



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.007.02.2017

P/17/070

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice

T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30

lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/070 – Rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast istotnie dotkniętych skutkami zmian gospodarczych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Marta Florczykiewicz-Cymara, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/155/2017 z 25 maja 2017 r. 2. Wojciech Graca, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/184/2017 z 27 czerwca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Siemianowice Śląskie, ul. Jana Pawła II 10, 41-100 Siemianowice Śląskie ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Piech, Prezydent Miasta Siemianowice Śląskie ² (dowód: akta kontroli str. 5-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli podejmowane w latach 2013-2016 przez władze Miasta Siemianowice Śląskie i jego jednostki podległe³ działania w celu identyfikacji problemów społeczno-ekonomicznych były prawidłowe i efektywne. W Urzędzie dokonywano rzetelnych analiz sytuacji społecznej i ekonomicznej mieszkańców oraz dysponowano wiedzą na temat problemów występujących w ramach czterech analizowanych obszarów⁴.

Miasto⁵ opracowało dokumenty strategiczne i planistyczne w oparciu o dane z przeprowadzonych analiz. Dokumenty strategiczne były aktualne, a dokumenty programowe były z nimi spójne.

Poniesione przez Miasto wydatki w ramach badanych zadań⁶ przyniosły pozytywne rezultaty i – uwzględniając zmiany koniunktury gospodarczej w kraju - przyczyniły się do poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców. Realizowane działania były zgodne z przyjętymi w dokumentach strategicznych i planistycznych założeniami.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- nieprzeprowadzenia ewaluacji *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2011-2013*⁷ oraz na lata 2014-2016⁸ odpowiednio po

¹ Zwany dalej: Urzędem.

² Od 8 grudnia 2014 r., zwany dalej: Prezydentem. Poprzednio od 14 grudnia 2010 r. Prezydentem był Jacek Guzy.

³ Zwane dalej: Miastem.

⁴ tj. pomocy na rynku pracy, pomocy społecznej, zapewnienia opieki nad dziećmi w wieku 3 lat i w wieku przedszkolnym i zaspakajania potrzeb mieszkaniowych.

⁵ Miasto Siemianowice Śląskie - miasto na prawach powiatu.

⁶ Kontrolą objęto cztery zadania wybrane celowo spośród wskazanych przez jednostkę najważniejszych przedsięwzięć realizowanych w okresie objętym kontrolą w ramach czterech ww. obszarów.

⁷ Zwana dalej *Strategią Pomocy z 2011 r.*

⁸ Zwana dalej *Strategią Pomocy z 2014 r.*

31 grudnia 2013 r. oraz po 31 grudnia 2016 r, zgodnie z założeniami tych dokumentów;

- nieokreślenia w *Strategii Pomocy z 2014 r.* prognozy zmian w zakresie objętym strategią.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Identyfikacja problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Siemianowice są miastem na prawach powiatu⁹ należącym do miast aglomeracji śląskiej, zajmującym 25,5 km², położonym w centrum Metropolii Górnośląskiej części tzw. Subregionu Centralnego województwa śląskiego, zamieszkałym przez 68 231 osób¹⁰.

W Urzędzie dokonywano zróżnicowanych, wielopłaszczyznowych analiz problemów Miasta i podejmowano próby identyfikacji przyczyn istniejącej sytuacji. Działania te znalazły wyraz m.in. w sporządzonych oraz obowiązujących w okresie objętym kontrolą 33 dokumentach, w tym m.in. w:

- Strategii Rozwoju Siemianowic Śląskich do 2030 r¹¹;
- Powiatowej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Siemianowice Śląskie na lata 2011-2013¹²;
- Powiatowej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Siemianowice Śląskie na lata 2014-2016¹³;
- Wieloletnim Programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Siemianowice Śląskie na lata 2013-2017¹⁴;
- Lokalnym Programie Rewitalizacji Miasta Siemianowice Śląskie na lata 2007-2013¹⁵;
- Lokalnym Programie Rewitalizacji Miasta Siemianowice Śląskie na lata 2016-2022¹⁶;
- Programie wsparcia rodziny i rozwoju pieczy zastępczej dla Miasta Siemianowice Śląskie na lata 2012-2014¹⁷;
- Programie wsparcia rodziny i rozwoju pieczy zastępczej dla Miasta Siemianowice Śląskie na lata 2015-2017¹⁸;
- Diagnozie lokalnych zagrożeń społecznych 2016¹⁹;
- Raporcie z badań²⁰;

Diagnozy te i analizy były wykonywane przez Miasto oraz firmy zewnętrzne. Zgodnie z wyjaśnieniem Prezydenta: *W latach 2013-2016 analizy problemów miasta oraz diagnozy sytuacji społeczno-ekonomicznej nie były związane z dodatkowymi*

⁹ Zwany dalej: *Miastem*

¹⁰ Wg danych z Strategii Rozwoju Siemianowic Śląskich do 2030 roku na koniec 2015 r.

¹¹ Przyjętej uchwałą RM nr 333/2016 z 26 stycznia 2017 r., zwanej dalej: *Strategią z 2016 r.* Opracowana przez wykonawcę zewnętrznego.

¹² Przyjętej uchwałą RM nr 33/2011 z 24 lutego 2011 r., zwany dalej: *Strategią Pomocy z 2011 r.*

¹³ Przyjętej uchwałą RM nr 531/2014 z 30 października 2014 r., zwany dalej: *Strategią Pomocy z 2014 r.*

¹⁴ Przyjętym uchwałą RM nr 331/2013 z 24 stycznia 2013 r., zwany dalej: *Programem mieszkaniowym z 2013 r.*

¹⁵ Przyjętym uchwałą RM nr 559/2009 z 26 listopada 2009 r., zwany dalej: *Programem Rewitalizacji z 2009 r.*

¹⁶ Przyjętym uchwałą RM nr 318/2016 z 19 grudnia 2016 r., zwany dalej: *Programem Rewitalizacji z 2016 r.*

¹⁷ Przyjętym uchwałą RM nr 203/2012 z 22 marca 2012 r., zwany dalej: *Programem rodziny na lata 2012-2014.*

¹⁸ Przyjętym uchwałą RM nr 17/2015 z 29 stycznia 2015 r., zwany dalej: *Programem rodziny na lata 2015-2017.*

¹⁹ Raport z badań ankietowych przeprowadzonych na terenie miasta Siemianowice Śląskie przez Centrum Rozwiązywania Problemów Społecznych w Warszawie na zlecenie Miasta, zwany dalej: *Diagnozą.*

²⁰ Pt. „Program Rodzina 500+ w pierwszych miesiącach funkcjonowania w opiniach przedstawicieli rodzin objętych świadczeniami oraz pracowników samorządowych” opracowany przez Wyższą Szkołę Pedagogiczną im. J. Korczaka w Warszawie w 2016 r., zwany dalej: *Raportem 500+.*

kosztami, ponieważ Urząd Miasta oraz miejskie jednostki organizacyjne np. MOPS realizował te działania w ramach swojego codziennego funkcjonowania, wykorzystując dostępne programy komputerowe np. system informatyczny POMOST i danych z ogólnodostępnych źródeł (głównie GUS), bazując na własnych zasobach ludzkich, w ramach swojego rocznego budżetu. Dodatkowo, analizy czy diagnozy dotyczące m.in. sytuacji społeczno-ekonomicznej przeprowadzane są, przy opracowywaniu programów miejskich, ostatnio np. przy opracowywaniu Strategii Rozwoju Siemianowic Śląskich do 2030 roku. Charakterystyka obecnej sytuacji Miasta w sferze społecznej, gospodarczej i przestrzennej oraz analiza SWOT, były jednym z elementów całego zadania, a Miasto nie ponosiło w związku z tym odrębnych kosztów. Wartość całego zadania wyniosła ok. 50.000,00 zł brutto.

(dowód: akta kontroli str. 9-12, 96-242)

1.2. W ww. dokumentach zidentyfikowano następujące zasadnicze kwestie dotyczące problematyki społecznej i ekonomicznej: ubytek kapitału ludzkiego (spadek liczby ludności oraz starzenie się społeczności), bezrobocie, potrzeby w zakresie pomocy społecznej, potrzeby Miasta w zakresie mieszkań komunalnych (w szczególności socjalnych), skutki szkód przemysłowych oraz sytuację ekonomiczną. I tak:

- W końcu 2015 r. liczba bezrobotnych w Mieście wynosiła 2 464 osoby, co kształtowało stopę bezrobocia na poziomie 12%. Poziom bezrobocia ulegał wahaniom – do 2013r. stopa wzrastała do poziomu 15,1% następnie malała. Większość bezrobotnych to kobiety (54,4% w 2015 r.), przy czym prawo do zasiłku posiadało tylko 12% bezrobotnych, a trwale bezrobotni stanowili 51,5%. Powyżej 20% bezrobotnych posiadało na utrzymaniu dziecko do 6 roku życia²¹.
- W 2013 r. grupa klientów Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Siemianowicach Śląskich²² stanowiła 10,4% populacji Miasta²³. Około 76,5% ww. rodzin było dotkniętych ubóstwem²⁴, które stanowiło główny problem społeczny. Drugim najważniejszym problemem społecznym było bezrobocie, które dotyczyło ponad połowy z ww. rodzin (56,2%), a na trzecim miejscu ujęto niepełnosprawność (32,0%).²⁵
- W 2013 r. (do 30 kwietnia) niemal 80% korzystających ze wsparcia pomocy społecznej mieszkało w dzielnicy Centrum²⁶, a 8% w dzielnicy Michałkowice. Ponadto wskazano siedem części miasta (obszarów mniejszych od dzielnic²⁷), w których nagromadzenie problemów społecznych jest największe (pięć w Centrum²⁸ i dwie w Michałkowicach²⁹).
- Według GUS w 2015 r. w Siemianowicach Śląskich zlokalizowanych było 30,9 tys. mieszkań. W stosunku do roku 2010 liczba mieszkań wzrosła zaledwie o 0,8% (w województwie śląskim wzrost ten wyniósł 2,6%). Jako jeden z głównych problemów społecznych uznano również bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i w prowadzeniu gospodarstwa domowego, z którym borykało się 18,5% z rodzin objętych wsparciem MOPS.³⁰

²¹ Strategia z 2016 r.

