



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.007.03.2017
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	Marta Florczykiewicz-Cymara, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/154/2017 z 25 maja 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) Wojciech Graca, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/185/2017 z 27 czerwca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Żory, ul. Wojska Polskiego 25, 44-240 Żory ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Waldemar Socha, Prezydent Miasta Żory ² (dowód: akta kontroli str. 5-10)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania, podejmowane w latach 2013-2016 przez władze Miasta Żory i jego jednostki organizacyjne 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 obszarów³.

Miasto⁴ opracowało dokumenty strategiczne i planistyczne w oparciu o dane pochodzące z przeprowadzonych analiz. Dokumenty strategiczne były aktualne, a dokumenty programowe były z nimi spójne. W określaniu celów i poszczególnych działań kierowano się m.in. zidentyfikowanymi szansami, ale również brano pod uwagę stwierdzone ryzyka i zagrożenia.

Wydatki poniesione przez Miasto w kontrolowanych obszarach przyniosły pozytywne rezultaty i przyczyniały się do poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców. Zbadane przedsięwzięcia były spójne z założeniami dokumentów planistycznych, a osiągnięte w ich wyniku rezultaty odpowiadały przyjętym celom. Realizowane działania odzwierciedlały założenia przyjęte w dokumentach strategicznych.

Ustalone nieprawidłowości dotyczyły:

- niezamieszczenia w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Żory na lata 2014-2020⁵ prognozy zmian w zakresie nią objętym oraz

¹ Zwany dalej: „Urzędem”.

² Od 3 listopada 1998 r., zwany dalej: „Prezydentem”.

³ Kontrolą objęto obszary: pomocy społecznej, pomocy na rynku pracy, opieki nad dziećmi do lat trzech oraz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych.

⁴ Miasto Żory – miasto na prawach powiatu.

⁵ Zwanej dalej: *Strategią Rozwiązywania Problemów z 2014 r.*

nieokreślenia jej ram finansowych, wymaganych art. 16b ust. 2 pkt 2 i pkt 3 lit. c ww. ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁶;

- nieopracowania w latach 2013-2016 programów wspierania rodziny i rozwoju pieczy zastępczej wymaganych odpowiednio art. 176 pkt 1 oraz art. 180 pkt. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁷;
- zaciągnięcia przez Prezydenta Miasta zobowiązania w kwocie 1 900 tys. zł, która o 1 200 tys. zł przekraczała limit wydatków określony w planie finansowym, co było niezgodne z art. 261 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸;
- niepowołania Zespołu Zarządzającego, o którym mowa w pkt 6 *Wdrożenie i monitorowanie Strategii Rozwiązywania Problemów 2014 r.*, wskutek czego część z zadań przypisanych temu zespołowi, w szczególności w zakresie monitorowania postępów w osiąganiu celów tej Strategii, nie została rzetelnie wykonana.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Identyfikacja problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Żory są miastem na prawach powiatu należącym do miast aglomeracji śląskiej, położonym w południowo-wschodniej części tzw. Subregionu Zachodniego województwa śląskiego, wchodzącym w skład tzw. Aglomeracji Rybnickiej⁹.

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 18 dokumentach, w tym m.in. w:

- Strategii Rozwoju Miasta Żory¹⁰;
- Strategii Rozwoju Miasta Żory 2020+¹¹;
- Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Żory na lata 2007-2014¹²;
- Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Żory na lata 2014-2020¹³;
- Wieloletnim Programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Żory na lata 2008-2013¹⁴;
- Wieloletnim Programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Żory na lata 2014-2018¹⁵;
- Lokalnym Programie Rewitalizacji Miasta Żory na lata 2007-2013¹⁶;

⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 1769 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 697 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.

⁹ W rozumieniu Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+” centralny ośrodek zachodniego obszaru funkcjonalnego, który obejmuje: miasta Rybnik, Jastrzębie-Zdrój, Żory, Rydułtowy, Radlin, Wodzisław Śląski.

¹⁰ Przyjętej uchwałą RM nr 494/XLIII/05 z 29 grudnia 2005 r., zmienionej (zaktualizowanej) uchwałą RM nr 507/XLVIII/10 z 29 kwietnia 2010 r., zwaną dalej: *Strategią z 2005 r.*

¹¹ Przyjętej uchwałą RM nr 525/L/14 z 25 września 2014 r., zwanej dalej: *Strategią z 2014 r.*

¹² Przyjętej uchwałą RM nr 155/XV/07 z 29 listopada 2007 r., zwanej dalej: *Strategią Rozwiązywania Problemów z 2007 r.*

¹³ Przyjętej uchwałą RM nr 478/XLV/14 z 27 marca 2014 r.

