



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.007.01.2017  
P/17/070

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

*Numer i tytuł kontroli* P/17/070 – Rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast istotnie dotkniętych skutkami zmian gospodarczych

*Jednostka przeprowadzająca kontrolę* Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Katowicach

*Kontroler* Beata Pękul, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/196/2017 z dnia 13 lipca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

*Jednostka kontrolowana* Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego<sup>1</sup>

*Kierownik jednostki kontrolowanej* Wojciech Saługa, Marszałek Województwa<sup>2</sup> (od 1 grudnia 2014 r.)<sup>3</sup>

(dowód: akta kontroli str. 3)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia<sup>4</sup>, iż Urząd prawidłowo, w zakresie wynikającym z kompetencji jednostki i uwarunkowań systemowych polityki społecznej, realizował w latach 2013-2016 zadania mające wpływ na sytuację mieszkańców województwa śląskiego, w tym m.in. Siemianowic Śląskich i Żor.

Samorząd Województwa Śląskiego<sup>5</sup> starannie diagnozował sytuację w regionie, identyfikując najistotniejsze problemy społeczno-ekonomiczne w zakresie obszarów związanych z: pomocą społeczną, rynkiem pracy i zapewnieniem opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 i w wieku przedszkolnym.

Cele i kierunki działań określone w przyjętych dokumentach strategicznych i programowych Województwa, tj. Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+”<sup>6</sup>, Strategii Polityki Społecznej Województwa Śląskiego na lata 2006-2020. Aktualizacja 2015<sup>7</sup>, oraz w zbadanych programach związanych z realizacją ww. strategii były spójne i odpowiadały zidentyfikowanym problemom.

<sup>1</sup> Zwany dalej Urzędem.

<sup>2</sup> Zwany dalej Marszałkiem.

<sup>3</sup> Poprzednio: Adam Matusiewicz (od 2 grudnia 2010 r. do 21 stycznia 2013 r.), Mirosław Sekuła (od 24 stycznia 2013 do 1 grudnia 2014 r.).

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Zwany dalej Województwem.

<sup>6</sup> Przyjęta uchwałą Sejmiku Województwa nr IV/38/2/2013 z 1 lipca 2013 r., zwana dalej Strategią Rozwoju 2020+. Wcześniej obowiązywała Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020”, przyjęta uchwałą Sejmiku Województwa Śląskiego Nr III/47/1/2010 z 17 lutego 2010 r., zwana dalej Strategią Rozwoju.

<sup>7</sup> Przyjęta uchwałą nr V/11/6/2015 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 31 sierpnia 2015 r., dalej zwana Aktualizacją Strategii Polityki Społecznej. Poprzednia Strategia Polityki Społecznej Województwa Śląskiego na lata 2006-2020, zwana dalej Strategią Polityki Społecznej przyjęta została uchwałą Sejmiku Województwa Śląskiego nr II/47/3/2006 z 24 kwietnia 2006 r.

Wyznaczonym celom, przypisano wskaźniki pozwalające na monitorowanie i ocenę ich realizacji. Realizację strategii rozwoju obowiązujących w Samorządzie Województwa oraz strategii polityki społecznej monitorowano zgodnie z założeniami przyjętymi w tych dokumentach.

W latach 2013-2016 Województwo udzielało wsparcia jednostkom samorządu terytorialnego poprzez dofinansowanie projektów i programów ze środków europejskich oraz w ramach realizowanych zadań podejmowało przedsięwzięcia nakierowane na rozwiązywanie problemów społecznych w regionie, m.in. w zakresie bezrobocia i wykluczenia społecznego, których beneficjentami byli w dużej części mieszkańcy miast.

Urząd prawidłowo, zgodnie z przyjętymi założeniami, wspierał działania samorządów, w tym Żor i Siemianowic Śląskich. Zbadane projekty, realizowane w tych miastach, przyczyniały się do poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców tych miast.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Identyfikacja problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast**

Opis stanu  
faktycznego

1.1. Wśród najważniejszych dokumentów Województwa, obowiązujących w latach objętych kontrolą, w których przedstawiono diagnozę sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców województwa śląskiego wymienić należy m.in.: Strategię Rozwoju oraz jej aktualizację Śląskie 2020+, Strategię Polityki Społecznej oraz jej aktualizację, dokumenty programowe lub planistyczne służące realizacji celów określonych w strategiach. Diagnoza sytuacji na rynku pracy uwzględniona została w corocznie przygotowywanych regionalnych planach działań na rzecz zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 5-9, 273-488, 609-611, 910-1058)

Przedstawiona w Strategii Rozwoju oraz Strategii Rozwoju 2020+ diagnoza sytuacji województwa obejmowała zebrane dane dotyczące charakterystycznych cech województwa. W Strategii Rozwoju 2020+ przedstawiono informacje w ujęciu czterech wymiarów zrównoważonego rozwoju (środowiskowym, społecznym, gospodarczym i infrastrukturalnym). Diagnoza zawierała odniesienie do sytuacji poszczególnych subregionów (czterech obszarów rozwojowych województwa śląskiego), a także do powiatów i gmin (Siemianowice Śląskie zostały zakwalifikowane do Metropolii Górnośląskiej, Żory do Aglomeracji Rybnickiej).

Przedstawione w Strategii Rozwoju 2020+ wyniki przeprowadzonej analizy obejmujące mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia w poszczególnych obszarach (SWOT) odnosiły się do całego województwa, bez bezpośredniego wskazania poszczególnych miast województwa.

(dowód: akta kontroli str. 321-384)

W Strategii Polityki Społecznej i jej aktualizacji uwzględniono analizy słabych i mocnych stron województwa śląskiego w obszarze polityki społecznej oraz przedstawiono szanse i zagrożenia. W Aktualizacji Strategii Polityki Społecznej wśród słabych stron wskazano w odniesieniu do sytuacji demograficznej, m.in. dynamiczny proces starzenia się populacji oraz małodzieństwo rodzin

i malejącą liczbę dzieci i młodzieży. W strategiach tych odnoszono się do problemów czterech subregionów<sup>8</sup> uwzględniając szczególne problemy występujące, m.in. w Siemianowicach Śląskich oraz Żorach.

(dowód: akta kontroli str. 420-488)

W dokumentach programowych i planistycznych służących realizacji celów określonych w Strategii Polityki Społecznej oraz w innych opracowaniach<sup>9</sup> przygotowanych przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej Województwa Śląskiego<sup>10</sup> zamieszczono dane dotyczące subregionów, powiatów, gmin, a także odniesienia do sytuacji Siemianowic Śląskich i Żor) i występujących tam problemów społecznych.

(dowód: akta kontroli str. 1307-1317, 1413-1458)

W opracowywanych corocznie Regionalnych Planach Działań na Rzecz Zatrudnienia każdorazowo przedstawiano diagnozę sytuacji na rynku pracy, która uwzględniała m.in. dane demograficzne i analizę wskaźników bezrobocia w odniesieniu do powiatów (miast na prawach powiatów) z uwzględnieniem danych szczegółowych dotyczących Siemianowic Śląskich i Żor.

(dowód: akta kontroli str. 910-1058)

1.2. Analizy problemów Województwa i diagnoza sytuacji społeczno-ekonomicznej prowadzona była głównie w ramach zadań i obowiązków wydziałów Urzędu i jednostek organizacyjnych Województwa:

- Wydziału Rozwoju Regionalnego, do zadań którego należało m.in. opracowywanie analiz, strategii oraz programów i koncepcji strategicznych w szczególności dotyczących rozwoju społeczno-gospodarczego regionu i jego obszarów polityki rozwoju. W wyniku podjętych działań opracowano, m.in.: Strategię Rozwoju, Strategię Rozwoju 2020+<sup>11</sup>, Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2014-2020<sup>12</sup>;

- ROPS-u, do zadań którego należało m.in. opracowanie, aktualizowanie i realizacja strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej oraz diagnozowanie i monitorowanie wybranych problemów społecznych w regionie. W ROPS opracowano m.in.: Strategię Polityki Społecznej, Aktualizację Strategii Polityki Społecznej, Wieloletni regionalny plan działań na rzecz promocji i upowszechniania ekonomii społecznej oraz rozwoju instytucji sektora ekonomii społecznej i jej otoczenia w województwie śląskim na lata 2012-2020<sup>13</sup>, Regionalny program rozwoju ekonomii społecznej w województwie śląskim do roku 2020<sup>14</sup>;

- Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Katowicach<sup>15</sup>, do którego należała m.in. realizacja zadań Województwa w zakresie przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy, a także z zakresu polityki rynku pracy. W wyniku prowadzonej działalności opracowano m.in. coroczne Regionalne Plany Działań na Rzecz Zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 5-8, 43-44, 612-628)

---

<sup>8</sup> Centralnego, północnego, południowego i zachodniego.

<sup>9</sup> Raporty „Wielowymiarowa analiza ubóstwa w województwie śląskim. Analiza danych zastanych za rok 2013”, raport „Skala, przyczyny i skutki ubóstwa w województwie śląskim – edycja 2016”, raport „Diagnoza i monitoring wybranych problemów społecznych w województwie śląskim – edycja 2016 r.” itd.

<sup>10</sup> Zwany dalej ROPS.

<sup>11</sup> Dokumenty opracowane przez Referat – Regionalne Centrum Analiz o Planowania strategicznego funkcjonujący w ramach Wydziału Rozwoju Regionalnego.

<sup>12</sup> Zatwierdzony przez Komisję Europejską 18 grudnia 2014 r. Przyjęty uchwałą nr 139/6/V/2014 Zarządu Województwa z dnia 29 września 2014 r. – zwany dalej RPO 2014-2020. Wcześniej w województwie śląskim realizowano Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2007-2013.

<sup>13</sup> Przyjętym uchwałą nr 837/251/IV/2013 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 25 kwietnia 2013 r. – zwany dalej Planem działań na rzecz promocji i upowszechnienia ekonomii społecznej.

<sup>14</sup> Przyjęty uchwałą nr 2428/82/V/2015 Zarządu Województwa Śląskiego z 22 grudnia 2015 r.

<sup>15</sup> Zwany dalej WUP.