²² Zwane dalej MOPS

²³ 3 195 rodzin tj. 7 192 osoby.

²⁴ Stan niezaspokojenie podstawowych potrzeb człowieka (w ujęciu monetarnym brak wystarczających środków finansowych) na pożądanym poziomie.

²⁵ Strategia Pomocy z 2014 r.

²⁶ W Mieście istnieje nieformalny podział na 5 dzielnic (Centrum, Michałkowice, Bytków, Bańgów i Przelajka).

²⁷ Opisanych jako konkretne ulice i place.

²⁸ Śródmieście (38,3% ogółu klientów pomocy społecznej), „Huta Laura” (13,6%), „Hugo” (11,5%), „Stary Tuwim” (6,1%), „Nowy Świat” (5,0%).

²⁹ Północna część Michałkowic (3,1%), centrum Michałkowic (3,0%).

³⁰ Strategia z 2016 r.

- Na dzień 31 listopada 2012 r. liczba oczekujących na mieszkanie z zasobu Miasta wynosiła 2821³¹. Ponad 70% budynków będących własnością Miasta miało ponad 100 lat. Ogółem w zasobie były 503 budynki³² z tego 102 w złym³³, 266 w zadawalającym³⁴, 118 w dobrym³⁵ i 17 w bardzo dobrym³⁶ stanie technicznym³⁷.
- W mieście zinwentaryzowano 22 obszary przemysłowe i zdegradowane, wymagające rewitalizacji, które zajmują łączną powierzchnię 232 ha, co stanowi 9,1% powierzchni miasta.³⁸ Należały do nich m.in. tereny nieczynnych lub dzikich składowisk³⁹, wyrobisk⁴⁰, hałd⁴¹, deformacji⁴², oraz obiektów przemysłowych⁴³. Na terenie Miasta występuje zjawisko deformacji nie ciągłej powierzchni⁴⁴, która wg wstępnych szacunków obejmuje około 450 ha.
- W Mieście zarejestrowanych było 3 608 podmiotów⁴⁵ prowadzących działalność gospodarczą (głównie w miejscu zamieszkania, w branżach usługowych). W latach 2009-2015, z wyjątkiem roku 2011, przeważała liczba wpisów (od 387 do 613) nad wykreśleniami (od 276 do 462).⁴⁶

Wśród przyczyn ww. problemów wymieniono m.in.:

- tendencje w zakresie spadku liczby ludności na przestrzeni ostatnich lat, zarówno w obrębie regionu jak i kraju, były efektem ujemnego przyrostu naturalnego oraz salda migracji⁴⁷;
- zarówno działania przez okres 200 lat przemysłu wydobywczego węgla kamiennego i hutniczego, jak również niskiej emisji, rozwoju motoryzacji, oraz w mniejszym stopniu emisji zanieczyszczeń przemysłowych (m.in. w zakresie skażenia środowiska)⁴⁸;
- transformację społeczno-gospodarczą (bezrobocie) rozpoczętą na przełomie lat 80 i 90 XX wieku⁴⁹;
- problemy mieszkańców: bezrobocie, przewlekła choroba, uzależnienie, pochodzenie z niepełnych i rozbitych rodzin, wielodzietność, jednoosobowe gospodarstwa domowe oraz niskie wykształcenie (ubóstwo)⁵⁰, a także problemy opiekuńczo-wychowawcze⁵¹;

(dowód: akta kontroli str. 381-384)

³¹ Z tego: na lokal socjalny 1489, w tym 257 bezdomnych oraz 609 w wyniku eksmisji, na lokal komunalny 135 oraz do remontu kapitalnego 1197.

³² 211 gminy, 140 w przymusowym zarządzie i 152 wspólnot.

³³ 47 gminy i 55 w przymusowym zarządzie.

³⁴ 160 gminy, 81 w przymusowym zarządzie i 25 wspólnot.

³⁵ 3 gminy, 4 w przymusowym zarządzie i 111 wspólnot.

³⁶ 1 gminy i 16 wspólnot.

³⁷ Programem mieszkaniowym z 2013 r.

³⁸ Strategia z 2016 r.

³⁹ Przykładowo zrekultywowane składowisko odpadów powęglowych KWK „Siemianowice”.

⁴⁰ Przykładowo teren po wyburzonych obiektach przemysłowych szybu Podsadzkiego II.

⁴¹ Przykładowo składowisko odpadów powęglowych i hutniczych przy granicy z Katowicami.

⁴² Przykładowo wschodnie tereny przeobrażone działalnością przemysłową.

⁴³ Przykładowo zasypane osadniki po byłej oczyszczalni ścieków KWK „Siemianowice”.

⁴⁴ Deformacja zachodząca z przerwaniem ciągłości ośrodka deformowanego. W górnictwie jest to zniekształcenie części górotworu lub jego wierzchniej warstwy jaką stanowi powierzchnia (terenu). Przykładowe postacie deformacji nieciągłych: progi, szczeliny, spękania, leje, zapadliska - występujące na powierzchni terenu zazwyczaj wskutek prowadzenia eksploatacji płytkich np. złóż węgla.

⁴⁵ Wg. Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej na dzień 26 lipca 2016 r.

⁴⁶ Strategia z 2016 r.

⁴⁷ Wg Strategii z 2016 r.

⁴⁸ Wg Strategii z 2016 r.

⁴⁹ Wg. Strategii Pomocy z 2014 r.

⁵⁰ Wg. Strategii Pomocy z 2014 r.

⁵¹ Wg. Strategii Pomocy z 2014 r.

Jak wyjaśnił Prezydent: Największy wpływ na problemy społeczne Siemianowic Śląskich miały zmiany gospodarcze związane ze społeczno-ekonomiczną transformacją, rozpoczętą na przełomie lat 80-tych i 90-tych XX wieku. W okresie PRL duża część miejsc pracy była skoncentrowana w kilku wielkich przedsiębiorstwach. Gdy te firmy ulegały likwidacji lub znacząco zredukowały zatrudnienie, szybko rosła liczba osób bez pracy. Pojawił się problem bezrobocia, w tym bezrobocia strukturalnego. Stopa bezrobocia w Mieście osiągnęła szczytowy poziom (32 %) w I półroczu 2004 roku. W późniejszych latach nastąpił stopniowy spadek liczby bezrobotnych. Główne powody wyraźnego zmniejszenia bezrobocia w okresie 2004 – 2008 to: znacząca poprawa ogólnej koniunktury gospodarczej w kraju i regionie, emigracja zarobkowa do krajów Unii Europejskiej. Ponadto duże znaczenie miały działania prowadzone przez władze samorządowe Miasta oraz Powiatowy Urząd Pracy i Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 96-242)

1.3. Zdaniem Prezydenta najważniejsze problemy jakie dotyczą Siemianowic Śląskich to:

- Wyludnianie się miasta oraz starzenie się jego społeczeństwa - przyczyną są nieuchronne zmiany demograficzne występujące na terenie całego kraju.
- Nierównomierny rozwój dzielnic miasta związany z przekształceniami gospodarczymi ostatnich lat.
- Deficyt lokali socjalnych, który w szczególności uniemożliwia systematyczną realizację wyroków zasadzających eksmisję z prawem do lokalu socjalnego. W przypadku wyroków z budynków nienależących do zasobu miasta gmina obciążana zostaje jeszcze dodatkowym zobowiązaniem związanym z ponoszeniem znacznych wydatków na wypłatę odszkodowań z tytułu niezapewnienia lokali socjalnych. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest niewystarczająca ilość środków finansowych na remonty mieszkaniowego zasobu gminy oraz budynków, w których ów zasób jest usytuowany. Zaznaczyć należy, iż budynki te to w przeważającej części kilkudziesięcioletnie kamienice.
- Brak wystarczającej liczby miejsc w przedszkolach dla dzieci w wieku trzech i czterech lat. Problem ten wystąpił w roku bieżącym w trakcie rekrutacji prowadzonej na rok szkolny 2017/2018. W wyniku przeprowadzonej rekrutacji 152 dzieci nie zostało przyjętych do przedszkola, dla którego organem prowadzącym są Siemianowice Śląskie. Przyczyną takiego stanu rzeczy są zmiany zapisów ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t. j. Dz.U. 2016, poz. 1943).
- Aktywizacja zawodowa bezrobotnych matek samotnie wychowujących dzieci. Na pierwszym miejscu przyczyn braku aktywności zawodowej tejże grupy bezrobotnych, z dużą przewagą, pozostaje konieczność opieki nad dzieckiem. Kobiety te głównie rezygnują z proponowanych im ofert pracy tłumacząc się właśnie brakiem możliwości zapewnienia opieki nad dziećmi w czasie ich pobytu w pracy. Ponadto powodem była również niechęć pracodawców, uwarunkowania kulturowe oraz postawy i predyspozycje samotnych matek.
- Brak osób o kwalifikacjach zawodowych i rzemieślniczych mogących podjąć zatrudnienie, spowodowany m.in. brakiem zainteresowania kształceniem zawodowym.

(dowód: akta kontroli str. 19-78)

1.4. W Mieście zidentyfikowano⁵² dwa obszary wymagające rewitalizacji, tj.: „Śródmieście ze Srokowcem” oraz „Michałkowice z Nowym Światem”⁵³, a podstawą ich wyznaczenia były dane ilościowe i jakościowe z przeprowadzonych badań i analiz społecznych przeprowadzonych na terenie miasta. Obszary rewitalizowane pokrywały się z zdegradowanymi. Do programu rewitalizacji wpisano nie tylko tereny mieszkalne, ale i przemysłowe zdegradowane należące do przyszłych inwestorów.