¹⁴ Przyjętej uchwałą RM nr 298/XXVIII/08 z 27 listopada 2008 r., zmienioną uchwałą RM nr 358/XXXIV/09 z 29 kwietnia 2009 r., zwaną dalej: *Programem mieszkaniowym na lata 2008-2013.*

¹⁵ Przyjętej uchwałą RM nr 424/XLI/13 z 28 listopada 2013 r., zwaną dalej: *Programem mieszkaniowym na lata 2014-2018.*

- Lokalnym Programie Rewitalizacji Miasta Żory do 2023 r.¹⁷;
- Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2009-2013¹⁸;
- Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie i Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2018¹⁹.

Diagnozy te i analizy były wykonywane przez Miasto lub na jego zlecenie przez firmy zewnętrzne. Wsparcie firm zewnętrznych dotyczyło ewaluacji *Strategii Rozwiązywania Problemów z 2014 r.* oraz *Programu Rewitalizacji do 2023 r.* Wysokość wydatków poniesionych z tytułu ww. wsparcia wyniosła w okresie objętym kontrolą 17 700 zł.

(dowód: akta kontroli str. 11, 142-149)

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:

- Miasto Żory na koniec roku 2014 zamieszkiwało 62 051 osób (na koniec 2016 r. Żory zamieszkiwało 61 336 ludzi²⁰). Struktura wiekowa ludności Żor była zdecydowanie korzystniejsza niż przeciętnie w województwie. Odsetek ludności w wieku poprodukcyjnym wynosił 16,5% przy średniej dla regionu ok. 20%. O relatywnie dobrej sytuacji demograficznej Żor świadczyło utrzymywanie się na względnie stałym poziomie liczby mieszkańców miasta. Na tle regionu, Żory wyróżniały się wysokim dodatnim przyrostem naturalnym. W 2014 r. wskaźnik przyrostu naturalnego na 1000 mieszkańców wyniósł 4,3 osoby, a średnio w regionie wskaźnik ten wynosił - (minus) 1,1. Jak wskazano, korzystna sytuacja demograficzna miasta mogła jednak w perspektywie kilkunastu lat ulec pogorszeniu. Prognoza opracowana przez GUS przewidywała, że do roku 2050 liczba mieszkańców Żor zmniejszy się o 23%, podczas gdy liczba mieszkańców całego województwa śląskiego spadnie o 19%. W perspektywie do 2050 roku zdecydowanie pogorszyć się ma struktura wiekowa mieszkańców miasta. Przewidywano, że udział ludności w wieku poprodukcyjnym wzrośnie o 13 p.p., przy jednoczesnym znacznym spadku udziału ludności w wieku produkcyjnym o 10 p.p. i przedprodukcyjnym o 1 p.p. Wzrost udziału osób w wieku poprodukcyjnym w ogólnej liczbie mieszkańców miasta stanowi bez wątpienia niepokojący, ogólnie obserwowany syndrom starzenia się społeczeństwa²¹. Żory cechowały się ujemnym saldem migracji, który w 2012 roku osiągnął wartość – (minus) 286. Jednakże, od 2007 roku, kiedy wskaźnik ten miał wartość – (minus) 706, widać wyraźną tendencję malejącą²².
- Według *Strategii Rozwiązywania Problemów z 2014 r.* w Żorach stopa bezrobocia kształtowała się następująco: w 2010 roku wyniosła 10,6%, w 2011 roku 9,9%, w roku 2012 – 11%, a na koniec I kwartału 2013 roku – 11,6%, podczas gdy w województwie śląskim wskaźnik ten (w ostatnim z ww. okresów)

¹⁶ Przyjętą uchwałą RM nr 96/IX/07 z 28 czerwca 2007 r., zmienioną uchwałą RM nr 592/LIII/10 z 28 października 2010 r., zwany dalej: *Programem Rewitalizacji do 2013 r.*

¹⁷ Przyjętą uchwałą RM nr 362/XXX/17 z 30 marca 2017 r., zwaną dalej *Programem Rewitalizacji do 2023 r.*

¹⁸ Przyjętą uchwałą RM nr 297/XXVIII/08 z 27 listopada 2008 r., zwaną dalej: *Programem Przeciwdziałania Przemocy na lata 2009-2013.*

¹⁹ Przyjętą uchwałą RM nr 459/XLIV/14 z 27 lutego 2014 r., zwaną dalej: *Programem Przeciwdziałania Przemocy na lata 2014-2018.*

²⁰ Wg danych z GUS na koniec 2016 r.

