszych w sferze publicznej), 4] wzmocnienie integracji międzypokoleniowej (działania to m.in.: organizacja działań w zakresie korzystania z nowych technologii oraz z turystyki i sportu łączącego pokolenia). Ustalono wskaźniki to liczba świetlic i klubów dla seniorów oraz liczba uniwersytetów trzeciego wieku.
4. Aktywność zawodowa (srebrna gospodarka²⁶): cel strategiczny – wzrost aktywności zawodowej osób starszych, do którego przypisano trzy cele operacyjne: 1] zapewnienie jak najdłuższej aktywności zawodowej osób starszych (przykładowe działanie to: promowanie zatrudnienia i aktywności zawodowej osób starszych, tworzenie warunków pracy przyjaznych osobom 60+ oraz promowanie idei zarządzania wiekiem w firmach), 2] dostosowanie kwalifikacji i kompetencji osób starszych do zmieniających się warunków na rynku pracy (działania: wspieranie osób starszych w podnoszeniu kwalifikacji, umiejętności i kompetencji oraz organizowanie doradztwa zawodowego, rozwijanie form kształcenia ustawicznego na rzecz osób starszych, realizacja programów aktywizujących osoby starsze), 3] rozwijanie srebrnej gospodarki z wykorzystaniem potencjału osób starszych. Ustalono wskaźniki to liczba osób w wieku 50 lat i więcej aktywnych zawodowo z wyszczególnieniem danych ogółem, pracujących, bezrobotnych oraz liczba osób w wieku 50 lat i więcej biernych zawodowo.
5. Komunikacja (dostęp do informacji): cel strategiczny – poprawa jakości komunikacji, w którym wskazano trzy cele operacyjne: 1] zwiększenie dostępu do informacji dla osób starszych z wykorzystaniem odpowiednich form i narzędzi (działanie to m.in.

²⁶ Gospodarka senioralna.

działania informacyjne dostosowane do potrzeb osób starszych, edukacja cyfrowa osób starszych (np. szkolenia, warsztaty, doradztwo indywidualne i grupowe), 2] zwiększenie poziomu komunikacji osób starszych z otoczeniem i 3] poprawa wizerunku osób starszych (działania to m.in. współpraca komunikacyjna i informacyjna pomiędzy seniorami a samorządem, administracją publiczną, organizacjami pozarządowymi, obywatelami). Ustalony wskaźnik to liczba rad seniorów w województwie. (dowód: akta kontroli str. 210-229)

W Programie na rzecz osób starszych dostrzeżono problem fizycznej dostępności przestrzeni publicznej, jednak nie podano wskaźników do oceny przyjętych założeń w działaniu dostosowanie przestrzeni publicznej i komunikacyjnej do potrzeb osób niepełnosprawnych²⁷ lub podano wskaźniki nieadekwatne do przyjętych założeń, gdyż nie pozwolą one na monitorowanie i ocenę skuteczności działań prowadzonych na rzecz osób starszych (m.in. w działaniu: realizacja projektów / programów z obszarów: profilaktyka ochrony zdrowia, usług medycznych czy rehabilitacji osób starszych²⁸). Kwestie z tym związane przedstawiono w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli str. 210-229)

Zgodnie z założeniami Programu na rzecz osób starszych odpowiedzialnymi za jego realizację były podmioty zaangażowane w realizację programu (m.in. samorząd województwa i jego jednostki organizacyjne), przy koordynacji ROPS i 19 osobowego Zespołu ds. opracowania Programu na rzecz osób starszych (pod przewodnictwem Dyrektora ROPS). Cele założone w programie podlegały monitorowaniu polegającym na obserwowaniu zachodzących zmian. Produktem monitoringu była informacja opracowywana na podstawie dostępnych danych statystycznych, uzupełnianych wynikami badań własnych. Monitoring miał być prowadzony co dwa lata (dotychczas jego nie prowadzono). Wdrażanie programu miało charakter ciągły i otwarty, stąd odstąpiono od określania harmonogramu realizacji działań cząstkowych w poszczególnych latach. Finansowanie zadań objętych programem realizowanych przez samorząd województwa uwarunkowane było wysokością środków finansowych przewidzianych w budżecie samorządu. (dowód: akta kontroli str. 210-229)