1.3. Problematyka dotycząca polityki społecznej, w szczególności w zakresie zapewnienia mieszkańcom możliwości pracy, zamieszkania, pomocy społecznej/socjalnej oraz opieki nad małymi dziećmi, były identyfikowane w skali województwa. W Strategii Rozwoju 2020+ przedstawiono m.in. dane dotyczące gęstości zaludnienia, zmian w liczbie ludności, stopy bezrobocia rejestrowanego, a także obszarów wymagających rewitalizacji<sup>16</sup>. Materiał analityczny do ww. strategii zawiera opracowanie pt. „Diagnoza Strategiczna Rozwoju Województwa Śląskiego na potrzeby aktualizacji Strategii”<sup>17</sup>. W Strategii tej wskazano, że region charakteryzował się ujemnym wskaźnikiem migracji zarówno międzywojewódzkiej, jak i zagranicznej. Powołując się na opracowaną przez GUS prognozę ludności do roku 2035 wskazano, że występuje spadkowa tendencja liczby ludności, a prognozowany spadek wyniesie 12,4%. Wśród miast, dla których wskazano największe obciążenie demograficzne wskazano Siemianowice Śląskie i Żory. Oceniając zagadnienia dotyczące polityki społecznej, wskazano, że udział osób w gospodarstwach korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej malą z 9,6% w 2008 r. do 8,1% w 2011 r. Zdiagnozowano, że region znajduje się na przeciętnym poziomie pod względem spadku liczby gospodarstw korzystających z pomocy społecznej. Odnośnie wskaźnika liczby miejsc w żłobkach i oddziałach dziecięcych wskazano, że w województwie występuje wzrostowa tendencja w tym zakresie. Województwo śląskie zajmowało w 2011 r. trzecią pozycję w kraju pod względem liczby miejsc w jednostkach organizacyjnych sprawujących opieką nad dziećmi do lat trzech.

(dowód: akta kontroli str. 330,334)

W Aktualizacji Strategii Polityki Społecznej również wskazano na dynamiczny proces starzenia się populacji oraz małodzieństwo rodzin i malejącą liczbę dzieci i młodzieży. Podkreślano wysoką stopę bezrobocia oraz wzrost długotrwale bezrobotnych, wysoki wskaźnik zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym na tle krajów Unii Europejskiej, dziedziczenie bezrobocia, biedy i wyuczonej bezradności, wzrost liczby osób bezdomnych korzystających z pomocy społecznej. W obszarze zasoby i warunki mieszkaniowe wymieniono m.in. złą strukturę własności zasobów mieszkaniowych, niską jakość komunalnych zasobów mieszkaniowych, najwyższy w skali kraju wskaźnik deficytu mieszkaniowego. Jako wyznacznik sytuacji społecznej w regionie wskazano odsetek osób, które otrzymały wsparcie z tytułu ubóstwa. W 2013 roku w województwie osoby w rodzinach objęte pomocą społeczną stanowiły 3,4% ogółu ludności, natomiast w Siemianowicach Śląskich wskaźnik ten wyniósł 8% i był najwyższy spośród powiatów. W dokumencie tym odnotowano m.in., że w 2013 r. wśród powiatów grodzkich będących jednocześnie gminami Siemianowice Śląskie ponosiły największe wydatki na świadczenia realizowane w ramach zadań własnych na jednego mieszkańca. Były one przeszło dwukrotnie wyższe od wydatków średnich na jednego mieszkańca na poziomie regionu. Z kolei najniższe wydatki na świadczenia realizowane w ramach tych zadań w przeliczeniu na jednego mieszkańca w powiatach odnotowano w Żorach.

(dowód: akta kontroli str. 427-429, 439, 442)

<sup>16</sup> Przedstawiono mapę wyrażającą poziomy nasilenia potrzeb rewitalizacyjnych w poszczególnych gminach.

<sup>17</sup> Opracowanie z grudnia 2013 r. przygotowane przez Regionalne Centrum Analiz Statystycznych (komórka organizacyjna Urzędu).

1.4. W latach 2013-2016 WUP opracowywał roczne analizy sytuacji na rynku pracy pn. *Rynek pracy w województwie śląskim* oraz *Sprawozdania z realizacji zadań ustawowych w zakresie polityki rynku pracy*, przedkładając je, po akceptacji przez Zarząd Województwa, Sejmikowi Województwa Śląskiego, który *przyjmował* ww. dokumenty.

Analizy te, dotyczące całego województwa, zawierały każdorazowo główne tendencje bezrobocia obserwowane w województwie śląskim w roku sprawozdawczym oraz w roku poprzedzającym. W analizach szczegółowo omawiano poszczególne charakterystyki rynku pracy z uwzględnieniem ich terytorialnego zróżnicowania.

Według analizy dokonanej za 2013 r. liczba bezrobotnych zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy wzrosła w stosunku do roku poprzedniego o 2,9 tys. osób i wyniosła 208,3 tys. osób. Najmniej bezrobotnych odnotowano w powiatach o małej liczbie mieszkańców, do których należały Żory (1,9 tys. osób). W 2013 r. odnotowano wzrost bezrobotnych w 24 powiatach, natomiast w 12 bezrobocie spadło. Udział długotrwale bezrobotnych<sup>18</sup> wzrósł z 45,7% na koniec grudnia 2012 r. do 50,2% na koniec grudnia 2013 r. Problem długotrwałego bezrobocia w niewielkim stopniu dotyczył mieszkańców Żor (odpowiednio 34,8%).

Liczba wolnych miejsc pracy i aktywizacji zawodowej wzrosła w 23 spośród 36 powiatów województwa. W 13 powiatach, w tym w Siemianowicach Śląskich, odnotowano spadek.

Zgodnie z dokumentem za 2016 r. liczba bezrobotnych zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy wynosiła 120,0 tys. osób. Zbiorowość bezrobotnych zmniejszyła się w stosunku do 2015 r. o 28,5 tys. osób. Lata 2014-2015 przyniosły przełamanie wzrostowego trendu bezrobocia w województwie. Największą dynamikę spadku bezrobocia (-32%) odnotowano w Siemianowicach Śląskich. Liczba długotrwale bezrobotnych w województwie zmniejszyła się w porównaniu do roku 2015 o 16,4 tys. osób i wyniosła 63,9 tys. W dokumencie zaznaczono, że w stosunku do innych powiatów i miast województwa, problem długotrwałego bezrobocia w niewielkim stopniu dotyczył mieszkańców Żor.

(dowód: akta kontroli str. 556-557, 567, 585, 594, 603-608)

1.5. „Ocena zasobów pomocy społecznej Województwo Śląskie”<sup>19</sup> w latach 2013 – 2016 była sporządzana corocznie przez ROPS, na podstawie art. 16a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>20</sup>. Raporty zawierały informacje dotyczące sytuacji społecznej i demograficznej, liczby osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, przyczyn jej udzielenia, zasobów kadrowych i instytucjonalnych, środków przeznaczanych na finansowanie świadczeń, dane dotyczące współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz rekomendacje. Powyższe dane prezentowane były w odniesieniu do sytuacji całego województwa, w niektórych przypadkach uwzględniały podział na podregiony, powiaty oraz gminy.

(dowód: akta kontroli str. 629-738, 1106, 1108)

I tak np. według Oceny zasobów z 2016 r.<sup>21</sup> pomocą społeczną w województwie w 2015 r. objętych było 6,0% mieszkańców województwa śląskiego. Odnotowano zmniejszenie o 5,4% w stosunku do 2014 r. liczby osób w rodzinach objętych taką pomocą. W 2015 r. najczęstszym powodem korzystania z takiej pomocy było bezrobocie oraz ubóstwo. Osoby w rodzinach objętych pomocą społeczną z tytułu

<sup>18</sup> To osoby pozostające w rejestrze Powiatowego Urzędu Pracy łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w okresie ostatnich dwóch lat z wyłączeniem okresu odbywania stażu i przygotowania zawodowego dorosłych.

<sup>19</sup> Zwana dalej Oceną zasobów.

<sup>20</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 1769 ze zm., dalej zwana ustawą o pomocy społecznej.

<sup>21</sup> Przyjętej Uchwałą nr 1125/120/V/2016 Zarządu z dnia 14 czerwca 2016 r.

ubóstwa stanowiły 3,1% ogółu ludności, a dla przykładu w Siemianowicach Śląskich wskaźnik ten wyniósł 7,1%.

(dowód: akta kontroli str. 703-721)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Samorząd Województwa Śląskiego dysponował rzetelnymi analizami sytuacji społecznej i problemów mieszkańców całego województwa, w tym również miast Siemianowice Śląskie i Żory. Diagnozy zawarto m.in. w dokumentach strategicznych i programowych, które obejmowały analizę mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń w poszczególnych obszarach rozwoju województwa.

## 2. Programowanie kierunków działań, uwzględniających wyniki rozpoznanych problemów

Opis stanu  
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą do najważniejszych dokumentów strategicznych i programów, w których uwzględniano zagadnienia dotyczące problemów społecznych należały ww. strategie rozwoju i strategie polityki społecznej oraz Regionalne Programy Operacyjne na lata 2007-2013 i 2014-2020.

Strategia Polityki Społecznej w myśl art. 21 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej stanowiła integralną część strategii rozwoju województwa i zawierała rozwinięcie i uzupełnienie celów i kierunków wyznaczonych w strategii rozwoju. Realizacji celów przyjętych w strategiach polityki społecznej służyły m.in.:

- a) „Program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w województwie śląskim na lata 2011-2015”<sup>22</sup> i na lata 2016-2020<sup>23</sup>, tj. programy, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>24</sup>;
- b) „Program przeciwdziałania narkomanii w województwie śląskim na lata 2011-2016”<sup>25</sup>, o którym mowa w art. 9 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>26</sup>;
- c) „Program przeciwdziałania przemocy w rodzinie w województwie śląskim na lata 2014-2020”<sup>27</sup>, o którym mowa w art. 6 ust. 6 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie<sup>28</sup>;
- d) Projekt pn. „Śląskie dla rodziny – Karta Dużej Rodziny”<sup>29</sup> oraz Program pn. „Śląskie dla rodziny – Karta Dużej Rodziny”, których celem głównym było wzmocnienie i wsparcie rodzin wielodzietnych, zamieszkających na terenie województwa śląskiego;
- e) Projekt „Śląskie dla Seniora – Śląska Karta Seniora”<sup>30</sup>, którego celem głównym było zapewnienie dodatkowego wsparcia dla seniorów, poprzez

<sup>22</sup> Przyjętą uchwałą nr IV/5/1/2011 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 14 lutego 2011 r.

<sup>23</sup> Przyjętą uchwałą nr V/17/1/2016 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 18 stycznia 2016 r.

<sup>24</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 487 ze zm.

<sup>25</sup> Przyjętą uchwałą nr IV/5/2/2011 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 14 lutego 2011 r.

<sup>26</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 783.

<sup>27</sup> Przyjętą uchwałą Zarządu Województwa Śląskiego nr 1359/351/IV/2014 z dnia 27 lipca 2014 r.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1390.

<sup>29</sup> Przyjęte uchwałami Zarządu Województwa Śląskiego nr 765/332/IV/2014 z dnia 29 kwietnia 2014 r. i nr V/9/4/2015 z dnia 25 maja 2015 r. (Program pn. Śląskie dla rodziny – Karta Dużej Rodziny).