²¹ Program Rewitalizacji do 2023 r.

²² Strategia Rozwiązywania Problemów z 2014 r.

wyniósł 12%, a w Polsce 14,3%. Liczba bezrobotnych mieszkańców miasta wyniosła (w 2013 r.) 2 107 osób. Największą grupę bezrobotnych stanowiły osoby w wieku 25-34 lat (34%), następnie w przedziałach: 35-44 lat (21%) oraz 18-24 lat (18%). Najmniej liczną grupą wiekową wśród bezrobotnych były osoby najstarsze, w wieku 60-64 lat (2%). Liczba osób długotrwale bezrobotnych wzrosła z 647 (w 2010 r.) do 666 (w 2013 r. I kwartał).

- Według *Programu Rewitalizacji do 2023 r.* w Żorach, w 2014 r. udzielono wsparcia z systemu pomocy społecznej 1112 osobom w 707 rodzinach. Główną przyczyną przyznania wsparcia było ubóstwo - 28,7%.
- W *Programie mieszkaniowym na lata 2014-2018* podano, że wielkość zasobu mieszkaniowego Gminy Miejskiej Żory na 30 czerwca 2013 r., przedstawiała się następująco: liczba budynków ogółem 76 (z tego: 36 stanowiących własność gminy, 38 - własność wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy, 2 - własność osób fizycznych będących w tzw. przymusowym zarządzie); liczba lokali mieszkalnych ogółem 969²³ (z tego: 653 stanowiące własność gminy, 304 - własność wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy, 12 - własność osób fizycznych będących w tzw. przymusowym zarządzie); liczba lokali socjalnych 248, liczba tymczasowych pomieszczeń 14. Prognozowano, że na koniec 2018 r. w zasobie mieszkaniowym będzie ogółem 980 lokali komunalnych, w tym 315 lokali socjalnych i 14 tymczasowych pomieszczeń.
- W *Programie Rewitalizacji do 2023 r.* wyszczególniono, że w 2014 r. w Żorach funkcjonował 1 żłobek oraz 2 kluby dziecięce dysponujące łącznie 163 miejscami. Opieką żłobkową było objętych 7,9% dzieci w wieku do 3 roku życia, podczas gdy średnio w województwie 5,1%.

Wśród przyczyn problemów miasta wymieniono m.in.:

- spadek liczby urodzeń, odnotowywany od połowy lat 90-tych²⁴;
- migracje ludności, szczególnie nasilone po akcesji Polski do Unii Europejskiej²⁵;
- ubóstwo, bezrobocie, niepełnosprawność, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i potrzeba ochrony macierzyństwa.²⁶

Jak podał w wyjaśnieniach Prezydent: „wśród zmian gospodarczych, które mogły mieć wpływ na problemy społeczne w mieście, zidentyfikować można zamknięcie kopalni Żory oraz innych dużych zakładów pracy takich jak Zakłady Tworzyw Sztucznych Krywałd ERG, Zakłady Wytwórcze Urządzeń Sygnalizacyjnych czy Kombinat Budownictwa Mieszkaniowego FADOM, co miało miejsce w latach dziewięćdziesiątych. Przełożyło się to bezpośrednio na silny wzrost stopy bezrobocia do ok. 30% i postrzeganie Żor jako miasta-sypialni, a także zmniejszenie się dochodów budżetu gminy. Z drugiej strony zmobilizowało to władze miasta do szukania sposobu na tworzenie i dywersyfikację miejsc pracy i zatrzymania mieszkańców w Żorach. Dzięki podjętym działaniom utworzono na terenie miasta nowe strefy przemysłowe, między innymi Katowicką Specjalną Strefę Ekonomiczną (Podstrefa Jastrzębsko-Żorska) i Żorski Park Przemysłowy, które sukcesywnie się rozbudowują. Obecnie stopa bezrobocia w Żorach wynosi mniej niż 6% (5,9% – maj 2017), a dochody budżetowe sukcesywnie wzrastają.”

(dowód: akta kontroli str. 142-149, 183)

²³ Nie ujęto 15 lokali mieszkalnych, które pozostają w zarządzie placówek oświatowych.

²⁴ Program Rewitalizacji do 2023 r.