Przed uchwaleniem Programu na rzecz osób starszych przeprowadzono konsultacje społeczne²⁹, których wyniki przedstawiono 30 czerwca 2016 r. W konsultacjach nie uczestniczyli przedstawiciele środowisk osób starszych i niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 230-242)

Program na rzecz osób starszych został uchwalony w sierpniu 2016 roku i nie był poprzedzony wcześniejszym programem, gdyż – jak wyjaśnił Marszałek Województwa Podlaskiego – „istotnym elementem właściwego zaprojektowania Programu na rzecz osób starszych było rozpoznanie najważniejszych potrzeb i problemów seniorów w województwie podlaskim. W związku z powyższym ROPS opracował *Diagnozę sytuacji osób starszych w województwie podlaskim na podstawie danych ze statystyki publicznej*. *Diagnoza tego obszaru miała na celu określenie głównych potrzeb i problemów osób najbardziej potrzebujących wsparcia. Dokument był podstawą do opracowania Programu na rzecz osób starszych, a praca nad nim odbywała się w latach 2015 – 2016. Dokument został opracowany w sposób partycypacyjny, powołano Zespół składający się m.in. z przedstawicieli instytucji oraz organizacji pozarządowych realizujących zadania na rzecz środowiska senioralnego*”. Dyrektor ROPS podała, że: „podczas prac nad Programem na rzecz osób starszych Zespół ds. opracowania Programu zwrócił uwagę na problem występowania barier architektoniczno-komunikacyjnych występujących w sferze publicznej. Odpowiedzią na zauważony problem było przypisanie do realizacji celu strategicznego – Zapewnienie bezpieczeństwa osób starszych, celu operacyjnego 3. Minimalizacja barier w przestrzeni publicznej, działania – dostosowanie przestrzeni architektonicznej i komunikacyjnej

²⁷ Cel strategiczny „Zapewnienie bezpieczeństwa osób starszych”, cel operacyjny 3 „Minimalizacja barier w przestrzeni publicznej”.

²⁸ Cel strategiczny „Wzrost dostępności usług zdrowotnych na rzecz osób starszych w województwie podlaskim”, cel operacyjny 1 „Zwiększenie dostępu do placówek opieki medycznej dla osób starszych”.

²⁹ Konsultacje projektu Programu na rzecz osób starszych trwały od 20 maja do 6 czerwca 2016 r.

do potrzeb osób starszych. Realizatorami Programu jest wiele podmiotów wymienionych w części 5 – „Wdrażanie i upowszechnianie Programu”. Informacje od realizatorów Programu na temat m.in.: podejmowanych działań w celu poprawy dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych w latach 2016 – 2017 będą dostępne w roku 2018 – zgodnie z zapisami Programu, według zasad określonych w części 4 „Monitoring Programu”. (dowód: akta kontroli str. 342-346)

W uchwalonym Planie zagospodarowania przestrzennego województwa podlaskiego³⁰ („Plan zagospodarowania przestrzennego”), obowiązującym do 22 maja 2017 r., zawarto zapisy dotyczące osób niepełnosprawnych.

1. W rozdziale III Uwarunkowania wewnętrzne zagospodarowania przestrzennego województwa podlaskiego, pkt 5 Infrastruktura społeczna, ppkt 5.2 Ochrona zdrowia i opieka społeczna – Rehabilitacja społeczna i zawodowa osób niepełnosprawnych podano m.in., że rehabilitacja społeczna i zawodowa osób niepełnosprawnych prowadzona jest w województwie przez powiatowe urzędy pracy, poradnie rehabilitacji leczniczej zakładów opieki zdrowotnej, szkoły specjalne, przedszkola integracyjne, ośrodki kształcenia specjalnego, domy pomocy społecznej, środowiskowe domy pomocy społecznej, warsztaty terapii zajęciowej, zakłady pracy chronionej, ośrodki kształcenia specjalnego, przedszkola i szkoły z oddziałami integracyjnymi. Na rzecz rehabilitacji działają również liczne organizacje pozarządowe.
2. W rozdziale V Zasady zagospodarowania przestrzennego województwa, pkt 5 Zasady kształtowania systemu osadniczego województwa i rozmieszczenia ponadlokalnej infrastruktury społecznej wskazano na tworzenie udogodnień urbanistycznych dla osób niepełnosprawnych w istniejącej i projektowanej zabudowie mieszkaniowej (pkt k), a w pkt 6 – Zasady rozwoju infrastruktury transportowej na likwidowane barier komunikacyjnych dla ludzi niepełnosprawnych oraz ograniczanie kolizji między różnymi rodzajami ruchu. (dowód: akta kontroli str. 314-332)