(dowód: akta kontroli str. 381-384)

1.5. Zdaniem Prezydenta samorząd nie jest w stanie bez pomocy z zewnątrz poradzić sobie z narastającymi problemami społecznymi. Jak wyjaśnił Prezydent Miasto jest w stanie identyfikować i rozwiązywać występujące lokalnie problemy społeczne. Pomoc zewnętrzna winna sprowadzać się do tworzenia sprzyjającej tym działaniom przestrzeni prawnej oraz wsparciu finansowemu ze strony władz rządowych oraz samorządu województwa. Należy zwrócić uwagę, że corocznie nakładane są na samorządy nowe zadania, zmianie ulegają przepisy prawa, które w dużej mierze obciążają budżety jednostek samorządu terytorialnego. Wiele miast boryka się z problemem migracji ludności co automatycznie przekłada się na dochody budżetu, jak i z problemami społeczno - ekonomicznymi. Wobec powyższego konieczne jest stałe dążenie do rozwoju miast, wraz z realizacją wielomilionowych inwestycji, co w przyszłości może przełożyć się na wzrost gospodarczy. Zadania obligatoryjne samorządu terytorialnego, związane z szeroko rozumianą polityką społeczną, pochłaniają coraz większą część budżetu jednostek samorządu terytorialnego i realizacja wielu inwestycji odkładana jest na lata następne. Powiatowy Urząd Pracy w Siemianowicach Śląskich w sposób efektywny przeciwdziała problemowi bezrobocia na terenie miasta, ma jednak ograniczone środki jakimi dysponuje w ramach algorytmu Funduszu Pracy, przyznawanymi zgodnie z art. 109 „Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy”. Przyznane środki nie wystarczają na aktywizację zawodową wszystkich zarejestrowanych bądź rejestrujących się osób. Urząd Pracy, aby realizować swoją misję, przez cały rok musi pozyskiwać środki z zewnętrznych źródeł finansowania, w tym Europejskiego Funduszu Społecznego i rezerwy Funduszu Pracy, ponieważ środki przyznane w ramach algorytmu często są na wyczerpaniu już w połowie roku kalendarzowego. Niestety, możliwość ubiegania się o środki Rezerwy Funduszu Pracy zgodnie z „Zasadami ubiegania się o środki rezerwy Funduszu Pracy na finansowanie działań aktywizacyjnych realizowanych przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy” możliwa jest wyłącznie w odpowiedzi na ogłoszenia Ministra, które to często publikowane są w ostatnich miesiącach roku, co w połączeniu z czasem oceny wniosku o przyznanie środków i wydaniem pozytywnej oceny skutkuje bardzo krótkim czasem dostępnym na realizację programu. Zewnętrzne środki o jakie ubiega się PUP ułatwiają prowadzenie statutowej działalności urzędu, co bezpośrednio przekłada się na zadowolenie klientów PUP poprzez ich skuteczną aktywizację zawodową. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej posługuje się środkami pozyskanymi z Europejskiego Funduszu Społecznego na realizację programów społecznych co pozwala mu prowadzić w istotnej części działania służące łagodzeniu występujących problemów społecznych. Ważne są również inne, niefinansowe formy pomocy zewnętrznej, z której korzysta MOPS ze strony partnerskich organizacji pozarządowych lub firm (wsparcie oparte na wiedzy i doświadczeniu, wsparcie organizacyjne itd.).

(dowód: akta kontroli str. 19-78)

⁵² W Programie Rewitalizacji z 2016 r. W poprzednim Programie Rewitalizacji z 2009 r. wyznaczono również dwa obszary Centrum i Michałkowice.

⁵³ Obszary te obejmują dwie dzielnice Michałkowice i Śródmieście wraz z przyległymi subobszarami – tzn. Nowym Światem i Srokowcem.

W Mieście nie dokonywano szacunków dotyczących ewentualnych środków finansowych niezbędnych do pozyskania, które zaspokoiłyby zidentyfikowane potrzeby w celu rozwiązania problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców w perspektywie do 2020 r. Jak wyjaśnił Prezydent: *W zakresie zaspokajania potrzeb związanych z rozwiązywaniem problemów społecznych i ekonomicznych podczas opracowywania dokumentu pt. „Strategia Rozwoju Siemianowic Śląskich do 2030 roku” zostały wskazane źródła finansowania niezbędne do zrealizowania celów założonych w ww. strategii. Zgodnie z pkt. 7 dokumentu - „Zarządzanie wdrażaniem Strategii” jej realizacja to w głównej mierze zadanie Samorządu Miasta. Z tego też względu głównym źródłem jej finansowania będą środki z Budżetu Miasta. (...) Głównym narzędziem służącym do realizacji „Strategii” w tym w obszarze celów społecznych jest odpowiednio ukształtowany Budżet Miasta oraz Wieloletnia Prognoza Finansowa. W zakresie polityki społecznej potrzeby na rozwiązanie problemów społecznych i ekonomicznych mieszkańców miasta zostały przedstawione i opisane w „Lokalnym Programie Rewitalizacji dla Miasta Siemianowice Śląskie do roku 2022”. Jednym z założeń jest utworzenie świetlicy środowiskowej. W wyniku złożonego wniosku o dofinansowanie w ramach RPO dla Województwa Śląskiego otrzymano dofinansowanie i program obecnie jest realizowany. Nie mniej jednak nadal identyfikowane są potrzeby w przedmiotowym zakresie przez co dokonujemy również na bieżąco szacunków środków finansowych niezbędnych do pozyskania. MOPS w Siemianowicach Śląskich dokonał szacunków dotyczących ewentualnych środków finansowych niezbędnych do zaspokojenia potrzeb na rozwiązanie problemów społecznych mieszkańców w perspektywie do 2020 roku. W „Strategii rozwiązywania problemów społecznych miasta Siemianowice Śląskie na lata 2017-2020” poszczególnym działaniom są przypisane ramy finansowe - przybliżone koszty realizacji. Ponieważ mają one szacunkowy charakter, powinny być traktowane jako kwoty orientacyjne, a nie ostateczne. Wśród ujętych w Strategii działań są zarówno takie, które są finansowane w ramach budżetu miasta, jak również takie, które wymagają pozyskania środków finansowych poza nim. W zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych (...) wysokość środków, które pozwoliłyby na zaspokojenie w pełni potrzeb mieszkaniowych kształtuje się w okolicach 40 mln zł. Ponadto Prezydent poinformował, że w zakresie dotyczącym zapewnienia miejsca w przedszkolu dokonano szacunków z podziałem na dwa warianty: ogłoszenie konkursu na realizację zadania publicznego w zakresie wychowania przedszkolnego (szacunkowy koszt 1 407 tys. zł) oraz utworzenie dodatkowych oddziałów w gminnych przedszkolach (1 299 tys. zł).*

(dowód: akta kontroli str. 19-78)

1.6. Miasto dysponowało prognozami demograficznymi z Głównego Urzędu Statystycznego⁵⁴ w kontekście wyludnienia, starzenia się społeczności oraz migracji, które zostały wykorzystane przy opracowywaniu m.in. *Strategii z 2016 r.* oraz *Programu Rewitalizacji z 2016 r.* Zgodnie z posiadanymi danymi, liczba mieszkańców do roku 2050 ma wynieść 44 970 osób (przy 68 231 w 2015 r.) - prognozowany spadek 34,1%. W wyniku zmian demograficznych wzrośnie odsetek osób w wieku poprodukcyjnym (do 34% z 21,7% w 2015 r.) i spadnie udział osób w wieku przedprodukcyjnym (do 12% z 13,5% w 2015 r.) oraz produkcyjnym (do 54% z 64,7% w 2015 r.).⁵⁵

(dowód: akta kontroli str. 19-78, 381-384)

⁵⁴ M.in. portal Bank Danych Lokalnych.

⁵⁵ *Strategia z 2016 r.* (na podstawie danych GUS).

1.7. W związku z realizacją Programu rządowego 500+ w Mieście opracowano Raport 500+⁵⁶ w którym przedstawiono m.in. następujące dane:

- 39,6% badanych stwierdziło, że program wpłynie na wzrost ich jakości życia⁵⁷;
- 67,9% respondentów z programu zaspakaja dodatkowe hobbystyczne zajęcia dla dzieci, 58,5% pozaszkolne zajęcia edukacyjne, 45,3% zakup materiałów szkolnych, a 28,3% sprzęt elektroniczny dla dziecka;
- 62,3% badanych stwierdziło, że najbardziej preferowanymi rozwiązaniami w zakresie dodatkowego wsparcia rodzin (rozszerzenia programu) byłoby wprowadzenie ulgi podatkowej, a dla 58,5% bezpłatne lub dofinansowywane ze środków publicznych określone usługi społeczne (np. żłobki i przedszkola)⁵⁸;
- 54,1% ankietowanych stwierdziło, że program zdecydowanie nie przełoży się na zwiększenie diety w ich rodzinie⁵⁹;
- 60,4% beneficjentów nie akceptuje wzrostu cen i obciążeń fiskalnych umożliwiających finansowanie programu⁶⁰.

(dowód: akta kontroli str. 381-384)

1.8. Miasto posiadało aktualne dane⁶¹ dotyczące sytuacji i problemów mieszkańców odnoszące się do badanych obszarów, tj. m.in. dotyczące⁶²:

- liczby mieszkańców w, która wynosiła 68 231⁶³;
- liczby bezrobotnych - 1 675 osób (spadek o 32,0% w stosunku do 2015 r., gdy były to 2 464 osoby), w tym długotrwale bezrobotnych - 792 (1 268) oraz bezrobotnych z prawem do zasiłku - 212 (305)⁶⁴;
- liczby mieszkań komunalnych w zasobie - 4 656 (4 786 w 2015 r.), w tym 505 (573) mieszkań socjalnych, liczby wniosków złożonych - 483 (400), liczby oczekujących na mieszkanie socjalne - 1 505 (1 845) oraz liczby wyroków eksmisyjnych bez wskazania mieszkania socjalnego - 53 (43);
- liczby miejsc w żłobkach - 170 (123 w 2015 r.) oraz liczby dzieci którym nie przyznano miejsc w żłobku 17 (5), liczby miejsc w przedszkolach - 1 673 (1 613) oraz liczby dzieci którym nie przyznano miejsca w przedszkolu 70 (0);
- liczby osób którym udzielono pomocy i wsparcia - 6 043 (6 565 w 2015 r.), liczby osób którym przyznano świadczenie odpowiednio - 5 540 (5 498), w tym osób długotrwale korzystających - 3 471 (3 699).