<sup>30</sup> Przyjętą uchwałą nr 1953/70/V/2015 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 13 października 2015 r.

zaoferowanie im specjalistycznych usług oraz ulg i/lub szczególnych uprawnień;

- f) Plan działań na rzecz promocji i upowszechniania ekonomii społecznej, dedykowany m.in. zamieszkującym na terenie województwa śląskiego osobom: wykluczonym oraz zagrożonym wykluczeniem społecznym; niepełnosprawnym, bezrobotnym, oraz pragnącym założyć lub prowadzącym przedsiębiorstwo społeczne;
- g) „Regionalny program rozwoju ekonomii społecznej w województwie śląskim do roku 2020”<sup>31</sup>.

Celem Planu działań na rzecz promocji i upowszechniania ekonomii społecznej oraz Programu rozwoju ekonomii społecznej było m.in. doprowadzenie do powstania nowych miejsc pracy, w szczególności na obszarach o dużym poziomie bezrobocia i wysokim odsetku osób korzystających z pomocy społecznej.

W ww. dokumentach uwzględniono cele i priorytety odnoszące się do sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców miast regionu (bez ich ukierunkowania na konkretne miasta).

Działania zawarte w dokumentach programowych zostały sformułowane tak, by z ich wdrażania mogli korzystać beneficjenci z całego województwa śląskiego – nie stosowano preferencji lub szczegółowych kryteriów, w odniesieniu do konkretnej gminy, miasta<sup>32</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 489-552, 739-908)

2.2. Realizacji celów strategicznych służyły również Regionalne Plany Działań na Rzecz Zatrudnienia<sup>33</sup>, opracowane na podstawie art. 3 ust. 4 ustawy o promocji zatrudnienia. Plany te opracowywał corocznie WUP<sup>34</sup>. RPDZ przyjmowane były corocznie uchwałami Zarządu Województwa Śląskiego<sup>35</sup>. W dokumentach tych zwracano uwagę m.in. na występujący w województwie śląskim problem terytorialnego zróżnicowania stanu i natężenia bezrobocia oraz zmniejszenie liczby mieszkańców województwa. RPDZ przygotowano w oparciu o obszerną diagnozę sytuacji na śląskim rynku pracy, dotyczącą kwestii demograficznych, zatrudnienia oraz aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych. W RPDZ dokonano analizy problemów rynku pracy. Dane obejmujące powiaty (w tym Siemianowice Śląskie i Żory) dotyczyły bezrobocia, w szczególności jego struktury. I tak np. w dokumencie tym na 2016 r. wskazano, że wśród powiatów o niższej liczbie bezrobotnych w województwie w 2015 r. znajdowały się Żory (1,5 tys. osób). Także poziom długotrwałego bezrobocia w Żorach był stosunkowo niski i dotyczył 681 osób, tj. 44,1%. W RPDZ na 2016 r. wśród działań i zadań przewidzianych do realizacji przy udziale partnera uwzględniono np. Projekt partnerski Żorskiej Izby Gospodarczej i Powiatowego Urzędu Pracy w Żorach „Partnerstwo w drodze do efektywnego zatrudnienia”. W odniesieniu do Siemianowic, w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, (Poddziałanie 1.1.1.) przewidziano w ramach projektów pozakonkursowych

<sup>31</sup> Przyjęty uchwałą nr 2428/82/V/2015 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 22 grudnia 2015 r. – zwany dalej Programem rozwoju ekonomii społecznej.

<sup>32</sup> Z wyjątkiem Bytomia i Radzionkowa, którym w ramach RPO 2014-2020 przewidziano specjalne środki w ramach dofinansowania tzw. OSI – Obszaru Strategicznej Interwencji.

<sup>33</sup> Zwanych dalej RPDZ.

<sup>34</sup> W partnerstwie z instytucjami działającymi w obszarze rynku pracy, w tym również z samorządami powiatowymi, które reprezentowane są przez 31 Powiatowych Urzędów Pracy.

<sup>35</sup> Uchwałami Zarządu: z dnia 30 kwietnia 2013 r., nr 872/252/IV/2013; 1 kwietnia 2014 r., nr 577/323/IV/2014; 7 maja 2015 r., nr 678/34/V/2015; 26 kwietnia 2016 r., nr 710/110/V/2016. Uchwałami tymi przyjmowano również sprawozdanie z realizacji Regionalnych Planów Działań na Rzecz Zatrudnienia w roku ubiegłym.

zadanie PUP w Siemianowicach Śląskich pn. „Aktywizacja osób młodych pozostających bez pracy w mieście na prawach powiatu Siemianowice Śląskie (II)”. RPDZ na 2016 r. został przygotowany na podstawie Krajowego Planu Działań na Rzecz Zatrudnienia na lata 2015-2017<sup>36</sup>. Przy jego opracowaniu pod uwagę wzięto analizę priorytetów, celów strategicznych i kierunków działań zawartych m.in. w: Strategii Rozwoju 2020+, Aktualizacji Strategii Polityki Społecznej, RPO 2014-2020, Programie Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020<sup>37</sup>. Łącznie z RPDZ na dany rok przyjmowano opracowywane przez WUP sprawozdania z realizacji RPDZ za rok ubiegły. W sprawozdaniach tych prezentowano m.in. analizę osiągnięcia wskaźników wyznaczonych na dany rok, w tym przedstawiano dane obrazujące stopień ich osiągnięcia.

(dowód: akta kontroli str. 95-97, 909-1087)

Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Europejskiego Funduszu Społecznego: *Do opracowania Regionalnego Planu Działań na Rzecz Zatrudnienia corocznie zapraszani byli partnerzy – instytucje podejmujące działania w obszarze rynku pracy w województwie śląskim. Partnerzy przekazują informacje o planowanych do realizacji zadaniach wpisujących się w zaplanowane na dany rok działania kierunkowe. W RPDZ uwzględniane są zadania planowane do realizacji m.in. Powiatowe Urzędy Pracy, w tym PUP w Siemianowicach Śląskich oraz PUP w Żorach (...)*

(dowód: akta kontroli str. 9)

2.3.-2.5. W przyjętych dokumentach strategicznych i programowych Województwa uwzględniano problemy i ryzyka związane m.in. z sytuacją społeczną i ekonomiczną mieszkańców miast. W strategiach i programach wyznaczono priorytety, cele (cele szczegółowe) i działania/zadania oraz uwzględniano wskaźniki ich realizacji.

a) Strategia Rozwoju 2020+ stanowi plan samorządu województwa określający wizję rozwoju, cele oraz główne sposoby ich osiągnięcia w kontekście występujących uwarunkowań w perspektywie 2020 roku. W oparciu o przeprowadzoną analizę zasobów i problemów oraz trendów i prognoz rozwoju wskazano cztery podstawowe grupy wyzwań stojących przed polityką regionu, determinujących cele i kierunki jego rozwoju: spójność, konkurencyjność, równowagę, synergia. Wskazano również prognozy i trendy kształtujące procesy rozwoju regionu, w tym m.in. zmiany społeczne oraz gospodarcze.

Do wyzwań mających na celu poprawę spójności regionu zaliczono m.in.: wspieranie polityki społecznej i bezpieczeństwa socjalnego mieszkańców, poprawę skuteczności działań ograniczających skutki ubóstwa, w tym zjawisk dziedziczenia ubóstwa, podniesienie aktywności zawodowej i wzrost zatrudnialności na przyjaznym i otwartym rynku pracy, zahamowanie negatywnych tendencji demograficznych. Jako wyzwania związane z równowagą procesów rozwoju regionu wymieniono, m.in. społeczną rewitalizację miast, rewitalizację obszarów przemysłowych i zdegradowanych, podnoszenie atrakcyjności mieszkaniowej ośrodków miejskich.

W Strategii tej, dla czterech obszarów priorytetowych (A – „Nowoczesna Gospodarka”, B – „Szanse rozwojowe mieszkańców”, C – „Przestrzeń”, D – „Relacje z otoczeniem”) określone zostały, m.in. cele strategiczne i cele operacyjne oraz kierunki działań i zakładane główne efekty planowanych działań.

<sup>36</sup> Opracowanego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej i przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 10 marca 2015 roku.

<sup>37</sup> Przyjęty 17 grudnia 2014 r.

W obszarze priorytetowym „Nowoczesna gospodarka”, dla którego jako cel strategiczny wskazano „Województwo Śląskie regionem nowoczesnej gospodarki rozwijającej się w oparciu o innowacyjność i kreatywność” wymieniono cztery cele operacyjne, w tym m.in. Cel operacyjny A.2. „Otwarty i atrakcyjny rynek pracy” oraz Cel operacyjny A.4. „Przedsiębiorczość lokalna i społeczna wykorzystująca lokalne rynki i potencjały. Wśród trzech kierunków działań dla realizacji celu A.2. wymieniono m. in. tworzenie warunków dla wykorzystywania przez gospodarkę regionu potencjału osób o ograniczonej aktywności zawodowej, w tym rozwój elastycznych form zatrudnienia, praca na odległość, usuwanie barier w podejmowaniu pracy. Natomiast wśród dziewięciu kierunków działań dla realizacji celu A.4. wskazano, m.in.: wsparcie i promocja rozwoju podmiotów działających w obszarze ekonomii społecznej i rozwój mechanizmów wspierających wzrost zatrudnienia i inicjatyw lokalnych w tym zakresie. W obszarze priorytetowym „Szanse rozwojowe mieszkańców”, którego celem strategicznym było: „Województwo śląskie regionem o wysokiej jakości życia opierającej się na powszechnej dostępności do usług publicznych o wysokim standardzie”, jako jeden z celów operacyjnych wskazano „Harmonia społeczna i wysoki kapitał zaufania oraz dogodne warunki życia mieszkańców” (B 3). Wśród 10 kierunków działań dla realizacji tego celu wymieniono na przykład podnoszenie dostępu do usług wspierających funkcjonowanie rodziny, w tym wspieranie podmiotów oferujących takie usługi; tworzenie i wdrażanie instrumentów wspierających rodziny w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, rewitalizacja społeczna obszarów o niskiej aktywności społecznej i zawodowej mieszkańców oraz nagromadzonych problemach społecznych.