W Planie zagospodarowania przestrzennego województwa podlaskiego obowiązującym od 22 maja 2017 r. (pkt 2.2.3) wskazano najważniejsze ustalenia wynikające z Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. W pkt 6.3.1 planu „Zasady rozwoju infrastruktury transportowej” wskazano na zapewnienie właściwych warunków obsługi ruchu przy głównych drogach krajowych i liniach kolejowych uwzględniając potrzeby osób niepełnosprawnych. W omawianym planie zagospodarowania przestrzennego nie odniesiono się do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych. Dyrektor PBPP wyjaśnił, że: „podczas sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego województwa przeprowadzono procedury umożliwiające udział społeczeństwa przy opracowywaniu dokumentu. Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym odbyło się to w pierwszej kolejności poprzez opublikowanie ogłoszenia i obwieszczenia o przystąpieniu do sporządzania projektu planu i podanie do publicznej wiadomości informacji o możliwości składania wniosków do planu. W trakcie całej procedury planistycznej nie wpłynął żaden wniosek lub uwaga dotycząca kwestii dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych.” (dowód: akta kontroli str. 282-284, 314-341)

Z-ca Dyrektora Departamentu Rozwoju Regionalnego wyjaśnił, że: „odpowiedzialność za jakość przestrzeni publicznej spoczywa przede wszystkim na samorządzie lokalnym, który ma narzędzia w postaci uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego czy kontroli wydawania pozwoleń na budowę. Samorząd lokalny może regulacjami prawnymi ograniczyć powstawanie barier utrudniających dostępność do przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych poprzez odpowiednie zapisy w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Sam może ustanawiać odpowiednie standardy przestrzenne w swoich miejscowościach. Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ... organy samorządu województwa sporządzają plan zagospodarowania przestrzennego województwa, prowadzą analizy i studia oraz opracowują koncepcje i programy, odnoszące się do obszarów i problemów zagospodarowania przestrzennego odpowiednio do potrzeb i celów podejmowanych w tym

³⁰ Uchwała nr XXXVI/330/17 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 22.05.2017 r., zmieniona uchwałą Nr XXXIX/356/17 z 28.08.2017 r. i obowiązująca do 22.05.2017 r. uchwała nr IX/80/03 Sejmiku Województwa Podlaskiego z 27.06.2003 r., zmieniona uchwałą Nr XL/479/14 z 26.05.2014 r.

zakresie. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jest instrumentem kreacji polityki przestrzennej samorządu województwa odnoszącym odpowiednie ustalenia dokumentów strategicznych, koncepcyjnych, programów rządowych i samorządowych do przestrzeni województwa. Plan jest też instrumentem transmisji polityki przestrzennej samorządu województwa i pośrednio dokumentów rządowych do dokumentów polityk przestrzennych gmin (studiów i miejscowych planów). Problematyka dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych nie jest przedmiotem szczegółowych ustaleń w planie zagospodarowania, gdyż nie jest on narzędziem do kreowania tej przestrzeni. PBPP nie sporządza i nie sporządzało żadnych analiz, studiów, koncepcji czy programów zajmujących się problematyką będącą przedmiotem kontroli. W związku z powyższym nie było żadnej wymiany dokumentów pomiędzy Departamentem Rozwoju Regionalnego, a PBPP dotyczących dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych." (dowód: akta kontroli str. 76-82)