(dowód: akta kontroli str. 381-384)

1.9. W Mieście prowadzono szereg badań ankietowych⁶⁵ w zakresie rozpoznania potrzeb mieszkańców⁶⁶. Na ich podstawie, m.in. w raporcie pn. *Diagnoza*⁶⁷, uszeregowane zostały problemy społeczne identyfikowane przez mieszkańców⁶⁸.

⁵⁶ Badanie (ankietowe) przeprowadzono na od 1 marca do 30 maja 2016 r. na próbie 100 przedstawicieli rodzin oraz 145 pracowników instytucji samorządowych.

⁵⁷ 24,5% trudno określić, tyle samo raczej nie, a 5,7% zdecydowanie nie.

⁵⁸ Ponadto: dodatkowe urlopy akceptowało 37,5% badanych, elastyczny czas pracy rodziców 34%, a wsparcie finansowe w postaci gotówki 30,3%.

⁵⁹ 34% raczej nie, 5,7% trudno określić i raczej tak.

⁶⁰ Dla 35% trudno określić, a jedynie 8% akceptuje taki wzrost.

⁶¹ M.in. zawarte w Ocenie zasobów pomocy społecznej Miasta Siemianowice Śląskie – Uchwała RM nr 379/2017 z dnia 27 kwietnia 2017 r.

⁶² Stan na koniec 2016 r.

⁶³ Taką samą wielkość prognozowano na kolejne dwa lata.

⁶⁴ Liczba bezrobotnych wynosiła 1517 osób na dzień 30 czerwca 2017 r.

⁶⁵ Inicjatorem ww. badań były jednostki organizacyjne Miasta oraz Komisja Ekspertka ds. Seniorów wraz z Siemianowicką Radą Seniorów, a przeprowadzane one były przez ww. jednostki np. w trakcie prowadzonych projektów, badań zewnętrznych oraz opracowywanie dokumentów strategicznych. Część z ww. badań była przeprowadzana przez firmy zewnętrzne.

Inne przeprowadzone badania to:

- diagnoza potrzeb edukacji zawodowej w Siemianowicach Śląskich⁶⁹;
- diagnoza oczekiwań rodziców związanych z pobytem dziecka w przedszkolu⁷⁰;
- badanie charakterystyki lokalnego rynku pracy, w tym m.in. oczekiwań osób bezrobotnych w zakresie zmiany lub podwyższenia kwalifikacji zawodowych w celu zwiększenia swojej konkurencyjności na lokalnym rynku pracy⁷¹;
- badanie satysfakcji klienta PUP⁷²;
- jednoroczna prognoza zapotrzebowania na zawody⁷³;
- badanie potrzeb seniorów⁷⁴;
- sondaż wśród rodziców/opiekunów prawnych dzieci uczęszczających do Żłobka⁷⁵;
- badania ankietowe nt. istotności wypracowanych projektów rewitalizacyjnych oraz możliwość zaproponowania własnych rozwiązań⁷⁶.

(dowód: akta kontroli str. 19-78)

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w Mieście Siemianowice Śląskie dokonywano rzetelnych analiz sytuacji społecznej i ekonomicznej oraz dysponowano wiedzą na temat problemów mieszkańców w ramach czterech analizowanych obszarów, pozyskiwaną m.in. z badań ankietowych mieszkańców.

2. Programowanie kierunków działań uwzględniających wynik rozpoznanych problemów.

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą w Mieście były realizowane były 23 plany, strategie i programy⁷⁷. Miasto w latach 2013-2016 nie posiadało Strategii rozwoju. W tym okresie obowiązywały Strategiczne cele kadencji 2006-2010 oraz wskazania priorytetowych perspektyw do 2014 roku⁷⁸ i Strategiczne Kierunki Rozwoju Miasta Siemianowice Śląskie na lata 2014-2018 z perspektywą na lata 2018-2022⁷⁹.

(dowód: akta kontroli str. 9-15, 96-242, 381-384)

⁶⁶ Raport500+ opisano w pkt 7.

⁶⁷ Przedstawiała wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w 2016 r.

⁶⁸ Kryzys norm moralnych (wskazało 69% respondentów), zanieczyszczenie powietrza - smog (69%), zanieczyszczenie wody (64%), zanieczyszczenie krajobrazu - zaśmiecanie (54%), bezrobocie (39%), kryzys rodziny (35%), wzrost przestępczości (23%), bieda i ubóstwo (32%) oraz bezdomność (31%).

⁶⁹ Od stycznia do marca 2016 r. w czterech szkołach ponadgimnazjalnych.

⁷⁰ Od 12 do 28 września 2011 r. w sześciu punktach przedszkolnych w ramach projektu pn. „Lepsza przyszłość zaczyna się w przedszkolu”.

⁷¹ W 2012 r.

⁷² W 2015 r. w PUP.

⁷³ W 2015 i 2016 r. w PUP.

⁷⁴ W 2016 r.

⁷⁵ Co roku m.in. ocena efektów pracy Żłobka oraz wskazania jego mocnych i słabych stron pracy.

⁷⁶ Od 12 czerwca do 22 lipca 2015 r. przy opracowywaniu Programu Rewitalizacji z 2016 r.

⁷⁷ M.in. Strategia z 2016 r., powiatowe strategie rozwiązywania problemów społecznych, programy wsparcia rodziny i rozwoju pieczy zastępczej, miejskie programy przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie, programy współpracy Miasta z organizacjami pozarządowymi, programy przeciwdziałania narkomanii, programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, programy działania na rzecz osób z niepełnosprawnością, programy ochrony zdrowia psychicznego, wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta oraz lokalne programy rewitalizacji.

⁷⁸ Przyjęte Uchwałą RM nr 65/2007 Rady Miasta Siemianowice Śląskich z dnia 26 kwietnia 2007 r.

⁷⁹ Zaprezentowane na sesji RM w dniu 19 października 2015 r.

2.2. Szczegółowym badaniem, którego wyniki przedstawiono w dalszej części wystąpienia, objęto cztery z ww. dokumentów, tj.: *Strategia z 2016 r.*, *Strategia Pomocy z 2014 r.*, *Program mieszkaniowy z 2013 r.* oraz *Program wspierania rodziny na lata 2015-2017*. Zbadane Dokumenty opracowano we własnym zakresie⁸⁰ lub, jak w przypadku *Strategii z 2016 r.*⁸¹, przy wsparciu podmiotów zewnętrznych⁸².

(dowód: akta kontroli str. 18-78, 339-342, 381-384)

2.3. W ww. dokumentach uwzględniono czynnik lokalności – specyfiki wyjątkowości Siemianowic. Przykładowo w *Strategii z 2016 r.* ustalając zarówno potencjał rozwojowy jak i słabe strony Miasta zidentyfikowano te spośród nich, które można uznać za wyróżniające wśród innych ośrodków regionu. Do pozytywnych wyróżników zaliczono m.in. dużo zieleni oraz miejsc do rekreacji i wypoczynku, atrakcyjne położenie w centrum aglomeracji, potencjał terenów przemysłowych do zagospodarowania oraz atrakcyjne i dobrze uzbrojone tereny do zainwestowania. Do barier i deficytów zaliczono m.in.: problemy oświatowe⁸³, nierównomierny rozwój dzielnic Miasta⁸⁴ oraz zdegradowane tereny, niski poziom estetyki i niespójność przestrzenna⁸⁵.

(dowód: akta kontroli str. 381-384)

W *Strategii Pomocy z 2014 r.* wskazano m.in. następujące problemy mieszkańców: ubóstwo, bezrobocie, niepełnosprawność oraz bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzeniu gospodarstwa domowego. Wśród słabych stron wymieniono niekorzystną strukturę ludności pod względem wieku oraz mniejszą od potrzeb możliwość finansowania z budżetu Miasta działań, których celem było redukcja problemów społecznych. Wśród zagrożeń wymieniono m.in. wyludnianie, ograniczenie możliwości pozyskania części pieniędzy na działania społeczne z zewnętrznych źródeł, kształtowanie się sytuacji społeczno-ekonomicznej w Polsce i regionie.

(dowód: akta kontroli str. 381-384)

2.4. W *Strategii z 2016 r.* ustalono cztery priorytety strategiczne: *Siemianowice współzarządzane*, *zrównoważone*, *E-Siemianowice* oraz *Siemianowice w realizacjach* oraz odpowiadające im cele strategiczne: Siemianowice Śląskie miastem: czerpiącym siłę rozwoju z kreatywności i aktywności swoich mieszkańców (C I.), wykorzystującym swoje unikatowe atuty dla trwałego i odpowiedzialnego rozwoju (C II.), przenikania i synergii przestrzeni realnej i przestrzeni wirtualnej (C III.) oraz o silnej pozycji w sieciach powiązań regionalnych i ponadregionalnych (C IV.). Obejmowały one następujące cele szczegółowe: C I/1 Mieszkańcy kreatorami i realizatorami polityki rozwoju miasta, C I/2. Wysoki poziom samoorganizacji społeczności lokalnych, C I/3 Prorozwojowe postawy mieszkańców, C II/1 Zrównoważony, kształtowany w partnerstwie podmiotów lokalnych rynek pracy w mieście, C II/2, Atuty środowiskowo-kulturowe i przestrzenne wyznaczające atrakcyjność mieszkaniową i biznesową miasta, C II/3 Dogodna dostępność do wysokiej jakości usług publicznych w mieście i metropolii, C II/4 Odpowiedzialne postawy mieszkańców i rozwinięta infrastruktura zapewniająca zrównoważone gospodarowanie przestrzenią miasta, C III/1 Wysokie kompetencje cyfrowe wzmacniające kreatywność i wspierające rozwój podmiotów lokalnych, C III/2

⁸⁰ M.in. MOPS i Wydział Gospodarki Lokalami.

⁸¹ Łącznie z analizami, diagnozami i specyfikacjami.

⁸² Dla opracowania jednego z ww. dokumentów zawarto umowę z podmiotem zewnętrznym.

⁸³ M.in. odpływ młodzieży szkół ponadgimnazjalnych do szkół w ościennych miastach, niska jakość kształcenia, nieatrakcyjna oferta szkół ponadgimnazjalnych, brak wystarczającej ilości miejsc w przedszkolach i żłobkach.

⁸⁴ M.in. zaniedbane dzielnice Miasta, „trudne” dzielnice np. Hugo i Nowy Świat oraz rosnące rozwarstwienie społeczne.