Dla realizacji określonych celów operacyjnych określono wskaźniki rezultatów ze wskazaniem ich wartości bazowej (wg stanu na 2011 r.) oraz wartości docelowej (2020 r.) lub pożądany trend.<sup>38</sup>

(dowód: akta kontroli str. , 321-384)

b) RPO 2014-2020 realizuje wizję rozwoju zawartą w Strategii Rozwoju 2020+, stanowiąc jeden z najistotniejszych instrumentów polityki regionalnej. W programie znajduje się uzasadnienie wyboru celów tematycznych oraz rozkład środków finansowych, opis osi priorytetowych, plan finansowy, a także część dotycząca rozwiązań instytucjonalnych oraz systemu koordynacji. W RPO 2014-2020 znacznie wzmocniono wymiar terytorialny prowadzonej interwencji poprzez zastosowanie tam, gdzie jest to możliwe i zasadne instrumentów terytorialnych.

W ramach 13 osi priorytetowych, wskazano m.in.: Oś priorytetową VII „Regionalny rynek pracy”, Oś priorytetową IX „Włączenie społeczne” i Oś priorytetową X „Rewitalizacja oraz infrastruktura społeczna i zdrowotna”.

(dowód: akta kontroli str. 1088-1097)

Oś priorytetowa VII „Regionalny rynek pracy” utworzona została w oparciu o trzy priorytety inwestycyjne (8i, 8ii, 8v – opisane poniżej) celu tematycznego „8 Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników”<sup>39</sup>.

Celem interwencji w ramach tej Osi priorytetowej był przede wszystkim wzrost poziomu zatrudnienia, poprzez efektywne wykorzystanie kapitału ludzkiego w tworzeniu wysokiej jakości miejsc pracy.

Celem szczegółowym priorytetu inwestycyjnego „8i dostęp do zatrudnienia dla osób poszukujących pracy i biernych zawodowo, w tym długotrwale bezrobotnych oraz

<sup>38</sup> Przykładowe wskaźniki: dla celu A.2. - wskaźnik zatrudnienia mieszkańców w wieku 20-64 lat, wskaźnik zatrudnienia wśród kobiet w wieku 20-64 lat; stopa bezrobocia rejestrowanego, udział bezrobotnych zarejestrowanych z wykształceniem wyższym w ogólnej liczbie bezrobotnych; dla celu A.4. – liczba podmiotów gospodarczych na 1 tys. mieszkańców w gminach do 50 tys. mieszkańców; udział dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym w liczbie dzieci w tej grupie wiekowej.

<sup>39</sup> Zawarty w Umowie Partnerstwa.

oddalonych od rynku pracy, także poprzez lokalne inicjatywy na rzecz zatrudnienia oraz wspieranie mobilności pracowników” był „wzrost aktywności zawodowej osób pozostających bez zatrudnienia”. Oczekiwanym rezultatem było przede wszystkim zwiększenie poziomu zatrudnienia na terenie województwa śląskiego oraz zmniejszenie odsetka liczby osób nieaktywnych zawodowo. Dla realizacji określonego celu operacyjnych określono wskaźniki rezultatu ze wskazaniem ich wartości bazowej oraz wartości docelowej (2023 r.).<sup>40</sup>

Jako cel szczegółowy priorytetu inwestycyjnego „8iii praca na własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw, w tym innowacyjnych mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw” wskazano „rozwój przedsiębiorczości i samozatrudnienia”, skutkujący wzrostem nowoutworzonych przedsiębiorstw, a w konsekwencji miejsc pracy. Dla realizacji tego celu operacyjnych określono wskaźniki realizacji ze wskazaniem ich wartości bazowej oraz wartości docelowej (2023 r.).<sup>41</sup>

Celem szczegółowym priorytetu inwestycyjnego „8v przystosowanie pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian” było „złagodzenie skutków restrukturyzacji przedsiębiorstw w regionie”. Dla realizacji określonego celu operacyjnych określono wskaźniki realizacji ze wskazaniem ich wartości bazowej oraz wartości docelowej (2023 r.).<sup>42</sup>

Dla Osi priorytetowej VII „Regionalny rynek pracy” określono ramy jej wykonania (wskaźnik finansowy i wskaźnik produktu).

(dowód: akta kontroli str. 1115-1136)

Oś priorytetowa IX „Włączenie społeczne” utworzona została w oparciu o trzy priorytety inwestycyjne (9i, 9iv, 9v – opisane poniżej) celu tematycznego nr 9 „Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją”.

Celem szczegółowym nr 1 priorytetu inwestycyjnego „9i aktywne włączenie, w tym z myślą o promowaniu równych szans oraz aktywnego uczestnictwa i zwiększania szans na zatrudnienie” był „wzrost zdolności do zatrudnienia osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym. Dla realizacji określonego celu operacyjnych określono wskaźniki realizacji ze wskazaniem ich wartości bazowej oraz wartości docelowej (2023 r.).<sup>43</sup> Celem szczegółowym nr 2 tego priorytetu inwestycyjnego było „wzmocnienie aktywności społecznej i zawodowej społeczności lokalnych zamieszkujących obszary zdegradowane i peryferyjne”. Dla realizacji określonego celu operacyjnych określono wskaźnik realizacji ze wskazaniem ich wartości bazowej oraz wartości docelowej (2023 r.).<sup>44</sup>

Celem szczegółowym nr 1 priorytetu inwestycyjnego „9iv ułatwianie dostępu do przystępnych cenowo, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym” był „wzrost dostępności i jakości usług społecznych zapobiegających ubóstwu i wykluczeniu społecznemu”.

<sup>40</sup> Przykładowe wskaźniki: liczba osób pracujących po opuszczeniu programu (łącznie z pracującymi na własny rachunek); liczba osób, które uzyskały kwalifikacje po opuszczeniu programu; liczba utworzonych mikroprzedsiębiorstw działających 30 miesięcy po uzyskaniu wsparcia finansowego.

<sup>41</sup> Przykładowe wskaźniki: liczba osób pracujących po opuszczeniu programu (łącznie z pracującymi na własny rachunek); liczba osób, które uzyskały kwalifikacje po opuszczeniu programu; liczba utworzonych mikroprzedsiębiorstw działających 30 miesięcy po uzyskaniu wsparcia finansowego.

<sup>42</sup> Przyjęte wskaźniki: liczba osób, które po opuszczeniu programu podjęły pracę lub kontynuowały zatrudnienie, liczba osób, które uzyskały kwalifikacje lub nabyły kompetencje po opuszczeniu programu, liczba osób znajdujących się w lepszej sytuacji na rynku pracy sześć miesięcy po opuszczeniu programu.

<sup>43</sup> Przykładowe wskaźniki: liczba osób pracujących po opuszczeniu programu (łącznie z pracującymi na własny rachunek); liczba osób, które uzyskały kwalifikacje po opuszczeniu programu; liczba utworzonych mikroprzedsiębiorstw działających 30 miesięcy po uzyskaniu wsparcia finansowego.

<sup>44</sup> Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym poszukujących pracy, uczestniczących w kształceniu lub szkoleniu, zdobywających kwalifikacje, pracujących (łącznie z prowadzącymi działalność na własny rachunek) po opuszczeniu programu.

Dla realizacji określonego celu operacyjnego określono wskaźniki realizacji ze wskazaniem ich wartości bazowej oraz wartości docelowej (2023 r.)<sup>45</sup>. Celem szczegółowym nr 2 tego priorytetu inwestycyjnego był „wzrost dostępności do usług zdrowotnych w regionie”.

Dla realizacji określonego celu operacyjnego określono wskaźniki realizacji ze wskazaniem ich wartości bazowej oraz wartości docelowej (2023 r.)<sup>46</sup>.

Celem szczegółowym priorytetu inwestycyjnego „9v wspieranie przedsiębiorczości społecznej i integracji zawodowej w przedsiębiorstwach społecznych oraz ekonomii społecznej i solidarnej w celu ułatwiania dostępu do zatrudnienia” był „wzrost liczby i stabilności miejsc pracy w sektorze ekonomii społecznej w regionie”.

Dla realizacji określonego celu operacyjnego określono wskaźniki realizacji ze wskazaniem ich wartości bazowej oraz wartości docelowej (2023 r.)<sup>47</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 1139-1168)

Oś priorytetowa X „Rewitalizacja oraz infrastruktura społeczna i zdrowotna” utworzona została w oparciu o dwa priorytety inwestycyjne „9a inwestycje w infrastrukturę zdrowotną i społeczną, które przyczyniają się do rozwoju krajowego, regionalnego i lokalnego, zmniejszania nierówności w zakresie stanu zdrowia, promowanie włączenia społecznego poprzez lepszy dostęp do usług społecznych, kulturalnych i rekreacyjnych, oraz przejścia z usług instytucjonalnych na usługi na poziomie społeczności lokalnych” i „9b wspieranie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności i obszarów miejskich i wiejskich”.

Wśród dwóch celów szczegółowych priorytetu inwestycyjnego „9a” określono cel szczegółowy nr 2 – „lepszy dostęp do usług społecznych dla osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem”. Wskaźnikiem realizacji tego celu była liczba gospodarstw domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej. Celem szczegółowym priorytetu inwestycyjnego „9b” była zwiększona aktywizacja społeczno-gospodarcza ludności zamieszkującej rewitalizowane tereny, a wskaźnikiem realizacji liczba funkcjonujących form aktywizacji ludności zamieszkującej rewitalizowane tereny.

(dowód: akta kontroli str. 1169-1185)

Interwencje podejmowane w ramach ww. Osi priorytetowych planowano realizować (w celu zwiększenia efektywności i komplementarności wsparcia) w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych<sup>48</sup>/Regionalnych Inwestycji Terytorialnych<sup>49</sup>, poprzez skierowanie wsparcia na przedsięwzięcia wynikające ze Strategii ZIT/RIT. Przewidziano również przeznaczenie specjalnej puli środków na Obszary Strategicznej Interwencji dla miast i dzielnic miast wymagających rewitalizacji.

Dla badania stopnia realizacji RPO 2014-2020 wprowadzono rozbudowany system monitoringu i ewaluacji programu.

(dowód: akta kontroli str. 1123, 1128, 1134, 1149, 1155-1156, 1160, 1177-1178)

---

<sup>45</sup> Przyjęte wskaźniki: liczba wspartych w programie miejsc świadczenia usług społecznych istniejących po zakończeniu programu, liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym poszukujących pracy, uczestniczących w kształceniu lub szkoleniu, zdobywających kwalifikacje, pracujących (włącznie z prowadzącymi działalność na własny rachunek) po opuszczeniu programu.

<sup>46</sup> Przykładowy wskaźnik: liczba wspartych w programie miejsc świadczenia usług zdrowotnych istniejących po zakończeniu programu.

<sup>47</sup> Przykładowe wskaźniki: liczba miejsc pracy utworzonych w przedsiębiorstwach społecznych, liczba miejsc pracy istniejących, co najmniej 30 miesięcy, utworzonych w przedsiębiorstwach społecznych.

<sup>48</sup> Zwanych dalej ZIT.