1.4. Na etapie przygotowania Strategii Rozwoju i Strategii Polityki Społecznej Urząd dysponował aktualnymi opracowaniami na temat demografii, sytuacji społeczno-ekonomicznej i liczby osób starszych i niepełnosprawnych. Dane w tym zakresie zostały wykorzystane przy opracowywaniu obu strategii. Jak pisano w pkt 1.3 wystąpienia, założenia ww. strategii, Programów na rzecz osób niepełnosprawnych i starszych oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa zostały udostępnione do konsultacji społecznych. Zdiagnozowane potrzeby nie zostały sprecyzowane i przełożone na przyjęte wskaźniki (wyjaśnienie w tej sprawie podano w pkt 1.3 wystąpienia). W Programach na rzecz osób niepełnosprawnych i starszych nie wskazano planowanych źródeł i kwot finansowania zadań określonych w tych programach.

(dowód: akta kontroli str. 95-147, 184-197, 210-229)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej obszarze stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nieokreśleniu w Programach na rzecz osób starszych i niepełnosprawnych wskaźników pozwalających na ocenę skuteczności działań na rzecz poprawy dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych. Marszałek Województwa Podlaskiego wyjaśnił, że: „w skład Zespołów ds. opracowania Programu na rzecz osób starszych w województwie podlaskim na lata 2016 – 2020 oraz Programu na rzecz poprawy warunków życia społecznego i zawodowego osób niepełnosprawnych w województwie podlaskim na lata 2014 – 2020 weszli przedstawiciele różnych instytucji oraz organizacji pozarządowych realizujących działania na rzecz środowiska senioralnego i osób niepełnosprawnych w województwie podlaskim. Podczas zorganizowanych spotkań warsztatowych pracowano nad ich problemami oraz potrzebami, celami strategicznymi i operacyjnymi do Programów, działaniami do realizacji w najbliższych latach oraz wskaźnikami wynikającymi ze zdiagnozowanych obszarów. Członkowie poszczególnych Zespołów podjęli decyzję o doborze takich wskaźników, na podstawie których istnieje duże prawdopodobieństwo dokonania oceny w jakim zakresie osiągnięto zakładany cel. Do realizacji celów określonych w Programie dobrano wskaźniki, które są mierzalne i dostępne, czyli możliwe do pozyskania z dostępnych danych statystyki ogólnej prowadzonej przez podmioty zaangażowane w realizację Programu na terenie województwa podlaskiego. Dlatego nie wszystkie ze zdiagnozowanych potrzeb zostały przełożone na działania i wskaźniki.” (dowód: akta kontroli str. 185-197, 211-229, 352-358)

Ocena cząstkowa

Samorząd Województwa Podlaskiego rzetelnie rozpoznał potrzeby starszych i niepełnosprawnych mieszkańców województwa dotyczące przestrzeni publicznej. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia uwzględnienie tych potrzeb w wojewódzkich programach działań na rzecz osób starszych i niepełnosprawnych oraz w wojewódzkim planie zagospodarowania przestrzennego. Negatywnie natomiast ocenia nieokreślenie wskaźników pozwalających na ocenę realizacji tych działań.

2. Działania na rzecz poprawy dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2016 – 2017 (do zakończenia kontroli NIK) Urząd nie prowadził działań na rzecz poprawy dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych. Z ROPS nie otrzymywano informacji o postępie realizacji Programów

na rzecz osób niepełnosprawnych i starszych, gdyż nie zobowiązano tej jednostki do przesyłania informacji w tym zakresie (kwestie z tym związane przedstawiono w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”). Zarząd Województwa Podlaskiego 30 maja 2017 r. przyjął „Raport roczny z realizacji Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020 za 2016 rok”³¹ („Raport roczny za 2016 rok”), w którym nie omawiano zrealizowanych zadań dotyczących dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych. W Raporcie tym odniesiono się natomiast do założeń przyjętych w Strategii Rozwoju (w celu strategicznym 3 „Jakość życia”), w tym m.in. do działań zmierzających do zwiększenia zatrudnienia osób starszych i niepełnosprawnych. (dowód: akta kontroli str. 285-309)