⁸⁵ M.in. niebezpieczne tereny po Hucie „Jedność” oraz hałdy, zaniedbane obiekty, liczne pustostany i obiekty zdewastowane oraz wysypiska śmieci.

Siemianowice Śląskie aglomeracyjnym inkubatorem biznesowym inicjatyw, w szczególności ICT, C III/3 E-narzędzia powszechnie wykorzystywane do zarządzania funkcjami miasta i integracji podmiotów lokalnych, C IV/1 Rozwijające się specjalizacje miasta, komplementarne względem potencjałów i procesów w Metropolii, C IV/2 Wyróżniki i modelowe rozwiązania kreowane w mieście, tworzące pozycję ważnego ośrodka w regionie, C IV/3 Siemianowice Śląskie aktywnym ośrodkiem integracji i włączania Metropolii w sieci ponadlokalnej. Zapisano również 33 kluczowe projekty⁸⁶ wraz z głównymi zadaniami składającymi się na projekt, główne zakładane efekty, projektu, planowane okresy realizacji, lidera projektu, kluczowych partnerów oraz planowane potencjalne źródła finansowania.

(dowód: akta kontroli str. 381-384)

W *Strategii Pomocy z 2014 r.* ustalono cel główny: *Systemowe wsparcie mieszkańców Siemianowic Śląskich dotkniętych problemami społecznymi* oraz pięć celów operacyjnych⁸⁷, a także 34 zadania⁸⁸, dzięki którym miały zostać osiągnięte ww. cele.

(dowód: akta kontroli str. 381-384)

W *Programie rodziny na lata 2015-2017* zapisano cel główny: *Stworzenie systemu wsparcia dla rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej oraz rozwój pieczy zastępczej ze szczególnym uwzględnieniem rodzinnych form opieki*. W programie zawarto pięć celów szczegółowych⁸⁹ oraz dziewięć zadań⁹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 381-384)

W ww. strategiach i programach koncentrowano się na możliwościach rozwoju Miasta. Ww. dokumenty były spójne⁹¹ i aktualne⁹².

(dowód: akta kontroli str. 381-384)

2.5. Dokumenty strategiczne Miasta były spójne ze strategiami i programami uchwalanymi przez Sejmik Wojewódzki. Przykładowo *Strategia Pomocy z 2014 r.* uwzględniała elementy spójne ze Strategią Polityki Społecznej Województwa Śląskiego na lata 2006-2020⁹³.

(dowód: akta kontroli str. 381-384)

⁸⁶ M.in. Odnowa urbanistyczna centrum miasta i uatrakcyjnienie przestrzeni publicznej, Rewitalizacja zdegradowanej przestrzeni w centrum Michałkowic w Siemianowicach Śląskich, Rewitalizacja Kompleksu Pałacowo-Parkowego Donnersmarcków wraz z terenami przyległymi, Modernizacja Szpitala Miejskiego, Budowa obwodnicy miasta, Rozwój elektromobilności na terenie miasta

⁸⁷ 1 rozwinięcie lokalnej oferty usług społecznych skierowanych do seniorów, osób niepełnosprawnych i ciężko chorych, 2 aktywizacja zawodowa i społeczna mieszkańców dotkniętych problemami społecznymi, 3 wspieranie lokalnej społeczności, zwłaszcza rodzin, w prawidłowym funkcjonowaniu i wypełnianiu ról społecznych, 4 ograniczenie sfery ubóstwa oraz 5 rozwinięcie infrastruktury społecznej miasta

⁸⁸ M. in.: Domy pomocy społecznej, Dzienny dom pomocy, Usługi opiekuńcze, Dożywianie.

⁸⁹ 1. Interdyscyplinarne działania mające na celu poprawę sytuacji dziecka i rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej, 2. Promocja, pozyskiwanie, szkolenie i kwalifikowanie kandydatów na rodziny zastępcze, 3. Zapewnienie profesjonalnego wsparcia dzieciom w rodzinnych formach pieczy zastępczej, 4. Umożliwienie rodzinom zastępczym uczestniczenia w grupach wsparcia i warsztatach z zakresu prawidłowego wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych, 5. Prawidłowe przygotowanie wychowanków do samodzielności.

⁹⁰ M.in.: Wspieranie rodzin biologicznych w prawidłowym funkcjonowaniu, wspieranie rodzin niewydolnych wychowawczo w sytuacjach kryzysowych, propagowanie idei rodzicielstwa zastępczego oraz pozyskiwanie kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej nad dziećmi, szkolenie i weryfikacja kandydatów do pełnienia funkcji zawodowych i niezawodowych rodzin zastępczych.

⁹¹ M. in. cele określone w *Strategii Pomocy z 2014 r.*, *Programie rodziny na lata 2015-2017* mieściły się w celach zawarte w *Strategii z 2016 r.*

⁹² Objęte badaniem strategie i programy były uchwalone w 2014 r. 2015 r. i 2016 r. jako kontynuacja (aktualizacja) poprzednio obowiązujących odpowiedników, a ich zapisy były aktualne.

⁹³ M.in. w zakresie celu głównego: Poprawa warunków i jakości życia mieszkańców województwa śląskiego oraz priorytetów: Wzmocnienie polityki prorodzinnej; Wyrównywanie szans wychowawczych i edukacyjnych dzieci i młodzieży; Wspieranie osób starszych w pełnieniu ról społecznych; Wzmacnianie równych szans osób niepełnosprawnych; Wspieranie działań na rzecz profilaktyki i rozwiązywania problemów uzależnień; Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu; Wzmacnianie bezpieczeństwa publicznego.

2.6. W dokumentach strategicznych określono wskaźniki, które odnosiły się do przyjętych celów (priorytetów, założeń).

W *Strategii z 2016 r.* dla poszczególnych celów strategicznych zapisano: sześć wskaźników⁹⁴ dla celu C I⁹⁵ pięć wskaźników⁹⁶ dla C II⁹⁷, trzy wskaźniki⁹⁸ dla C III⁹⁹ i trzy wskaźniki¹⁰⁰ dla C IV¹⁰¹. Dla wskaźników zapisano pożądaną kierunek zmiany (spadek lub wzrost) oraz źródło informacji¹⁰². Z kolei w *Strategii Pomocy z 2014 r.* ustalono mierniki dla poszczególnych zadań. Przykładowo dla zadania nr 1¹⁰³ zapisano dwa mierniki¹⁰⁴, a dla zadania nr 2¹⁰⁵ - jeden¹⁰⁶.

Dla części z ww. wskaźników nie określono jednak wartości początkowych, pośrednich i docelowych ułatwiających skuteczny monitoring stopnia realizacji celów wskazanych w dokumentach strategicznych, co opisano szczegółowo w dalszej części wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 381-384)

2.7. Objęte badaniem strategie i programy spełniały wymogi przepisów w zakresie ich zawartości, za wyjątkiem *Strategii Pomocy z 2014 r.*, która nie zawierała prognozy zmian w zakresie objętym strategią¹⁰⁷, co opisano w dalszej części wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 96-242, 381-384)

2.8. W *Programie mieszkaniowym z 2013 r.* określono m.in. planowane koszty remontów w latach 2013-2017¹⁰⁸, prognozowane koszty bieżącej eksploatacji w budynkach Miasta i w budynkach będących w tzw. „przymusowym zarządzie”¹⁰⁹ oraz wysokość wydatków samorządowych we wspólnotach¹¹⁰.

W *Strategii Pomocy z 2014 r.* oszacowano koszt realizacji zaplanowanych ośmiu z 34 zapisanych zadań na 4 mln zł. Ponadto określono koszty czterech zadań dofinansowywanych w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych na prawie 19 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 351-353, 381-384)

2.9. W obowiązujących uchwałach przyjętych przez Radę Miejską¹¹¹ w sprawie: trybu prac nad projektem uchwały budżetowej określono m.in: szczegółowość projektu budżetu, terminy obowiązujące w toku prac nad projektem uchwały budżetowej, wymogi dotyczące uzasadnienia i materiały informacyjne przedkładane razem z projektem uchwały budżetowej. Prezydent wyjaśnił: *W mieście na ogólnie*

⁹⁴ Liczba osób korzystających z pomocy społecznej, liczba studentów, frekwencja wyborcza, liczba aktywnych NGO, liczba uczestników konsultacji społecznych, liczba projektów zgłoszonych w ramach budżetu partycypacyjnego.

⁹⁵ Siemianowice Śląskie miastem czerpiącym siłę rozwoju z kreatywności i aktywności swoich mieszkańców.

⁹⁶ Liczba mieszkańców miasta, liczba mieszkańców wysoko oceniających jakość życia w mieście, liczba uczestników imprez kulturalnych, liczba korzystających z obiektów sportowych, poziom zanieczyszczeń powietrza CO₂.

⁹⁷ Siemianowice Śląskie miastem wykorzystującym swoje unikatowe atuty dla trwałego i odpowiedzialnego rozwoju.

⁹⁸ Liczba podmiotów gospodarczych, liczba firm w sektorach kreatywnych, liczba e-usług publicznych świadczonych przez Urząd Miasta i jednostki podległe.

⁹⁹ Siemianowice Śląskie miastem przenikania i synergii przestrzeni realnej i przestrzeni wirtualnej.

¹⁰⁰ Liczba nowo zameldowanych mieszkańców miasta, liczba projektów realizowanych w partnerstwie z innymi miastami Metropolii i miastami partnerskimi, liczba podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego.

¹⁰¹ Siemianowice Śląskie miastem o silnej pozycji w sieciach powiązań regionalnych i ponadregionalnych.

¹⁰² UM, dane własne, PKW, GUS, BDL, WIOŚ, dane na podstawie badań ankietowych.

¹⁰³ Domy pomocy społecznej.

¹⁰⁴ Liczba osób skierowanych do domów pomocy społecznej w ciągu roku oraz liczba osób umieszczonych w domach pomocy społecznej w ciągu roku. Zapisano, że liczba ta będzie zależna od potrzeb i możliwości.

¹⁰⁵ Dzienny dom pomocy.

¹⁰⁶ Liczba osób korzystających ze wsparcia dziennego domu pomocy w ciągu roku. Zapisano 20 adresatów rocznie.