<sup>49</sup> Zwanych dalej RIT.

c) W Aktualizacji Strategii Polityki Społecznej realizacji celu głównego „Poprawa warunków i jakości życia mieszkańców województwa śląskiego” służyć miała realizacja siedmiu celów strategicznych, do których należały m.in.:

- Cel strategiczny nr 4 "Poprawa warunków i jakości życia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i społecznie wykluczonych".

Wśród dziewięciu kierunków działań wskazano m.in.:

- Wspieranie programów i inicjatyw z zakresu poprawy warunków życia osób i rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym. Podejmowanie działań na rzecz osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością, m.in. poprzez działanie - tworzenie programów wsparcia dla osób i rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym i społecznie wykluczonych, w tym osób bezdomnych.
- Zmniejszenie poziomu bezrobocia i sfery wykluczenia społecznego poprzez tworzenie warunków dla rozwoju przedsiębiorczości i aktywności zawodowej, poprzez działania, m.in. w zakresie: diagnozy i monitoringu sytuacji na rynku pracy; wdrażanie programów dostosowywania kwalifikacji osób dorosłych do potrzeb regionalnego rynku pracy (w tym także grup zagrożonych marginalizacją, długotrwale bezrobotnych itd.); poprawę efektywności aktywizacji zawodowej oraz rozwój usług i instrumentów rynku pracy.
- Wdrażanie oraz promocja standardów współpracy instytucji publicznych z organizacjami społecznymi w obszarze pomocy społecznej i integracji społecznej poprzez rozwój współpracy instytucji publicznych i niepublicznych działających w obszarze pomocy społecznej i integracji społecznej oraz dostosowanie mechanizmów współpracy do zmieniających się potrzeb społecznych.

- Cel strategiczny nr 6 - Wspieranie działań na rzecz profilaktyki i rozwiązywania problemów uzależnień oraz przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Wśród siedmiu kierunków działań wskazano, m.in. wspomaganie działań prowadzonych przez samorządy gminne w realizacji programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, przeciwdziałania narkomanii i innych uzależnień; wzmocnienie systemu wsparcia i działań na rzecz reintegracji społecznej i zawodowej osób z problemem uzależnienia i członków rodzin.

W Aktualizacji Strategii Polityki Społecznej określono sposób monitorowania i ewaluacji.

(dowód: akta kontroli str. 451-454, 475-482)

d) W Programie rozwoju ekonomii społecznej, jako cel główny wskazano „Wzmocnienie roli przedsiębiorczości społecznej w integracji społeczno-zawodowej oraz dostarczaniu usług użyteczności publicznej w regionie”. Dla realizacji tego celu określono pięć priorytetów, a w ramach każdego priorytetu określono cele szczegółowe i kierunki działań dla ich realizacji.

Dla przykładu w ramach Priorytetu II – „Integracja i reintegracja społeczna oraz zawodowa” Cel szczegółowy 2 dotyczył zwiększenia udziału podmiotów ekonomii społecznej w procesie integracji i reintegracji społecznej oraz zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Kierunek działań: 2.1. Wsparcie osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym poprzez rozwój przedsiębiorczości społecznej.

Działania: 2.2.1. Inicjowanie tworzenia nowych przedsiębiorstw społecznych generujących miejsca pracy; 2.2.2. Wsparcie dla podmiotów o charakterze reintegracyjnym; 2.2.3. Wdrożenie stabilnego systemu współfinansowania wspierającego tworzenie miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych, obejmującego m.in. dotacje, niskooprocentowane pożyczki, staże, itp.

Dla poszczególnych działań określono wskaźniki rezultatu<sup>50</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 511-551)

2.6. Szczególną formą wsparcia samorządów, na przykładzie Siemianowic Śląskich i Żor, stanowi dofinansowanie projektów/przedsięwzięć rewitalizacyjnych, wynikających z programów rewitalizacji. RPO WSL 2014-2020 stanowi jedno z głównych źródeł finansowania działań rewitalizacyjnych w gminach. Kompleksową rewitalizację dzielnic i miast o wysokim natężeniu niekorzystnych zjawisk społeczno-gospodarczych wskazano, jako jeden z głównych celów rozwojowych w Kontrakcie Terytorialnym dla Województwa Śląskiego<sup>51</sup>.

Zgodnie z zapisami Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych RPO 2014-2020, w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, główny ciężar wsparcia procesu rewitalizacji został położony na priorytet inwestycyjny 9b wspierania rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności na obszarach miejskich i wiejskich.<sup>52</sup> Cała alokacja została przydzielona na wsparcie przedsięwzięć rewitalizacyjnych wynikających z programów rewitalizacji pozytywnie ocenionych przez Instytucję Zarządzającą RPO. Projekty te muszą wspierać działania społeczne realizowane za pomocą Europejskiego Funduszu Społecznego<sup>53</sup>. Ponadto, projekty powinny być ukierunkowane na rozwiązanie indywidualnych problemów społecznych, gospodarczych i przestrzennych zdiagnozowanych na obszarach zdegradowanych. Instytucja Zarządzająca RPO 2014-2020 dokonała oceny, a następnie pozytywnie zaopiniowała program rewitalizacji Miasta Siemianowice Śląskie oraz Miasta Żory (*Lokalny Program Rewitalizacji dla Miasta Siemianowice Śląskie na lata 2016 – 2022 oraz Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Żory do 2023 roku*) w zakresie posiadania odpowiednich cech i elementów wskazanych w *Wytycznych Ministra Rozwoju w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020*.

W programie rewitalizacji jednostki samorządu terytorialnego dokonały m.in. diagnozy czynników i zjawisk kryzysowych, która obejmuje analizę wszystkich sfer, tj. sfery gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej, technicznej oraz społecznej. Diagnoza ta służy do wyznaczenia obszaru zdegradowanego (a na późniejszym etapie obszaru rewitalizacji), który znajduje się w stanie kryzysowym z powodu przede wszystkim negatywnych zjawisk społecznych, a dodatkowo gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych lub technicznych.

Także w PDRZ, znajdowały się informacje o środkach Funduszu Pracy przeznaczonych dla poszczególnych samorządów powiatowych województwa oraz o środkach pochodzących z Europejskiego Funduszu Społecznego, w tym środkach na realizację działań dla Żor i Siemianowic Śląskich. Od 2014 roku urzędy pracy otrzymują środki na realizację Krajowego Funduszu Szkoleniowego, a na lata 2016-2018 otrzymały środki na realizację zadań określonych w art. 150 f ustawy o promocji zatrudnienia, tj. na refundację dla pracodawców lub przedsiębiorców przez okres 12 miesięcy części kosztów poniesionych na wynagrodzenia, nagrody

<sup>50</sup> Przykładowe wskaźniki: liczba miejsc pracy utworzona w przedsiębiorstwach społecznych; liczba powstałych spółdzielni socjalnych osób prawnych lub osób fizycznych.

<sup>51</sup> Wynegocjowany Kontrakt zatwierdzony został uchwałą Rady Ministrów z 24 września 2014 r. oraz uchwałą Zarządu Województwa z 25 września 2014 r.

<sup>52</sup> Działania 10.3, 10.4.

<sup>53</sup> W zakresie interwencji EFS kluczowe dla zapewnienia komplementarności podejmowanych działań są priorytety inwestycyjne 9 i aktywne włączenie, w tym z myślą o promowaniu równych szans oraz aktywnego uczestnictwa i zwiększaniu szans na zatrudnienie (Poddziałania 9.1., 9.1.2, 9.1.3) lub w 9iv ułatwianie dostępu do niedrogi, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym (Poddziałania 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3).

oraz składki na ubezpieczenia społeczne skierowanych bezrobotnych do 30 roku życia.

Ponadto z Budżetu Województwa dofinansowano koszty bieżącej działalności Zakładu Aktywności Zawodowej Zakładu Produkcyjno-Usługowego „Wspólna Pasja” w Żorach. Rokrocznie planowana jest w budżecie Województwa Śląskiego dotacja w wysokości 92 500 zł.

(dowód: akta kontroli str. 56-62, 1346-1399)

2.7. Wojewódzka Rada Rynku Pracy<sup>54</sup>, będąca organem opiniodawczo-doradczym Marszałka, analizowała przedstawiane jej m.in. przez WUP dane na temat sytuacji na śląskim rynku pracy ogółem oraz w powiatach regionu (w zakresie np. liczby bezrobotnych, stopy bezrobocia czy poziomu bezrobocia w podziale na kobiety i mężczyzn). Podczas posiedzeń Wojewódzkiej Rady Rynku Pracy nie były przedstawiane opinie dotyczące problemów miast Siemianowice Śląskie oraz Żory w sprawach polityki rynku pracy lub przedsięwzięć do pełnego i produktywnego zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich<sup>55</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 57, 1389-1412)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

#### Ocena częściowa

Dokumenty strategiczne Województwa oraz związane z nimi dokumenty programowe, określały cele strategiczne i kierunki działań niezbędnych dla ich osiągnięcia. Przyjęte w nich założenia były spójne i odpowiadały zidentyfikowanym w regionie problemom społeczno-ekonomicznym. Wyznaczonym celom, określonym w dokumentach strategicznych i programowych, przypisano wskaźniki pozwalające na monitorowanie i ocenę stopnia ich realizacji. Cele przyjęte w tych programach były mierzalne i określone w czasie, co umożliwia skuteczne monitorowanie poziomu ich realizacji.

### 3. Realizacja przyjętych założeń, ich finansowanie i monitorowanie

Opis stanu  
faktycznego

3.1.-3.2. W okresie objętym kontrolą Samorząd Województwa Śląskiego przyznawał środki finansowe i monitorował realizację projektów mających na celu rozwiązywanie problemów społeczno - ekonomicznych mieszkańców miast, w tym takich jak Siemianowice Śląskie czy Żory.

W badanych obszarach: pomoc społeczna, pomoc na rynku pracy, zapewnienie opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 i w wieku przedszkolnym w celu umożliwienia podjęcia pracy przez rodziców, Samorząd Województwa wskazał 28 najistotniejszych przedsięwzięć realizowanych w latach 2013-2016 (w tym 24 przedsięwzięcia finansowane z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego). Siemianowice Śląskie dotyczyło 16 projektów finansowanych ze środków europejskich o wartości łącznej wydatków w kwocie 24 620,34 tys. zł, osiem projektów o łącznej kwocie wydatków 8 267,0 tys. zł dotyczyło Żor.

(dowód: akta kontroli str. 10-42)

<sup>54</sup> Wcześniej Wojewódzkiej Rady Zatrudnienia. Z dniem 27 maja 2014 r. znowelizowano ustawę o promocji zatrudnienia, zmieniając m.in. przepisy art. 22 i 23 dotyczące rad zatrudnienia. W ich miejsce funkcjonują rady rynku pracy.