W Raporcie rocznym za 2016 rok nie podano danych dotyczących realizacji w tymże roku zadań określonych w celach operacyjnych 3.1 – 3.3³². Z-ca Dyrektora Departamentu Rozwoju Regionalnego wyjaśniła, że: „dane zawarte w tabelach ... „Raportu rocznego z realizacji Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020 za rok 2016” opracowane zostały na podstawie informacji pochodzących z Banku Danych Lokalnych (BDL) i Systemu Monitorowania Rozwoju (Strateg). Główny Urząd Statystyczny, w którego zasobach znajdują się BDL oraz Strateg, dane za rok ubiegły publikuje na przestrzeni kolejnych lat. W trakcie opracowywania Raportu ... dane za rok 2016 nie były dostępne. Ze względu na harmonogram opracowania raportu rocznego z realizacji SRWP 2020, w raporcie konieczne więc było (i jest w corocznej procedurze prac nad raportem) przyjęcie ostatnich aktualnych danych. Część danych jest publikowana nawet z kilkuletnim opóźnieniem (jak np. dane dotyczące PKB, patentów), co jest przyczyną leżącą po stronie statystyki publicznej a nie samorządów województw ... GUS aktualizację żądanych danych przedstawił w dniach od 4 sierpnia (liczba osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej na 10 tys. ludności) do 13 października 2017 r. (przyrost naturalny na 1000 ludności)”. (dowód: akta kontroli str. 285-309, 310-313)

2.2. Zgodnie z założeniami Programu na rzecz osób niepełnosprawnych, w celu dokonania oceny jego wdrażania oraz wprowadzenia ewentualnych korekt, prowadzony miał być monitoring według określonych wskaźników. Monitoring programu miał pozwolić ocenić postępy z prowadzonych działań, zweryfikować kierunek zmian, a także pozwolić na bieżącą modyfikację działań umożliwiających dostosowanie programu do zmieniających się warunków. Celem monitoringu miało być uzyskanie informacji zwrotnej na temat stopnia realizacji programu. Osiągnięciu powyższych celów miała służyć wymiana informacji między instytucjami, organizacjami i podmiotami zaangażowanymi w realizację działań na rzecz osób niepełnosprawnych. Harmonogram realizacji zadań objętych programem podlegał opracowaniu na każdy kolejny rok obowiązywania programu, ze względu na sposób finansowania zadań realizowanych przez samorząd województwa, uzależniony od wysokości środków finansowych w każdym roku budżetowym. Celem ewaluacji programu miało być określenie efektów jego wdrażania. Wdrażanie programu miało mieć charakter ciągły i otwarty, dlatego nie narzucono działań na poszczególne lata jego obowiązywania. Działania związane z informacją i upowszechnianiem programu należały do ROPS. (dowód: akta kontroli str. 185-197)

W latach 2016 – 2017 (do zakończenia kontroli NIK) z ROPS nie otrzymywano danych o realizacji Programu na rzecz osób niepełnosprawnych. Z informacji ROPS, uzyskanej w trakcie kontroli NIK wynika, że działania podejmowane przez ROPS i założone wskaźniki nie dotyczyły poprawy dostępności przestrzeni publicznej do potrzeb osób starszych. Dyrektor ROPS podała, że: „Oceny wdrażania Programu na rzecz poprawy warunków życia społecznego i zawodowego osób niepełnosprawnych w województwie podlaskim na lata 2014 – 2018, ROPS ... dokonuje poprzez monitoring przypisanych wskaźników ... Monitoring realizacji działań ujętych w harmonogramie na rok 2016 jest w trakcie realizacji – pozyskiwane są obecnie dane z powiatowych centrów pomocy rodzinie ... Po zakończeniu realizacji Programu w roku 2018, przeprowadzona zostanie ewaluacja, której celem będzie ocena rezultatów i długookresowych efektów Programu. Skuteczność

³¹ Uchwała nr 215/2875/2017 Zarządu Województwa Podlaskiego z 30.05.2017 r.