¹⁰⁷ Strategia rozwiązywania problemów społecznych miasta Siemianowice Śląskie na lata 2017-2020 uchwalona w dniu 25 maja 2017 r.¹⁰⁷ zawierała elementy takiej prognozy.

¹⁰⁸ 2 870,9 tys. zł w 2016 r.

¹⁰⁹ 9 721,7 tys. zł w 2016 r.

¹¹⁰ 10 016,1 tys. zł w 2016 r.

¹¹¹ RM nr 734/2010 Rady Miasta Siemianowic Śląskich z 28 października 2010 r. w sprawie: trybu prac nad projektem uchwały budżetowej oraz nr 527/2014 z 25 września 2014r. w sprawie dokonania częściowej zmiany uchwały nr 734/2010 z 28 października 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.

obowiązujących zasadach planowania budżetu ujmowano w rocznych budżetach realizację działań/projektów/zadań, które przyczyniały się do realizacji przyjętych w jst. strategii, programów i planów. Działania /projekty/zadania, o których mowa powyżej, były preferowane i miały pierwszeństwo przy planowaniu rocznych budżetów.

(dowód: akta kontroli str. 243-315)

2.10. Powiatowa Rada Rynku Pracy¹¹² w Siemianowicach Śląskich, organ opiniodawczo-doradczy Prezydenta w sprawach polityki rynku pracy, obradując od czterech¹¹³ do sześciu¹¹⁴ razy w roku, zgodnie z zasadami określonymi w art. 22 ust. 6 w związku z art. 22 ust. 5 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹¹⁵ nie inspirowała samodzielnie przedsięwzięć na rzecz aktywizacji lokalnego rynku pracy. Miała natomiast wpływ, na realizację inicjatyw PUP zwłaszcza poprzez opiniowanie propozycji projektów, które planowano do realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 347-350)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W *Strategii Pomocy z 2014 r.* brak było prognozy zmian w zakresie nią objętym.

Zgodnie z art. 16b ust. 1 ustawy o pomocy społecznej gmina i powiat opracowują strategię rozwiązywania problemów społecznych. Natomiast zgodnie z art. 16b ust. 2 pkt 2 strategia winna zawierać w szczególności prognozę zmian w zakresie objętym strategią.

Jak wyjaśnił Prezydent: *W Strategii Pomocy z 2014 r. nie ma elementu nazwanego „prognoza zmian w zakresie objętym strategią”. Natomiast informacje dotyczące prognozy zmian w zakresie objętym strategią są zawarte w tabeli nr 12 pn. „Zadania służące realizacji Strategii” (na stronach 41-49). W przedmiotowej tabeli znajdują się m.in. zapisy na temat: prognozy odnośnie tego, jakie działania będą realizowane (np. aktywna integracja społeczno-zawodowa mieszkańców w ramach projektów społecznych – zadanie nr 14); prognozy odnośnie adresatów doświadczających zmian wskutek realizowanych działań (np. przynajmniej 200 mieszkańców dotkniętych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym, objętych działaniami w ciągu roku – w ramach zadania nr 14).*

Zdaniem NIK opracowanie prognozy zmian nie może być utożsamiane z zadaniami, które zostały wybrane do realizacji aby osiągnąć wyznaczone cele. Izba zauważa równocześnie, że Strategia rozwiązywania problemów społecznych miasta Siemianowice Śląskie na lata 2017-2020 uchwalona w dniu 25 maja 2017 r.¹¹⁶ zawiera elementy takiej prognozy.

(dowód: akta kontroli str. 102, 381-383)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, niektóre cele zawarte w badanych dokumentach¹¹⁷ nie zostały skonstruowane w pełni odpowiadający koncepcji SMART¹¹⁸, gdyż nie były w pełni mierzalne¹¹⁹. W dokumentach tych nie ustalono wielkości początkowych, pośrednich

¹¹² Uprzednio (do 27 maja 2014 r.) Powiatowa Rada Zatrudnienia.

¹¹³ W latach 2014-2016.

¹¹⁴ W 2013 r.

¹¹⁵ Aktualnie: Dz. U. z 2017 r. poz. 1065, ze zm.

¹¹⁶ Uchwała Rady Miasta Nr 392/2017.

¹¹⁷ Strategia z 2016 r., Strategia Pomocy z 2014 r. Program Wsparcia Rodziny i Rozwoju Pieczy zastępczej na lata 2015-2017

¹¹⁸ Koncepcja formułowania celów w dziedzinie planowania, będąca zbiorem pięciu postulatów dotyczących cech, którymi powinien się charakteryzować poprawnie sformułowany cel. Cel powinien być: skonkretyzowany (specific), mierzalny (measurable), osiągalny (achievable), istotny (relevant), określony w czasie (time-bound).

i docelowych dla wskaźników, które pozwalałyby na skuteczną ocenę stopnia realizacji celów. W Strategii z 2016 r. wskazano jedynie pożądaną tendencję zmian wskaźnika (wzrost, spadek), bez określenia (co najmniej) oczekiwanego stopnia tej zmiany. W Strategii Pomocy z 2014 r. określono natomiast wartość docelową jedynie dla 9 z 34 wskaźników. Ponadto w Strategii Pomocy z 2014 r. oraz Programie rodziny na lata 2015-2017 nie określono terminów pośrednich tzw. „kamieni milowych” mających znaczenie dla skutecznego monitorowania prawidłowości wdrożeń i postępów, a także zgodności działań z założeniami.

Odnośnie *Strategii Pomocy z 2014 r. oraz Programu wsparcia rodziny na lata 2015-2017* Prezydent wyjaśnił że: *nieuwzględnienie w wyżej wymienionych dokumentach docelowych wielkości wskaźników realizacji celów było spowodowane poważnym brakiem wiedzy odnośnie tego, jak kluczowe dane będą kształtowały się w trakcie okresu realizacji zaplanowanych działań oraz po ich przeprowadzeniu. Stawianie prognoz oraz czynienie założeń odnośnie wielkości wskaźników było bardzo trudne i obarczone dużym ryzykiem nietrafności. Wartość przedmiotowych wskaźników była uzależniona od zmian będących wypadkową wielu czynników, z których część jest niezależna od działań Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej. Ponadto Prezydent stwierdził, że nie określono (w tych dokumentach) terminów pośrednich, czyli tzw. kamieni milowych, ponieważ ich autorzy uznali, że dostateczną bazą dla skutecznego monitorowania prawidłowości postępów i wdrożeń, a także zgodności działań z założeniami, są zapisy stanowiące, że realizacja zaplanowanych działań będzie monitorowana na bieżąco w trakcie okresu trwania strategii i programów.*

Prezydent dodał, że w Strategii Rozwoju Siemianowic Śląskich do 2030 roku określono mierniki sukcesu czyli wskazano, wskaźniki systemu monitorowania i oznaczono pożądaną kierunek zmiany tego wskaźnika. (...) W zaprojektowanym systemie wdrażania przewidziano również mechanizm ewaluacji gdzie oceniający zweryfikuje, czy zmianę danego wskaźnika w ocenianym okresie, w kontekście zmian zachodzących w otoczeniu, można uznać za zadowalającą i czy nie zachodzą przesłanki do rekomendowania dokonania korekt.

(dowód: akta kontroli str. 243-315, 381-384)

Zdaniem NIK, skonstruowanie celów w sposób odpowiadający koncepcji SMART sprzyja prawidłowemu wdrażaniu strategii i ocenie jej realizacji. Określenie początkowej (wyjściowej) wartości wskaźnika, wskazania pośrednich wartości do osiągnięcia w określonym czasie i końcowej wartości wskaźników dla poszczególnych celów, ma wpływ na skuteczne monitorowanie realizacji założeń i ocenę stopnia osiągnięcia zaplanowanej zmiany, a tym samym w sposób wymierny stwarza możliwość dokonania oceny sukcesu lub porażki, w tym także dokonywania pomiarów i ocen częściowych niezbędnych dla ewentualnego korygowania zaplanowanych działań. Miasto (jst) winno kreować politykę i kierunki rozwoju, i wspierać pożądane procesy zachodzące na jego obszarze oraz systematycznie je monitorować, poprzez kontrolę i ocenę, w jakim stopniu zakładany cel został w ustalonym czasie osiągnięty.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Miasto opracowywało wymagane dokumenty strategiczne i planistyczne w oparciu o rzetelne dane pochodzące z przeprowadzonych analiz. W określaniu celów i poszczególnych działań kierowano się m.in. zidentyfikowanymi szansami, ale również brano pod uwagę stwierdzone ryzyka. Niektóre cele określone w dokumentach objętych badaniem nie były jednak w pełni mierzalne. Stwierdzona nieprawidłowość polegała na braku prognozy zmian w Strategii Pomocy z 2014 r.

3. Finansowanie i monitorowanie działań dla przyjętych założeń

Opis stanu
faktycznego

3.1. W latach 2013-2016 Miasto, w ramach czterech analizowanych obszarów, poniosło wydatki w wysokości 494 539,5 tys. zł (w tym wydatki budżetu Miasta¹²⁰ w wysokości 433 301,1 tys. zł i wydatki pozabudżetowe¹²¹ w wysokości 61 238,4 tys. zł), co stanowiło 48% kwoty łącznych wydatków Miasta w tym okresie¹²². Najwięcej wydatków w ramach czterech analizowanych obszarów poniesiono na pomoc społeczną - 50%¹²³, a udział wydatków dokonanych w ramach pozostałych obszarów wynosił od 16% do 18%.

W analizowanym okresie wydatki w ramach czterech badanych obszarów w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły o 29,4% (z 1 649,7 zł w 2013 r. do 2 135,36 zł w 2016 r.¹²⁴), a ich udział w wydatkach ogółem na jednego mieszkańca wzrósł z 48% w 2013 r. do 50% w 2016 r. Największy wzrost wydatków per capita dotyczył wydatków w obszarze pomocy społecznej i wyniósł 63% (wzrost z 780,92 zł do 1274,63 zł w 2016 r.). W obszarze zapewnienia opieki nad dziećmi wzrost wydatków wyniósł 20% (z 254,39 zł w 2013 r. do 305,44 zł w 2016 r.). W dwóch pozostałych obszarach tj. w obszarze pomocy na rynku pracy oraz zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wydatki per capita spadły odpowiednio o 17% i 2%.