<sup>55</sup> W latach 2013 i 2014 Wojewódzka Rada Zatrudnienia/Wojewódzka Rada Rynku Pracy, podjęła 12 uchwał dotyczących Siemianowic Śląskich i sześć uchwał dotyczących Żor. Uchwały te dotyczyły zaopiniowania, co do zgodności z potrzebami rynku pracy wniosków dotyczących uruchomienia przez szkoły nowych kierunków kształcenia w poszczególnych zawodach.

Wśród projektów realizowanych bez udziału środków europejskich Urząd wskazał projekty finansowane ze środków Funduszu Pracy i dotyczące programów na rzecz promocji zatrudnienia. Projektami realizowanymi przez Powiatowy Urząd Pracy w Siemianowicach Śląskich objęto 5 589 osób, a wydatki stanowiły kwotę 33 079,2 tys. zł, natomiast realizowanymi przez Powiatowy Urząd Pracy w Żorach objęto 3 906 osób – wydatki stanowiły kwotę 15 485,7 tys. zł.

Przedsięwzięcia w dziedzinie polityki społecznej w 2015 r. koordynowane przez ROPS realizowane były głównie w ramach otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych Województwa. Preferowane były projekty o zasięgu i/lub znaczeniu ponadlokalnym i regionalnym oraz realizujące zapisy Aktualizacji Strategii Polityki Społecznej, w tym celu strategicznego 2 – Tworzenie warunków do pełnego uczestnictwa osób starszych w życiu społecznym, w tym zawodowym<sup>56</sup>, cel strategiczny 4 – Poprawa warunków i jakości życia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i społecznie wykluczonych<sup>57</sup> oraz priorytety *Programu współpracy Województwa Śląskiego z organizacjami pozarządowymi na rok 2015*. W ramach tego konkursu, wsparcie otrzymało *Stowarzyszenie Chorych na Stwardnienie Rozsiane, Ich Opiekunów i Przyjaciół* z siedzibą w Siemianowicach Śląskich na zadanie publiczne pn. *Organizacja spotkania wigilijnego dla chorych na stwardnienie rozsiane i ich opiekunów*.

Podejmowane bezpośrednio przez Województwo przedsięwzięcia miały na celu wsparcie samorządów, w tym miast, zwłaszcza w działaniach na rzecz efektywnej pomocy społecznej. ROPS realizował projekt systemowy pn. *Kształcenie i doradztwo dla kadr pomocy i integracji społecznej województwa śląskiego*, współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Głównym celem projektu było podniesienie jakości świadczonych przez pracowników realizujących zadania pomocy i integracji społeczno-zawodowej oraz poprawa współpracy międzyinstytucjonalnej na rzecz skutecznego rozwiązywania problemów społecznych w województwie śląskim. Projekt zakładał realizację specjalistycznych szkoleń, studiów podyplomowych i doradztwa w wielu obszarach tematycznych, takich jak m.in. innowacyjne metody pracy socjalnej, przeciwdziałanie przemocy w rodzinie, interwencja kryzysowa, ekonomia społeczna, prawne aspekty działania instytucji pomocy i integracji społecznej, praca z osobami niepełnosprawnymi, kształtowanie umiejętności opiekuńczo-wychowawczych rodziny, praca ze społecznością lokalną, zarządzanie zasobami ludzkimi, realizacja projektów unijnych, strategia rozwiązywania problemów społecznych. W oferowanych formach kształcenia wzięło udział łącznie blisko 70 przedstawicieli instytucji pomocy i integracji społecznej z Żor oraz ok. 140 z Siemianowic Śląskich. Osoby te reprezentowały w szczególności: miejskie ośrodki pomocy społecznej, placówki opiekuńczo-wychowawcze, ośrodki interwencji kryzysowej, domy pomocy społecznej, organizacje pozarządowe działające w obszarze pomocy i integracji społecznej. Dzięki udziałowi w projekcie pracownicy kadr pomocy i integracji społecznej mieli możliwość uzyskania kompleksowego merytorycznego wsparcia – wiedzy, narzędzi i umiejętności, wpływających na poprawę skuteczności działań na rzecz osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym.

W ramach projektu *Efektywna i skuteczna przedsiębiorczość społeczna*, realizowanego w latach 2012 – 2015, realizowanego przez ROPS wypracowano produkt finalny eRaport Podmiot Ekonomii Społecznej (eRPES.pl) – portal

---

<sup>56</sup> Kierunek działań 2.1, działania 2.1.1, 2.1.2.

<sup>57</sup> Kierunek działań: 4.2, działanie 4.2.1.

internetowy erpes.pl. Jest on dedykowany przedstawicielom administracji publicznej, podmiotom ekonomii społecznej oraz innym instytucjom zainteresowanym tą tematyką. Produkt stanowił odpowiedź na zdiagnozowaną potrzebę wzmocnienia sektora ekonomii społecznej, jako narzędzia pomocnego w rozwiązywaniu problemów społecznych poprzez m.in. tworzenie nowych miejsc pracy oraz dostarczanie usług socjalnych. Strona internetowa erpes.pl ma ogólnodostępny charakter. Portal obejmuje *Kalkulator kondycji podmiotów ekonomii społecznej*, będący interaktywnym narzędziem pomocy w wieloaspektowej ocenie kondycji podmiotów ekonomii społecznej, zarządzaniu takimi organizacjami, identyfikacji dobrych praktyk i decydowaniu wsparcia lokalnego i regionalnego sektora ekonomii społecznej. Ponadto zawiera część informacyjną o instytucjonalnej strukturze wsparcia podmiotów ekonomii społecznej.

Od 2015 r. ROPS realizuje projekt pozakonkursowy *Współpraca się opłaca – koordynacja sektora ekonomii społecznej w województwie śląskim* w ramach RPO 2014-2020<sup>58</sup>. Celem projektu jest wzmocnienie roli przedsiębiorczości społecznej poprzez koordynację i realizację Regionalnego programu rozwoju ekonomii społecznej w województwie śląskim do roku 2020. Grupą docelową są instytucje wsparcia ekonomii społecznej, w szczególności Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej, podmioty ekonomii społecznej, jednostki samorządu terytorialnego, instytucje pomocy i integracji społecznej, publiczne służby zatrudnienia, przedsiębiorcy, media. W ramach projektu realizowane są działania polegające na: tworzeniu regionalnej sieci współpracy OWES, inicjowaniu współpracy na rzecz ekonomii społecznej i wyznaczaniu kierunków jej rozwoju, kreowaniu i promocji marki ekonomii społecznej w regionie, w tym zakresie stosowania odpowiedzialnych zamówień publicznych.

Ponadto, w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020<sup>59</sup>, ROPS realizuje projekt *Śląskie programy rewitalizacji – wsparcie dla gmin (2016-2018)*, którego budżet wynosi 9 566 667 zł. Celem głównym projektu jest wsparcie gmin województwa śląskiego w uruchomieniu procesów zmierzających do rewitalizacji, prowadzącej do wyprowadzenia obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysowego, poprzez przedsięwzięcia całościowe, skoncentrowane terytorialnie i prowadzone we współpracy ze społecznością lokalną. W ramach projektu gminy uzyskują wsparcie finansowe i merytoryczne w zakresie opracowania programu rewitalizacji. W ramach projektu ogłoszono trzy nabory, w ramach których wpłynęło 95 wniosków o dotację. Gminy Siemianowice i Żory nie brały udziału w konkursie.

Od 2014 r. ROPS realizuje Program pn.: *Śląskie dla rodziny – Karta Dużej Rodziny*, którego celem jest wzmocnienie i wsparcie rodzin, zwłaszcza wielodzietnych, zamieszkałych na terenie województwa śląskiego, w tym w Siemianowicach Śląskich i Żorach, poprzez zaoferowanie im ulg i zniżek na produkty i usługi.

Województwo promuje gminy prowadzące efektywną politykę prorodziną poprzez organizowanie konkursów *Gmina przyjazna rodzinie*. Do chwili obecnej odbyły się trzy edycje tego konkursu, a w 2015 r. jego laureatami zostały Siemianowice Śląskie i Żory.

(dowód: akta kontroli str. 46-48)

<sup>58</sup> Oś priorytetowa IX Włączenie społeczne, Działanie 9.3 Rozwój ekonomii społecznej w regionie, Poddziałanie 9.3.2 Koordynacja sektora ekonomii społecznej – tryb pozakonkursowy.

<sup>59</sup> Oś priorytetowa 3 Potencjał beneficjentów funduszy europejskich Działanie 3.1 Skuteczni beneficjenci.

3.3. Szczegółowym badaniem objęto cztery projekty zrealizowane w celu poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców Siemianowic Śląskich (trzy projekty) i Żor (jeden projekt).

- Projekt Nr WND-POKL.07.02.01-24-135/12 pn.: *Aktywny debiut* realizowany przez Miasto Siemianowice Śląskie/Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Siemianowicach Śląskich w okresie od 1 maja 2013 r. do 30 kwietnia 2015 r. Głównym celem projektu było zwiększenie stopnia aktywności zawodowej oraz społecznej i adaptacja na rynku pracy 100 uczestników (w wieku 18-27 lat, mieszkających w Siemianowicach Śląskich, niepracujących, korzystających z pomocy MOPS). Wartość ostateczna projektu określona na 709,7 tys. zł wykonana została w 91% (645,8 tys. zł). Udział w projekcie zakończyło 67 osób. W wyniku realizacji projektu zatrudnienie podjęły 23 osoby, czym przekroczono wartość docelową określoną dla projektu (wskaźnik efektywności zatrudnienia) na 22 osoby.

(dowód: akta kontroli str. 10-38, 148-174)

- Projekt nr WND-PO KL. 07.02.01-24-137/12 pn. *Klub Integracji Społecznej w Siemianowicach Śląskich* realizowany przez Miasto Siemianowice Śląskie/Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Siemianowicach Śląskich w okresie od 1 kwietnia 2013 r. do 30 czerwca 2015 r. Wartość ostateczna projektu, określona na 1 321,8 tys. zł, zrealizowana została w 92,3% (1 220,1 tys. zł). Głównym celem Projektu było przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia społecznego bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo mieszkańców Siemianowic Śląskich w wieku od 18 do 64 lat. W wyniku realizacji projektu wsparcie w ramach instytucji ekonomii społecznej otrzymało 219 osób (121,67% wartości zakładanej). Udział w projekcie zakończyło 155 osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (107,64% wartości zakładanej).