³² Z wyjątkiem danych przedstawionych w opisie i tabeli 3.44 „Liczba przedsiębiorstw będących członkami organizacji Global Compact w woj. podlaskim w relacji do liczby takich przedsiębiorstw w całej Polsce”.

realizowanych działań ujętych w Programie określają m.in: liczba uczestników biorących udział w szkoleniach, warsztatach, konferencjach i seminariach, liczba zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym, wysokość środków przeznaczonych na realizację zadań zleconych, analiza merytoryczna sprawozdań z realizacji zadań zleconych.” Dodała, że „*ROPS nie posiada informacji na temat podejmowanych działań w celu poprawy dostępności przestrzeni publicznej dla osób niepełnosprawnych, ponieważ na dzień dzisiejszy nie jest zakończony monitoring Programu na rzecz osób niepełnosprawnych za 2016 rok.*” (dowód: akta kontroli str. 347-349)

W myśl założeń Programu na rzecz osób starszych, podlegał on monitorowaniu, polegającym na systematycznym obserwowaniu zmian zachodzących w ramach poszczególnych założonych celów. Miało to pozwolić na ocenę postępów z prowadzonych działań, zweryfikowanie kierunków zmian, a także umożliwienie bieżącej modyfikacji działań oraz dostosowanie zapisów programu do zmieniających się warunków. Produktem monitoringu miała być informacja opracowana na podstawie danych statystycznych, m.in. dostępnych w raportach częściowych oraz pochodzących ze statystyki ogólnej. Dane te w ramach potrzeb mogły być uzupełniane wynikami badań własnych (ilościowych, jakościowych) i mierzone w szczególności wartościami zagregowanych wskaźników opracowanych na użytek systemu monitorowania. Za monitoring odpowiedzialne miały być podmioty zaangażowane w realizację programu, przy koordynacji ROPS oraz zespołu ds. opracowania programu na rzecz osób starszych w województwie podlaskim na lata 2016 – 2020. Monitoring miał być prowadzony co dwa lata. Wdrażanie programu miało mieć charakter ciągły i otwarty, dlatego też odstąpiono od określenia harmonogramu realizacji działań częściowych w poszczególnych latach. Działania związane z upowszechnianiem programu należały do ROPS. (dowód: akta kontroli str. 211-229)

W latach 2016 – 2017 (do zakończenia kontroli NIK) nie otrzymywano z ROPS danych o realizacji Programu na rzecz osób starszych. Dyrektor ROPS wyjaśniła, że: „*Zgodnie z zasadami Programu na rzecz osób starszych... proces monitorowania będzie prowadzony co dwa lata. W związku z powyższym, opracowanie informacji za lata 2016 – 2017 będącej produktem monitoringu, na podstawie dostępnych danych statystycznych, uzupełnionych w ramach potrzeb wynikami badań własnych, nastąpi w roku 2018.*” Dodała, że: „*wdrażanie Programu ma charakter ciągły i otwarty, stąd też odstąpiono od określenia harmonogramu realizacji działań częściowych w poszczególnych latach. Z uwagi na potrzebę bieżących działań w obszarze polityki senioralnej, za celowe uznano pozostawienie pewnej elastyczności co do charakteru jak i terminów poszczególnych działań. Bieżąca realizacja działań zależy od posiadanych środków finansowych oraz zdiagnozowanych i zgłaszanych potrzeb w tym temacie.*” (dowód: akta kontroli str. 243-281)

W latach 2016 – 2017 (do zakończenia kontroli) nie przeprowadzono audytów w ROPS i PBPP pod kątem dostępności tych urzędów dla osób starszych i niepełnosprawnych (obiekty wykorzystywane przez te jednostki były wynajmowane od innych podmiotów). (dowód: akta kontroli str. 76-94)

W okresie objętym kontrolą Departament Zdrowia i Departament Rozwoju Regionalnego nie sprawdzały w nadzorowanych jednostkach dostępności przestrzeni publicznej do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych. (dowód: akta kontroli str. 54-65, 83-94, 177-181)

Przyjęte przez samorząd województwa podlaskiego w 2014 i 2016 roku programy na rzecz osób starszych i niepełnosprawnych (omówione w pkt 1.3 wystąpienia) zostały udostępnione innym podmiotom (m.in. powiatom i gminom) na stronach internetowych BIP³³ (powiaty i gminy nie zostały pisemnie poinformowane o przyjęciu przez Sejmik ww. uchwał). Informacja o uchwaleniu tych programów została zamieszczona do wglądu na stronie bip.umwp.wrotaopodlasia.pl³⁴. (dowód: akta kontroli str. 177-181)