3.2. Wydatki poniesione w obszarach pomocy społecznej i pomocy na rynku pracy były finansowane w przeważającej części ze środków zewnętrznych (60% w obszarze pomocy społecznej i 87% w obszarze pomocy na rynku pracy). W dwóch pozostałych obszarach głównym źródłem finansowania wydatków były środki własne (88% dla obszaru opieki nad dziećmi i 100% dla obszaru zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych).

(dowód: akta kontroli str. 465-522)

3.3. W latach 2013-2016 wskaźnik obciążenia wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia¹²⁵ wykazywał następujące tendencje:

- W obszarze pomocy społecznej wskaźnik ten w 2013 r. wynosił 17,68%, a w 2016 r. - 12,21%. Spadek wskaźnika wynikał jednak ze wzrostu wydatków bieżących, przede wszystkim wydatków na świadczenie 500+. Wydatki na wynagrodzenia w ramach tego obszaru wzrosły w analizowanym okresie o 11% (z 8 107 tys. zł w 2013 r. do 10 030 tys. zł w 2016 r.).
- W obszarze pomocy na rynku pracy wzrost wskaźnika wynosił 28,8 p.p. W 2013 r. wydatki na wynagrodzenia i pochodne stanowiły 64% wydatków bieżących, a w 2016 r. - 92,07%. Wzrost wskaźnika wynikał jednak z większego spadku wydatków bieżących, niż wydatków na wynagrodzenia, które spadły o 24%.
- W obszarze zapewnienia opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 i w wieku przedszkolnym wartość wskaźnika wynosiła w 2013 r. 71,87%, a w 2016 r. - 70,88%. Spadek wskaźnika (o 1 p.p.) wynikał ze wzrostu innych wydatków

¹²⁰ Obejmujące wydatki z budżetu miasta, budżetu państwa i środki pochodzące z UE

¹²¹ Do wydatków tych należy zaliczyć przede wszystkim wydatki finansowane z Funduszu Pracy oraz Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON)

¹²² Udział wyliczony w stosunku do wydatków ogółem. Biorąc pod uwagę jedynie zrealizowane wydatki w ramach czterech analizowanych obszarów ujęte w budżecie Miasta – 433 301,1 tys. zł (bez wydatków pozabudżetowych) udział ten wynosi 42%. Zgodnie ze sprawozdaniami Rb 28S Miasto poniosło w latach 2013-2016 wydatki odpowiednio w wysokości: 235 844 tys. zł w 2013 r., 250 676,1 tys. zł w 2014 r., 252 267,7 tys. zł w 2015 r. oraz 287 609,4 tys. zł w 2016 r.

¹²³ tj. 301 330,1 tys. zł

¹²⁴ Wzrost w 2015 r. w porównaniu do roku 2013 r. wyniósł 4%, a w 2014 r. w porównaniu do roku 2013 wyniósł 5%.

¹²⁵ Liczony jako relacja łącznych wydatków na wynagrodzenia (paragrafy 401x, 404x, 411x, 412x, 413x, 417x do łącznej wartości wydatków bieżących).

bieżących. Wydatki na wynagrodzenia i pochodne w ramach tego obszaru wzrosły o 18% (z 12 400 tys. zł w 2013 r. do 14 673,9 tys. zł w 2016 r.).

- W obszarze zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wartość wskaźnika była niewielka (poniżej 1%), a wydatki na wynagrodzenia w tym obszarze stanowiły głównie wynagrodzenia bezosobowe.

(dowód: akta kontroli str. 466-514, 520)

3.4. W ocenie Prezydenta, z uwagi na szeroki zakres działań niezbędnych do przeprowadzenia w obszarze polityki społecznej, wydatkowane środki nie są w stanie zaspokoić wszystkich potrzeb w tym zakresie. Prezydent dodał jednakże, iż *Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Siemianowicach Śląskich w ramach projektów zrealizował wydatki, które w latach 2013-2016 pozwoliły w dużym zakresie na zaspokojenie zidentyfikowanych potrzeb.*

Prezydent wskazał ponadto, iż w zakresie *polityki mieszkaniowej koncentrując się na ocenie realizacji kluczowego zadania z zakresu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, tj. zapewnienia lokali socjalnych oraz lokali mieszkalnych gospodarstwom domowym o niskich dochodach (w tym lokali socjalnych dla realizacji wyroków sądowych o eksmisję), skala realizowanych potrzeb dostosowywana była do wysokości możliwych do zabezpieczenia przez gminę środków finansowych na dany rok budżetowy. Biorąc powyższe pod uwagę oraz ciągle wysokie zapotrzebowanie na lokale mieszkalne, w gminie nadal pozostają niezaspokojone potrzeby, przede wszystkim w zakresie pozyskania, przygotowania i wskazania lokali socjalnych dla celów realizacji wyroków sądowych orzekających eksmisję. W latach 2013-2016 podstawowe działania siemianowickiego Powiatowego Urzędu Pracy na rzecz przeciwdziałania bezrobociu były finansowane w ramach środków Funduszu Pracy. Środki te jedynie w stopniu podstawowym pokrywały potrzeby w tym zakresie, co w efekcie spowodowało poszukiwanie innych źródeł finansowania takich jak Fundusze Europejskie oraz środki na realizację programów specjalnych, służące realizacji potrzeb, które nie zostały zaspokojone przez ustawowe instrumenty rynku pracy. Środki te pozwoliły w większej mierze pokryć pojawiające się potrzeby.*

Prezydent stwierdził również, że zgodnie z liczbą dzieci przyjętych do przedszkoli, dla których organem prowadzącym są Siemianowice Śląskie oraz liczbą dzieci nieprzyjętych do żadnego publicznego przedszkola, zrealizowane wydatki w latach 2013-2016 pozwoliły na pokrycie zidentyfikowanych potrzeb w zakresie zapewnienia opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym w: 95,60% w roku 2013, 96,10% w roku 2014, 94,76% w roku 2015 oraz 91,90% w roku 2016.

(dowód: akta kontroli str. 19-33)

3.5. Wydatki poniesione przez Miasto w ramach czterech analizowanych obszarów przyniosły pozytywne rezultaty i – uwzględniając zmiany koniunktury gospodarczej w kraju - przyczyniły się do poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej:

- w obszarze pomocy społecznej i pomocy na rynku pracy:
 - zmniejszyła się liczba osób oczekujących na umieszczenie w domu opieki społecznej z 21 w 2013 r. do 13 w 2016 r.,
 - zmniejszyła się łączna liczba mieszkańców miasta korzystających z pomocy MOPR (petentów po uwzględnieniu korzystania z różnych możliwości pomocy przez tę samą kontrolę) z 7192 osób w 2013 r. do 6043 osób w 2016 r. (tj. o 15,9%),
 - zmniejszyła się liczba osób żyjących poniżej progu ubóstwa z 6079 w 2013 r. do 5203 w 2016 r. (tj. o 14,4%),

- zmniejszyła się liczba osób bezrobotnych z 3213 w 2013 r. do 1675 w 2016 r. (tj. o 47,9%),
- zmniejszyła się stopa bezrobocia z 15% w 2013 r. do 8,2% w 2016 r.
- w obszarze zapewnienia opieki nad dziećmi:
 - zwiększyła się liczba miejsc w przedszkolach i innych formach wychowania przedszkolnego z 1774 w 2013 r. do 2109 w 2016 r. (tj. o 15,9%);
 - zwiększyła się liczba dzieci do lat 3, którym Miasto zabezpieczyło opiekę w żłobkach ze 140 w 2013 r. do 211 w 2016 r.;
 - zmniejszyła się liczba dzieci oczekujących na miejsce w przedszkolu z 74 w 2013 r. do 26 w 2016 r.;
 - zmniejszyła się liczba dzieci oczekujących na miejsce w żłobku z 32 w 2013 r. do 17 w 2016 r.
- w obszarze zaspokajania potrzeb mieszkaniowych:
 - zwiększyła się liczba mieszkań socjalnych z 511 w 2013 r. do 571 w 2016 r., przy czym jednak zwiększyła się również liczba oczekujących na mieszkanie socjalne z 1498 do 1976;
 - poprawił się stan budynków - zwiększył się udział budynków w stanie dobrym w ogólnej liczbie budynków z 24% w 2013 r. do 27% w 2016 r. oraz zmniejszył się udział budynków w stanie złym w ogólnej liczbie budynków z 16,67% w 2013 r. do 10,95% w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 294, 386, 387)

3.6. Jako najważniejsze działania realizowane w ramach czterech analizowanych obszarów w Urzędzie wskazano przedsięwzięcia na łączną kwotę 49 026 tys. zł (10% wydatków poniesionych w ramach tych obszarów). Przedsięwzięcia te obejmowały:

1) W obszarze pomocy społecznej:

- Projekt „Uwierz w Siebie”, na który wydatkowano 3637,11 tys. zł i był skierowany do osób zagrożonych lub dotkniętych wykluczeniem społecznym, mający na celu ich integrację społeczną;
- Projekt „Inwestuj w Siebie”, na który wydatkowano 806,85 tys. zł i był skierowany do osób bezrobotnych, niepełnosprawnych z zaburzeniami psychicznymi, rodzin mających problemy opiekuńczo-wychowawcze. usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej;
- Projekt „Aktywny debiut”, na który przeznaczono 675,82 tys. zł i był skierowany do osób młodych, a polegał na ich aktywizacji zawodowej i społecznej;
- Klub Integracji Społecznej, na który wydatkowano 1258,22 tys. zł - projekt realizowany w latach 2013-2015 i skierowany do osób długotrwale bezrobotne oraz niepełnosprawnych.

2) W obszarze pomocy na rynku pracy:

- Projekt „Gotowa do pracy” finansowany ze środków EFS, w ramach którego wydatkowano 1335,10 tys. zł;
- Aktywizacja osób w wieku powyżej 50 lat - w latach 2013-2015 wydatkowano 1 026 tys. zł;
- Aktywizacja osób w wieku 30-50 lat - w latach 2014-2015 wydatkowano 1 534,40 tys. zł;

- Aktywizacja osób w wieku poniżej 30 lat - w latach 2014-2015 wydatkowano 1 436,7 tys. zł.