²⁵ Program Rewitalizacji do 2023 r.

²⁶ Strategia Rozwiązywania Problemów z 2014 r.

1.3. Zdaniem Prezydenta: *Jako największe problemy Gminy Miejskiej Żory zidentyfikowano potrzeby mieszkaniowe mieszkańców. Z roku na rok poprawia się standard życia, stąd wyraźne są potrzeby tworzenia nowych terenów mieszkalnych, zwłaszcza dla młodych ludzi, którzy chcą się usamodzielniać, co również ma przeciwdziałać migracjom młodych ludzi w wieku produkcyjnym, bo warto podkreślić, że kapitał ludzki jest największym potencjałem miasta. W 2012 roku Żory było najmłodszym z miast województwa śląskiego (najwyższy odsetek osób w wieku przedprodukcyjnym - 19,1% ludności). Gmina była też miastem o najwyższym przyroście naturalnym (5,17) – dla porównania w województwie śląskim wartość tego wskaźnika wyniosła zaledwie 0,02. W 2015 roku współczynnik dynamiki demograficznej, czyli stosunek liczby urodzeń żywych do liczby zgonów wynosił 1,19 i był znacznie większy od średniej dla województwa oraz znacznie większy od współczynnika dynamiki demograficznej dla całego kraju. Bezrobocie konsekwentnie spada – stopa bezrobocia na koniec 2012 roku wynosiła 11,1 (dla porównania: dla województwa – 11,1, dla kraju – 13,4). Na koniec 2016 roku stopa bezrobocia w Żorach wynosiła 6,8% (dla porównania: dla województwa – 6,6, dla kraju – 8,3). Tak dobry rezultat jest możliwy dzięki współpracy gminy z przedsiębiorcami oraz instytucjami otoczenia biznesu, co pozwala na dywersyfikację przemysłu i usług oraz zapewniania miejsc pracy o coraz wyższej jakości, w tym dla specjalistów.*

(dowód: akta kontroli str. 19-136)

1.4. W mieście zidentyfikowano obszary wymagające rewitalizacji. W *Programie Rewitalizacji*²⁷ do 2013 r. wytypowano sześć stref. Były to:

- Strefa A (Śródmieście) - obszar zabytkowego, średniowiecznego układu centrum miasta,
- Strefa B (Park Cegielnia) - w pobliżu centrum miasta na terenach spełniających funkcje rekreacyjne pomiędzy ulicą Folwarecką a Wodzisławską,
- Strefa C (Dzielnica Rogoźna) - w ciągu ul. Bażanciej w Dzielnicy Rogoźna w budynkach po byłej Bażantarni,
- Strefa D (Dzielnice: Księcia Władysława, Powstańców Śląskich i W. Korfatego) - na obszarze Dzielnicy Księcia Władysława, Powstańców Śląskich i Korfatego graniczących ze Starówką,
- Strefa E (Dzielnica Baranowice) - w obszarze zabytkowego, zespołu pałacowo – parkowego,
- Strefa F - całe miasto.

W *Programie Rewitalizacji do 2023 r.* wyznaczono obszar rewitalizacji obejmujący dwa podobszary: Śródmieście wraz z zachodnią częścią dzielnicy Kleszczówka oraz Osiedle Gwarków z terenami przyległymi (Dzielnica Rój).

(dowód: akta kontroli str. 183)

1.5. W Mieście nie dokonywano szacunków dotyczących ewentualnych środków finansowych niezbędnych do pozyskania, które zaspokoiłyby potrzeby na rozwiązanie problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców w perspektywie do 2020 r., gdyż jak wyjaśnił Prezydent: *Obecnie środki, które są w dyspozycji gminy, są wystarczające na zaspokojenie potrzeb naszych mieszkańców. W celu*

²⁷ O którym mowa w ustawie z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2017 r. poz.1023 ze zm.). Zgodnie z art. 2 ust. 1 rewitalizacja stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji.

zaspokajania potrzeb wyższego rzędu miasto stara się skutecznie o pozyskiwanie dotacji w ramach programów unijnych i krajowych.