Na realizację Programu na rzecz osób niepełnosprawnych w 2016 roku wydatkowano 113,3 tys. zł, a w 2017 roku – 1,4 tys. zł, a Programu na rzecz osób starszych odpowiednio 4,7 tys. zł i 21,6 tys. zł. Z przedstawionych kwot wynika, że skala działań na rzecz realizacji

³³ W formie uchwał Sejmiku Województwa Podlaskiego.

³⁴ W zakładce „Urząd Marszałkowski”, „Programy i działania”, „Programy, planowane działania i sposób ich realizacji opublikowane od 2009 roku”.

programów była niewielka (Urząd nie posiadał danych na temat wydatków na poprawę dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych).

(dowód: akta kontroli str. 243-281)

2.3. Urząd nie opracował kompleksowego planu działań zmierzających do poprawy dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych w wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych oraz nie opracował planu usuwania barier architektonicznych w tych jednostkach (kwestie z tym związane przedstawiono w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”). Sekretarz Województwa Podlaskiego podał, że dwa (z czterech) budynki Samorządu Województwa Podlaskiego wykorzystywane na potrzeby Urzędu zostały dostosowane do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych, a pozostałe dwa nie były przystosowane do potrzeb tych osób:

- budynek przy ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego posiadał windę (przy zewnętrznych schodach wejściowych) dla osób niepełnosprawnych, drzwi przesuwne zapewniające dostęp tym osobom, wewnętrzną windę umożliwiającą przewóz wózków inwalidzkich, graficzne (w alfabecie Braille’a) oznaczenia pięter wewnątrz windy, informację głosową o pozycji windy lub zaistniałym zdarzeniu oraz przystosowaną do potrzeb niepełnosprawnych łazienkę na parterze,
- budynek przy ul. Poleskiej 89 posiadał windę (przy wewnętrznych schodach wejściowych) dla osób niepełnosprawnych, główne wejściowe drzwi przesuwne zapewniające komunikację takim osobom, graficzne (w alfabecie Braille’a) oznaczenia pięter wewnątrz windy, informację głosową o pozycji windy lub zaistniałym zdarzeniu oraz przystosowaną do potrzeb niepełnosprawnych łazienkę na parterze,
- budynek przy ul. Generała Franciszka Kleeberga nie posiadał urządzeń i wyposażenia służącego poprawie dostępności dla osób starszych i niepełnosprawnych, z wyjątkiem łazienki na parterze przystosowanej dla osób niepełnosprawnych,
- budynek przy ul. Jana Kilińskiego, przejęty w 2016 roku od Książnicy Podlaskiej, nie posiadał urządzeń i wyposażenia służącego poprawie dostępności dla osób starszych i niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 83-94)

W wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych nie przeprowadzono inwentaryzacji (audytu) barier dla osób starszych i niepełnosprawnych, mimo że w Urzędzie dostrzegano potrzebę poprawy dostępności tych obiektów, co znalazło wyraz w wojewódzkich programach (kwestie z tym związane przedstawiono poniżej, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”).

(dowód: akta kontroli str. 83-94)

W Urzędzie zatrudniano cztery osoby przeszkolone w posługiwaniu się językiem migowym.

(dowód: akta kontroli str. 83-94)

W „Ocenie zasobów pomocy społecznej w województwie podlaskim w 2016 roku”³⁵ podano, że jednym z głównych zadań powiatowych centrów pomocy rodzinie były działania związane z rehabilitacją zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych. W 2016 roku powiatowe centra pomocy rodzinie ze środków własnych i PFRON udzieliły 23.994 tys. zł dofinansowania (w dokumencie tym nie wskazano, czy wydatkowane kwoty dotyczyły poprawy dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych).