3) W obszarze zapewnienia opieki nad dziećmi do lat 3 i w wieku przedszkolnym:

- Projekt „Lepsza przyszłość zaczyna się w przedszkolu, na który w 2013 r. wydatkowano 710 tys. zł i miał na celu m.in. zdobycie przez dzieci umiejętności pracy w grupie, poprawę umiejętności w zakresie komunikacji, wzrost pewności siebie i samooceny;
- Projekty realizowane w ramach resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „MALUCH” (kolejne edycje), na które wydatkowano łącznie 1 468 tys. zł.

4) W obszarze zapewnienia potrzeb mieszkaniowych:

- Remonty i modernizacje lokali mieszkalnych na kwotę 5 677 tys. zł.
- Budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego z 18 mieszkaniami przeznaczonymi na lokale socjalne – na co wydatkowano 1 197 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 389-406)

3.7. Działania prowadzone w Siemianowicach w okresie objętym kontrolą mające na celu zwiększenie liczby miejsc pracy polegały m.in. na: organizacji targów pracy, realizacji przez jednostki podległe projektów związanych z doskazywaniem i aktywizacją społeczną oraz zawodową. Organizowano także prelekcje dotyczące samozatrudnienia.

W ramach działań na rzecz rozwoju gospodarczego Miasto realizowało inwestycje w zakresie rozwoju infrastruktury drogowej oraz sprzedawało przedsiębiorcom grunty przemysłowe. Utworzono ponadto Biuro Obsługi Inwestora, podejmowano działania w celu promocji terenów inwestycyjnych, organizowano spotkania i seminaria dla przedsiębiorców.

W wyniku działalności PUP utworzono 394 nowych miejsc pracy.

Stopa bezrobocia w Mieście zmniejszyła się z 15% w 2013 r. do 8,2% w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str.448-463)

3.8. Szczegółowej kontroli poddano cztery zadania na łączną kwotę 3 123 tys. zł, tj.:

[1] projekt realizowany w ramach resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 "MALUCH 2014 Moduł 1". W wyniku projektu zmodernizowano Żłobek Miejski i utworzono w nim 21 nowych miejsc. Wartość projektu wyniosła 438,7 tys. zł

[2] Resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 "MALUCH 2016-Moduł 2". Wartość projektu wyniosła 147 tys. zł. Celem projektu było dofinansowanie utworzonych wcześniej miejsc opieki nad dziećmi. Projekt zrealizowany zgodnie z założeniami. W sumie dofinansowano 46 miejsc opieki nad dziećmi.

[3] Budowa budynku mieszkalnego przy ul. Śmiłowskiego 6a. Wartość projektu wyniosła 1197 tys. zł. W wyniku realizacji projektu powstało 18 mieszkań socjalnych. Projekt zrealizowany zgodnie z założeniami.

[4] Modernizacja lokali mieszkalnych – w ramach projektu zmodernizowano 50 mieszkań socjalnych. Wartość projektu wyniosła 1 310 tys. zł, projekt realizowany w latach 2015-2016. Realizacja projektu była zgodna z założeniami.

(dowód: akta kontroli str. 702-703, 706-745)

3.9. Miasto w latach 2013-2016 w ramach czterech analizowanych obszarów wydatkowało środki pochodzące z budżetu państwa w wysokości 156 146,45 tys. zł, w ramach Funduszu Pracy 42 261 tys. zł, w ramach PFRON 6 964,43 tys. zł, z Europejskiego Funduszu Społecznego 25 582,9 tys. zł oraz w ramach innych projektów finansowanych ze źródeł UE 1 529,81 tys. zł.

Miasto w latach 2013-2016 w zakresie analizowanych obszarów uzyskało wsparcie od administracji samorządowej (Urząd Marszałkowski) w ramach realizacji projektów finansowanych z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki oraz w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego w wysokości 29 098,3 tys. zł. Wsparcie uzyskane z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wyniosło 849,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 21-31, 69-78, 89-90)

W latach 2013-2016 Siemianowice Śląskie nie uzyskały dofinansowania 18 wniosków na łączną kwotę 8 333,4 tys. zł. Przyczyną nie uzyskania środków było nieuzyskanie wystarczającej liczby punktów przy ocenie merytorycznej.

(dowód: akta kontroli str.91-93)

3.10. Poziom zadłużenia Miasta¹²⁶ w okresie objętym kontrolą spadł o 19,3% (ze 70 859 tys. zł w 2013 r. do 57 150 tys. zł w 2016 r.). W latach 2013-2016 Miasto nie posiadało zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji. Relacja zobowiązań do dochodów spadła z 29% w 2013 r. do 19% w 2016 r.

We wszystkich latach objętych kontrolą, za wyjątkiem roku 2015 Miasto odnotowało dodatni wynik budżetu (liczony jako dochody ogółem minus wydatki ogółem).¹²⁷

(dowód: akta kontroli str. 520-574)

W okresie objętym kontrolą Miasto otrzymywało pozytywne opinie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach¹²⁸ o projektach uchwał budżetowych oraz projektach uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej oraz pozytywne opinie o prawidłowości planowej kwoty długu oraz o sprawozdaniu z wykonania budżetu. Zgodnie z opiniami RIO, Miasto spełniało wymogi zawarte w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych¹²⁹. Zgodnie z Wieloletnią Prognozą Finansową (zawierającą m.in. projekcję finansowania programów, projektów lub zadań realizowanych z udziałem środków europejskich) na lata 2016-2024 przyjętą Uchwałą nr 326/2016 Rady Miasta z dnia 19 grudnia 2016 r. wymóg zawarty w art. 243 ww. ustawy będzie spełniony przez cały okres prognozy.

(dowód: akta kontroli str. 521-522, 575-669)

3.11. W okresie objętym kontrolą złożono 33 skargi dotyczące analizowanych obszarów, w tym 8 dotyczących niewłaściwego działania wydziałów Urzędu i 24 dotyczące niewłaściwego działania innych jednostek (lub pracowników). Wszystkie skargi za wyjątkiem jednej, zostały uznane przez Radę Miasta lub dyrektorów jednostek za niezasadne. W ww. okresie nie złożono żadnych wniosków dotyczących analizowanych obszarów.

(dowód: akta kontroli str.461-466)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

¹²⁶ Według danych ze sprawozdań RB-Z za poszczególne lata.

¹²⁷ W 2013 r. wyniósł 7 276 zł, w 2014 r. wyniósł 6 316 tys. zł, w 2015 r. -2 009 tys. zł, w 2016 r. 9 877 zł.

¹²⁸ Zwana dalej „RIO”

¹²⁹ Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, zwana dalej „ustawą o finansach publicznych”

Po zakończeniu obowiązywania *Strategii Pomocy z 2011 r. i 2014 r.* tj. odpowiednio po 31 grudnia 2013 r. oraz po 31 grudnia 2016 r. nie przeprowadzano ich ewaluacji, pomimo że w ww. strategiach zawarto¹³⁰ taki wymóg. W strategiach tych zapisano m.in. że: pełna ewaluacja strategii zostanie przeprowadzona po zakończeniu okresu jej realizacji.

Jak wyjaśnił Prezydent¹³¹: *Kompleksowa ewaluacja Strategii Pomocy z 2011 r. i 2014 r. została przeprowadzona, jednak nie w formie pisemnej. Ewaluacja miała miejsce w toku przygotowywania kolejnych edycji dokumentów strategicznych: wnioski oraz doświadczenia wyniesione z realizacji Strategii na lata 2011-2013 zostały uwzględnione w Strategii na lata 2014-2016; konkluzje oraz doświadczenia wynikające z realizacji Strategii na lata 2014-2016 zostały wykorzystane w „Strategii rozwiązywania problemów społecznych miasta Siemianowice Śląskie na lata 2017-2020”. W konsekwencji został znacząco zmodyfikowany i ograniczony wykaz zadań ujęty w „Strategii rozwiązywania problemów społecznych miasta Siemianowice Śląskie na lata 2017-2020”. Został on dostosowany do możliwości Miasta Siemianowice Śląskie oraz uwarunkowań, w których ono funkcjonuje.*

(dowód: akta kontroli str. 4-5, 381-383)

NIK zauważa, że wskazany przez Prezydenta proces polegający na zbieraniu wniosków i doświadczeń związanych z realizacją Strategii, bez jego dokumentowania, nie mógł stanowić kompleksowej ewaluacji obszernych i wieloaspektowych założeń polityki miejskiej, ujętych w Strategii Pomocy z 2011 r. i z 2014 r. Opracowanie ww. Strategii jest wymagane ustawowo, co wskazuje na istotną rolę jaką odgrywa ten dokument w procesie planowania i zarządzania zasobami pomocy społecznej. Ewaluacja Strategii jest końcowym i jednym z najważniejszych etapów wdrożenia przyjętych założeń i powinna zawierać informacje o skuteczności działań i stopniu realizacji przyjętych celów.

Ponadto, zdaniem NIK, każdy obywatel powinien mieć możliwość zapoznania się z wynikami takiej ewaluacji w celu oceny nie tylko skuteczności podjętych w ramach realizacji działań ale również efektywności wydatków poniesionych ze środków publicznych na działania służb pomocy społecznej.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że objęte badaniem programy realizowano w sposób prawidłowy, a wydatki poniesione w ramach czterech analizowanych obszarów przyczyniały się do poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców. Stwierdzona nieprawidłowość polegała na braku rzetelnej i udokumentowanej ewaluacji *Strategii Pomocy z 2011 i 2014 r.*

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 Kontroli¹³², 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.

¹³⁰ Odpowiednio na str. 47 „Ocena efektów: monitoring, ewaluacja” oraz na str. 57 Koordynacja oraz ocena stopnia realizacji strategii.

¹³¹ Zgodnie z Uchwałami Rady Miasta.

¹³² Dz. U. z 2017 r., poz. 524, zwanej dalej „ustawą o NIK”.

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Katowice, dnia 20 października 2017 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler
Marta Florczykiewicz-Cymara
Gł. specjalista kontroli państwowej**

.....