(dowód: akta kontroli str. 10-38, 175-214)

- Projekt nr WND-RPSL.09.01.06-24-0144/15-004 pn. *Aktywni razem – Program aktywnej integracji poprzez aktywizację zawodową i społeczną osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w Mieście Żory* realizowany od 1 stycznia 2016 r. Termin końcowy realizacji projektu określono na 31 grudnia 2017 r. Wartość ostateczna projektu określona na 707,6 tys. zł została zrealizowana w 64,70% (457,8 tys. zł)<sup>60</sup>.

Założone w projekcie wskaźniki produktu (odnoszące się do osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym): liczba osób objętych wsparciem (40 osób) i liczba osób z niepełnosprawnościami objętych wsparciem (6 osób) wykonane zostały<sup>61</sup> odpowiednio w 107,50% (43 osoby) i 150% (9 osób).

Założone wskaźniki rezultatu (odnoszące się do osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym): liczba osób, które uzyskały kwalifikacje po opuszczeniu programu (7 osób), liczba osób poszukujących pracy po opuszczeniu programu (10 osób) i liczba osób pracujących po opuszczeniu programu (4 osoby) wykonane zostały<sup>62</sup>, odpowiednio w 71,43% (5 osób), 60% (6 osób) i 50% (2 osoby).

(dowód: akta kontroli str. 10-38, 215-256)

---

<sup>60</sup> Wg stanu na 31 maja 2017 r.

<sup>61</sup> Do 31 maja 2017 r.

<sup>62</sup> Do 31 maja 2017 r.

- Projekt Dofinansowanie kosztów utworzenia Zakładu Aktywności Zawodowej – Zakładu Produkcyjno-Usługowego „Wspólna Pasja” w mieście Żory ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Rokrocznie planowane jest w budżecie Województwa Śląskiego dotacja w wysokości 92 500 zł. W roku 2016 środki finansowe przeznaczono na sfinansowanie wynagrodzenia personelu za miesiące kwiecień i maj. W latach 2013-2016 na koszty bieżącej działalności Zakładu wydatkowano z budżetu województwa środki w kwocie 370,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 39-42, 257-272)

3.4. Składane do Samorządu Województwa przez Prezydentów Miast Siemianowice Śląskie i Żory wnioski o wsparcie dotyczyły:

- a) dofinansowania realizacji projektów w perspektywie finansowej 2007-2013, tj. w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki<sup>63</sup>. Wnioski były składane do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego oraz do WUP.

Prezydent Siemianowic Śląskich złożył 36 wniosków, w tym 21 w obszarze *rynek pracy* i 15 w obszarze *pomoc społeczna*. Powodem odrzucenia 10 wniosków było nieuzyskanie wymaganego minimum punktowego.

Prezydent Miasta Żory złożył 23 wnioski, w tym 11 w obszarze *rynek pracy*, dziewięć w obszarze *pomoc społeczna* i 3 w obszarze *zapewnienie opieki nad dziećmi do lat 3 i w wieku przedszkolnym (...)*. Powodem odrzucenia sześciu wniosków było niespełnienie kryteriów lub nieuzyskanie wymaganego minimum punktowego.

- b) dofinansowania realizacji projektów w perspektywie finansowej 2014-2020, tj.

- w ramach RPO 2014-2020 – wnioski były składane zarówno Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego oraz do WUP,
- w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój<sup>64</sup> – wnioski były składane do WUP.

Prezydent Siemianowic Śląskich wystosował 15 wniosków, w tym dziewięć w obszarze *rynek pracy* i sześć w obszarze *pomoc społeczna*.

Prezydent Miasta Żory wystosował osiem wniosków, w tym sześć w obszarze *rynek pracy* i dwa w obszarze *pomoc społeczna*. Żaden z wniosków nie został odrzucony.

- c) sfinansowania ze środków rezerwy Funduszu Pracy programów aktywizacji zawodowej przeznaczonej dla bezrobotnych. Wnioski kierowane do WUP.

W latach 2013 – 2016 Siemianowice Śląskie z wnioskowanej na realizację projektów i programów kwoty 25 528,0 tys. zł otrzymały 15 611,4 tys. zł, natomiast Żory z wnioskowanej kwoty 1 118,6 tys. zł pozyskały 988,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 57-67, 77-82)

---

<sup>63</sup> Dalej PO KL.

<sup>64</sup> Dalej PO WER.

3.5. Dokumenty strategiczne i programy podlegały monitoringowi i ewaluacji. I tak na przykład:

3.5.1. Zgodnie z zapisami Strategii Rozwoju 2020+ raport monitoringowy analizy wskaźnikowej<sup>65</sup> wdrażania tej strategii powinien być opracowywany co dwa lata, natomiast ewaluacja winna być przeprowadzana raz w kadencji Sejmiku Województwa.

W maju 2013 r. sporządzono *Raport ewaluacyjny procesu wdrażania i projektowania Strategii Rozwoju Województwa*. Podstawą jego opracowania były analizy przeprowadzone przez pracowników Wydziału Planowania Strategicznego i Przestrzennego Urzędu oraz materiał przygotowany przez Bank Światowy. Raport ten służył m.in. do przygotowania aktualizacji Strategii Rozwoju, tj. Strategii Rozwoju 2020 +.

W okresie objętym kontrolą opracowane zostały dwa raporty monitorujące wdrażanie tej Strategii (za lata 2012-2013<sup>66</sup> i 2014-2015<sup>67</sup>), przedstawiające zmiany społeczno-gospodarcze zachodzące w województwie śląskim. Raporty te opracowane zostały przez Regionalne Centrum Analiz i Planowania Strategicznego<sup>68</sup> we współpracy z zaangażowanymi w proces monitoringu wydziałami Urzędu i jednostkami organizacyjnymi Województwa.

Raporty te, obejmowały m.in. analizę stopnia realizacji celów Strategii wraz z analizą wskaźnikową i identyfikowały tendencje pozytywne lub negatywne lub wyzwania dla regionu.

dowód: akta kontroli str. 62-63, 382, 1205-1290)

W raporcie monitorującym za lata 2014-2015 wskazano na przykład, że w ostatnich latach w województwie zauważa się tendencję spadkową liczby zatrudnionych. W 2014 r. w regionie pracowało 1,18 mln osób, co stanowiło 12,2% ogółu zatrudnionych w kraju. Odsetek pracujących w przemyśle był natomiast najwyższy w Polsce i wyniósł 38,2% (wobec 27,6% w kraju). W 2012 r. w województwie śląskim pracowało 1,6 mln osób (tj. 11,9% ogółu zatrudnionych w kraju). Wyższy od przeciętnej na poziomie kraju był udział zatrudnionych w przemyśle (36,7% w stosunku do 26,8%).

Województwo charakteryzowało się stosunkowo niską aktywnością zawodową ludności. W ostatnich latach w regionie nastąpił spadek udziału biernych zawodowo (niepracujący ani nie szukający pracy) w ogóle ludności w wieku 15+. W 2015 r. bierni zawodowo stanowili ponad 42,7% mieszkańców regionu w wieku 15+ (na poziomie kraju odsetek ten wyniósł 41,5%). 61% ogółu biernych zawodowo w 2015 r. stanowiły kobiety, a 69,1% osoby w wieku 50 lat i więcej. Natomiast wg raportu monitorującego Strategię Rozwoju za lata 2012-2013 biernych zawodowo w ogóle ludności w wieku 15+ było ok. 46% przy średniej krajowej 41%. Najwięcej biernych zawodowo było w grupie wiekowej powyżej 50 lat, ok. 68% ogółu tej grupy (ok. 64% w kraju).

W raporcie monitorującym za lata 2014-2015 podano także, że: liczba zarejestrowanych bezrobotnych w końcu grudnia 2015 r. wyniosła 148 508 osób. W latach 2009-2013 w regionie utrzymywała się tendencja wzrostu liczby osób pozostających w rejestrach powiatowych urzędów pracy, natomiast dopiero rok 2014 okazał się rokiem przełomowym, kiedy zanotowano pierwszy od lat spadek liczby bezrobotnych. Stopa bezrobocia rejestrowanego w regionie w 2015 r.

<sup>65</sup> Analiza wskaźników ilościowych i jakościowych w odniesieniu do celów operacyjnych – wskaźniki rezultatu i celów strategicznych – wskaźniki oddziaływania.

<sup>66</sup> Przyjęty uchwałą Nr 105/5/V/2014 Zarządu z dnia 18 grudnia 2014 r.

<sup>67</sup> Przyjęty uchwałą Nr 2548/158/V/2016 Zarządu z dnia 13 grudnia 2016 r.

<sup>68</sup> Referat Urzędu, wchodzący w skład Wydziału Rozwoju Regionalnego (wcześniejszy Referat strategii i planowania rozwoju Wydziału Planowania Strategicznego i Przestrzennego).

kształtowała się na poziomie 8,2% i była niższa o 1,6 pp. niż wartość wskaźnika dla kraju. Województwo śląskie charakteryzowało się dużymi dysproporcjami wewnętrznymi pod względem wskaźnika bezrobocia. Największe natężenie problemu bezrobocia wystąpiło w Bytomiu (17,8%) oraz powiatach położonych w północno-wschodniej części województwa. Najniższą stopę bezrobocia odnotowano w powiatach leżących w centralnej części województwa: Tychy (3,9%), Katowice (3,8%) oraz powiat bieruńsko-lędziński (3,8%).

W końcu 2015 r. bezrobotni długotrwale stanowili 37,6% ogółu zarejestrowanych bezrobotnych w województwie śląskim. Odsetek ten był o 2,1 pp. niższy niż wartość tego wskaźnika dla Polski. W latach 2007-2015 odsetek długotrwale bezrobotnych w regionie ulegał licznym wahaniom, osiągając najniższą wartość w roku 2009 (20%), natomiast najwyższą w 2014 r. (39,1%).

W raporcie monitorującym za lata 2012-2013 oceniono dostępność w województwie m.in. usług opieki nad małymi dziećmi, w szczególności dostępność żłobków w latach 2011 i 2012. Dostępność była niższa niż przeciętna w Polsce. Liczba miejsc w żłobkach podlegających samorządowi terytorialnemu wzrosła w 2012 r. w porównaniu do roku 2011 o 22,7%, jednakże zapotrzebowanie wynikające z dużej liczby mieszkańców regionu i największego w kraju ich zagęszczenia było większe od możliwości. Odsetek dzieci objętych opieką w żłobkach był niższy niż przeciętnie w kraju (3,4% względem 3,8%). Województwo śląskie było regionem o relatywnie najniższej liczbie udzielanych świadczeń pomocy społecznej. W przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców ze świadczeń w 2012 r. korzystało 373,6 osób, przy średniej krajowej 499,9 osób i mniej o prawie 20 osób niż w roku 2011. Udzielane świadczenia były wyższe niż przeciętne w kraju. Na jedną osobę, która skorzystała ze świadczeń pomocy społecznej przeznaczona została kwota 1 682 zł (średnia krajowa 1 633 zł). Kwota ta uległa obniżeniu w porównaniu z rokiem 2011 o ok. 300 zł.