(dowód: akta kontroli str. 359-364)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej obszarze stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Samorząd Województwa Podlaskiego nie opracował kompleksowego planu działań zmierzających do poprawy dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych w wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych oraz nie opracował planu usuwania barier architektonicznych w tych jednostkach. Takie zaniechanie Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako działanie nierzetelne. Według wyjaśnień Sekretarza Województwa Podlaskiego, „Urząd każdorazowo przeprowadzając prace budowlano-remontowe kieruje się poprawą dostępności obiektów do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych. W chwili obecnej znajdujemy się w fazie projektu

³⁵ Ocena sporządzona przez ROPS i przyjęta przez Zarząd Województwa Podlaskiego.

dostosowania budynku³⁶ na potrzeby osób starszych i niepełnosprawnych przy ul. Jana Kilińskiego 16. W obiekcie tym planuje się budowę nowego podjazdu, wind wewnątrz budynku oraz łazienek przeznaczonych dla osób starszych i niepełnosprawnych."

(dowód: akta kontroli str. 83-94)

W wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych nie przeprowadzono inwentaryzacji (audytu) barier dla osób starszych i niepełnosprawnych, mimo że dostrzegano potrzebę poprawy dostępności tych obiektów, co znalazło wyraz w wojewódzkich programach. Wyniki takiej inwentaryzacji (audytu) powinny dać podstawę do rzetelnego opracowania kompleksowego planu usuwania zidentyfikowanych w przestrzeni publicznej barier, utrudniających bądź uniemożliwiających samodzielne funkcjonowanie w niej osób starszych i niepełnosprawnych. Kompleksowa strategia albo plan, harmonogram czy preliminarz działań określające cele, czasowy horyzont ich realizacji oraz źródła finansowania są niezbędnym narzędziem rzetelnego monitorowania poprawy dostępności przestrzeni publicznej, a tym samym tworzenia warunków do zwiększenia samodzielności i możliwości uczestniczenia osób starszych oraz niepełnosprawnych w życiu regionu i lokalnej społeczności.

(dowód: akta kontroli str. 83-87, 185-197, 211-229)

2. Samorząd Województwa Podlaskiego nie posiadał informacji o realizacji działań na rzecz poprawy dostępności przestrzeni publicznej, ujętych w Programach na rzecz osób niepełnosprawnych i starszych. Brak takich informacji uniemożliwia zaś systematyczne obserwowanie zmian zachodzących w ramach realizacji poszczególnych celów określonych w tych Programach oraz podjęcie ewentualnych działań korygujących.

(dowód: akta kontroli str. 60-62, 83-87)

Ocena częściowa

Działania Samorządu Województwa Podlaskiego na rzecz poprawy dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych były nierzetelne. Samorząd Województwa Podlaskiego nie posiadał informacji o realizacji na terenie województwa działań na rzecz poprawy dostępności przestrzeni publicznej, ujętych w dwóch wojewódzkich programach. Nie opracowano ponadto kompleksowego planu działań zmierzających do usuwania barier architektonicznych w celu poprawy dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych w wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych. Do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych dotychczas dostosowano dwa (z czterech) budynki Samorządu wykorzystywane na potrzeby Urzędu.

Wnioski pokontrolne

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli³⁷, wnosi o:

1. Ustalenie w Programach na rzecz osób starszych i niepełnosprawnych wskaźników, które pozwolą na ocenę skuteczności działań na rzecz poprawy dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych.
2. Opracowanie kompleksowego planu działań na rzecz poprawy dostępności przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych w wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

³⁶ Mowa o budynku Książnicy Podlaskiej.

³⁷ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524). Ustawa zwana dalej: „ustawą o NIK”.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

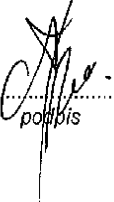
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, 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.

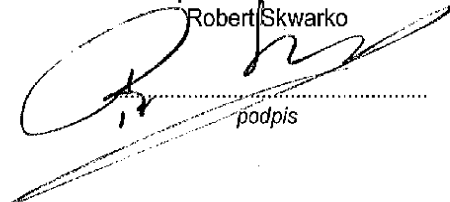
Białystok, dnia 12 stycznia 2018 r.

Kontroler
Andrzej Juchnicki
doradca ekonomiczny



.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko



.....
podpis