Na realizację Strategii Rozwoju 2020+ największe środki w 2014 r., tj. 583,5 mln zł przeznaczono na priorytet C „Przestrzeń”. Na priorytet B „Szanse rozwojowe mieszkańców” przeznaczono 579,1 mln zł. W 2015 roku zmalały wydatki na Priorytet B, które wyniosły 282,6 mln zł ogółu wydatków (15,9%), a na rzecz Priorytetu C wydatkowano 723,2 mln zł ogółu wydatków (40,6%). Wydatki na realizację Priorytetu A „Nowoczesna gospodarka” wyniosły w 2014 r. 374,1 mln zł, a w 2015 r. 610,9 mln zł. Na realizację Priorytetu D „Relacje z otoczeniem” wydatkowano odpowiednio 168,6 mln zł i 162,5 mln zł. Zgodnie z raportem monitoringowym za lata 2014-2015 r., analiza stopnia wykonania celów Strategii Rozwoju 2020+ wskazuje na duży strumień środków kierowanych na realizację obszarów priorytetowych A i C.

W toku realizacji celów Strategii Rozwoju najwyższe wydatki ponoszone były corocznie na realizację Priorytetu B „Szanse rozwojowe mieszkańców” (powyżej 45% ogółu wydatków). Około 30% wydatków co roku stanowiły wydatki na zadania realizujące Priorytet C tej Strategii „Przestrzeń”. Znacząco malały wydatki związane z realizacją Priorytetu D „Relacje z otoczeniem”, natomiast rosły wydatki na realizację Priorytetu A „Nowoczesna gospodarka” – w 2012 r. stanowiły one 3% wszystkich wydatków, w 2013 r. 8%, a w 2014 r. wg planu kwota ta będzie stanowić 15% ogółu wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 1205-1279)

Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Europejskiego Funduszu Społecznego: *Ocena spodziewanych efektów oraz stopnia realizacji Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+” (...) jest przedmiotem ewaluacji. Zgodnie z zapisami dokumentu badanie to przeprowadzane jest raz na kadencję Sejmiku. Obecnie trwa*

*procedura wyboru wykonawcy badania ewaluacyjnego Strategii, a przyjęcie jego wyników planowane jest na listopad 2017 r.*

(dowód: akta kontroli str. 62-63)

3.5.2. Zgodnie z zapisami Aktualizacji Strategii Polityki Społecznej poziom osiągania wskaźników winien być monitorowany w zależności od potrzeb, nie rzadziej jednak niż raz na trzy lata. Mając na uwadze termin przyjęcia dokumentu pierwszym pełnym rokiem jego wdrażania, a więc także jego monitorowania był rok 2016. Dla zachowania ciągłości badania danych wykorzystywanych w diagnozie obszarów polityki społecznej w województwie w lutym 2017 r. przygotowano dokument pt. *Monitoring Strategii Polityki Społecznej Województwa Śląskiego na lata 2006-2020. Aktualizacja 2015 r. Raport zawierający wskaźniki monitoringowe celów strategicznych za lata bazowe 2014-2015.*

W raporcie tym przedstawiono, w odniesieniu do każdego z celów strategicznych Aktualizacji Strategii Polityki Społecznej, poziom wskaźników realizacji działań za 2014 r. i 2015 r.

3.6. Dokumenty strategiczne Samorządu Województwa były aktualizowane. Wśród przesłanek aktualizacji strategii rozwoju województwa (i przyjęcia Strategii Rozwoju 2020+) wymieniono przede wszystkim: zmieniające się uwarunkowania rozwoju regionalnego zawarte, m.in. w dokumentach szczebla krajowego (m.in. KSRR i KPZK), konieczność zapewnienia zgodności z dokumentami programowymi UE oraz spójności z tworzonym RPO 2014-2020, a także potrzebę ponownej oceny zgodności polityki regionu ze światowymi trendami związanymi z rozwojem gospodarki opartej na wiedzy, dyfuzją rozwoju poprzez ośrodki metropolitalne i podnoszeniem jakości życia przy uwzględnieniu wymogów wynikających z zasad zrównoważonego rozwoju. Jako przesłanki opracowania Aktualizacji Strategii Polityki Społecznej wskazano, m.in.: zasadność i konieczność uaktualnienia diagnozy sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców województwa śląskiego oraz weryfikacji priorytetów regionalnej polityki społecznej, celu głównego (misji), celów strategicznych i kierunków działań, poszerzenie się katalogu zadań samorządu województwa (np. art. 21 pkt 3a i pkt 4a ustawy o pomocy społecznej), a także potrzebę przygotowania dokumentów strategicznych związanych z nową perspektywą finansową funduszy strukturalnych na lata 2014-2020 dla województwa śląskiego.

(dowód: akta kontroli str. 325, 423-428, 1291-1306)

3.7. W kwestii wpływu bezpośrednich działań prowadzonych przez Województwo na sytuację społeczno-ekonomiczną w Siemianowicach Śląskich i w Żorach, Dyrektor Wydziału EFS wyjaśnił: *Na poprawę sytuacji w miastach województwa śląskiego pośrednio mają wpływ działania podejmowane przez ROPS w obszarze ekonomii społecznej w ramach projektów realizowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, tj. Kształcenie i doradztwo dla kadr pomocy i integracji społecznej województwa śląskiego (lata 2007-2015, Poddziałanie 7.1.3 Priorytetu VII Promocja integracji społecznej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki) oraz Współpraca się opłaca – koordynacja sektora ekonomii społecznej w województwie śląskim (od października 2015 r. do nadal, Oś priorytetowa IX Włączenie społeczne, Działanie 9.3 Rozwój ekonomii społecznej w regionie, Poddziałanie 9.3.2 Koordynacja sektora ekonomii społecznej).*

*Zadania polegające na rozwoju ekonomii społecznej w regionie oraz wspieraniu budowania partnerstw lokalnych, przyczyniają się do tworzenia warunków sprzyjających integracji i reintegracji społecznej oraz zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, co ma szczególne znaczenie na obszarach o wysokiej stopie bezrobocia. Zadania te były realizowane poprzez m.in.: organizację różnych form podnoszenia kwalifikacji kadr pomocy i integracji społecznej (szkolenia, seminaria, warsztaty, konferencje, doradztwo specjalistyczne dla jednostek*

samorządu terytorialnego, studia podyplomowe, wizyty studyjne), promowanie ekonomii społecznej (w tym stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, zakupów produktów i usług wytwarzanych przez podmioty ekonomii społecznej, tworzenie regionalnej sieci współpracy Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej (które bezpośrednio wspierają tworzenie miejsc pracy w sektorze ekonomii społecznej we wszystkich gminach województwa).

(dowód: akta kontroli str. 49)

Członek Zarządu Województwa (z up. Marszałka Województwa) wskazał m.in., że: (...). Zrealizowane projekty wpłynęły na zwiększenie kompetencji kadr jednostek samorządu terytorialnego oraz instytucji pomocy i integracji społecznej, a także uświadomienie możliwości wykorzystania instrumentów z zakresu ekonomii społecznej, co miało szczególne znaczenie dla miast takich jak Siemianowice Śląskie i Żory, w których przez wiele lat utrzymywał się wysoki poziom bezrobocia i wykluczenia społecznego. (...). Bezpośrednio na poprawę sytuacji na rynku pracy osób zagrożonych wykluczeniem społecznym wpływa możliwość uzyskania wsparcia szkoleniowego, doradczego, biznesowego i finansowego przez mieszkańców i podmioty ekonomii społecznej z tych miast w wybranych Ośrodkach Wsparcia Ekonomii Społecznej (OWES) (...). W ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (program finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (...)) w latach 2013-2015 zarówno Siemianowice Śląskie jak i Żory skutecznie ubiegały się o dofinansowanie projektów, dzięki którym mieszkańcy wskazanych miast – uczestnicy projektów, zostali objęci wsparciem zarówno w postaci finansowej – np. poprzez dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej, realizację kontraktów socjalnych. Dzięki interwencji EFS w obu miastach wdrożono ideę aktywnej integracji, jako formy wsparcia udzielonej ponad podstawowy zakres pomocy społecznej istniejącej dotąd oraz ideę aktywizacji zawodowej mieszkańców. Dzięki uczestnictwu w projektach współfinansowanych ze środków EFS mieszkańcy Siemianowic Śląskich i Żor, osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, zagrożone ubóstwem, osoby bezrobotne zagrożone negatywnymi skutkami procesów restrukturyzacji w przedsiębiorstwach, którzy zostali objęci działaniami szybkiego reagowania – objęci zostali wsparciem w postaci aktywizacji zawodowej i społecznej, co obrazują osiągnięte wskaźniki w tych projektach. W ramach projektu zrealizowanego w Siemianowicach Śląskich aż 6 ośrodków wychowania przedszkolnego otrzymało wsparcie, co należy również odczytywać w kontekście ułatwienia powrotu rodziców na rynek pracy w związku z zabezpieczeniem opieki nad dziećmi. Takie działania województwa przekładają się na poprawę jakości życia, wzrost przedsiębiorczości, wzrost samoświadomości społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym czy ubóstwem, integrację społeczności lokalnej, co wprost realizuje założenia celu strategicznego POKL, jakim było umożliwienie pełnego wykorzystania potencjału zasobów ludzkich, zarówno w wymiarze indywidualnym jak i społecznym, a w szczególności koncentracja na obszarach zatrudnienia, edukacji, aktywizacji zawodowej, integracji społecznej. (...).

(dowód: akta kontroli str. 102-107)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W ocenie NIK, Urząd prawidłowo, zgodnie z przyjętymi założeniami, realizował zbadane działania mające na celu poprawę sytuacji społeczno-ekonomicznej w województwie śląskim, w tym w miastach Siemianowice Śląskie i Żory. Działanie te wpisywały się w dokumenty strategiczne i programowe Samorządu Województwa i były zgodne z wytycznymi programów współfinansowanych ze środków

europejskich oraz przyczyniały się do wsparcia samorządów w działaniach dla rozwiązywania problemów społecznych i ekonomicznych mieszkańców.

Monitoring i ewaluację przyjętych strategii województwa prowadzono zgodnie z założeniami tych dokumentów (lub unormowaniami ustawowymi).

## IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>69</sup> 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 Katowicach.

Katowice, dnia 20 października 2017 r.

**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler**

**Beata Pękuł**

**Gł. Specjalista kontroli państwowej**

.....

---

<sup>69</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 524.