(dowód: akta kontroli str. 19-94)

1.6. Miasto dysponowało prognozami demograficznymi GUS z 2013 r., które opisano w pkt 2 niniejszego wystąpienia. Zdaniem Prezydenta, prognozy te *nie potwierdzają się w (...) mieście w kontekście chociażby wyludnienia.*

(dowód: akta kontroli str. 19-136, 183)

1.7. W związku z realizacją Programu rządowego 500+ sytuacja społeczno-ekonomiczna mieszkańców miasta uległa poprawie. Według wyjaśnień Prezydenta, zauważalna jest zmiana ich sytuacji m. in. w zakresie:

- podniesienia standardu życia beneficjentów programu,
- większej dostępności do różnego rodzaju usług, w tym kulturalno-oświatowych,
- poprawy sytuacji materialno-bytowej w zakresie bieżącego regulowania wydatków mieszkaniowych i zaległości;
- zabezpieczenia wypoczynku letniego i zimowego dzieciom we własnym zakresie;
- zapewnieniu dzieciom dożywiania w szkołach z własnych środków;
- zapewnieniu dzieciom dodatkowych pozalekcyjnych odpłatnych zajęć.

Analiza danych za pierwsze półrocza lat 2015-2017 wskazuje na spadek liczby osób, którym przyznano świadczenia w ramach zasiłków celowych (z 278 w 2015 r. do 245 w 2017 r.), zasiłków okresowych (ze 194 w 2015 r. do 117 w 2017 r.) oraz posiłków (z 405 w 2015 r. do 249 w 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 166)

1.8. Miasto posiadało aktualne dane²⁸ dotyczące sytuacji i problemów mieszkańców odnoszące się do badanych obszarów, tj. m.in. dotyczące:

- liczby mieszkańców w 2016 r., która wynosiła 61 945 i takie same wielkości prognozowano na kolejne dwa lata;
- liczby bezrobotnych, tj. 1 244 osób w 2016 r., spadek o 19,5% w stosunku do roku poprzedniego (1 542 osoby)²⁹, w tym długotrwale bezrobotnych 549 (681) oraz 167 (237) bezrobotnych z prawem do zasiłku;
- liczby mieszkań komunalnych w zasobie odpowiednio 913 (948), w tym 243 (240) mieszkań socjalnych, liczby wniosków złożonych 89 (111), liczby oczekujących na mieszkanie socjalne 58 (153) oraz liczby wyroków eksmisyjnych bez wskazania mieszkania socjalnego 62 (9);
- liczby miejsc w żłobkach 293 (266) oraz liczby dzieci którym nie przyznano miejsc w żłobku 40 (28). Liczby miejsc w przedszkolach 2 338 (2 083) oraz liczby dzieci, którym nie przyznano miejsca w przedszkolu 80 (0);
- liczby osób, którym udzielono pomocy i wsparcia 1 337 (1 219), liczby osób, którym przyznano świadczenie 969 (1 083), w tym osób długotrwale korzystających 230 (260).

(dowód: akta kontroli str. 183)

1.9. W latach 2014-2015 Miasto przeprowadzało we współpracy m.in. z Fundacją Kreatywny Śląsk, badania sondażowe w związku z pracami prowadzonymi w ramach przygotowywania *Strategii z 2014 r. oraz Programu Rewitalizacji*

²⁸ M.in. zawarte w Ocenie zasobów pomocy społecznej Miasta Żory za 2016 rok – przedstawionej RM na sesji w dniu 25 maja 2017 r.

²⁹ W przeciągu dwóch ostatnich lat liczba bezrobotnych zmniejszyła się o 30,7%.

do 2023 r. W przypadku ww. strategii były to badania warsztatowe, natomiast w przypadku programu rewitalizacji przeprowadzano również badania ankietowe, w których poproszono mieszkańców o wskazanie obszarów miasta, charakteryzujących się największym nagromadzeniem problemów społecznych³⁰. Najwięcej wskazań (40,6%) wystąpiło w odniesieniu do dzielnicy Rój. Kolejnymi najczęściej wskazywanymi obszarami były dzielnice: Sikorskiego (32,7%) i Kleszczówka (15,15%). Za najdotkliwszy problem społeczny ankietowani uznali bezrobocie (71,1% wskazań). Kolejnymi, wskazywanymi przez ankietowanych, problemami były alkoholizm oraz emigracja młodych i wykształconych osób (po 43,3% wskazań). Niemal 23% respondentów zwróciło uwagę na problem narkomanii. Ubóstwo zostało wskazane przez 11,3% badanych, bezdomność zaś – przez co dziesiątego. Istotną część wskazywanych obszarów problemowych stanowiły także kwestie związane z przemocą: problem przemocy w rodzinach dostrzegło 9,3% respondentów, a przemoc w szkołach – 2,1% badanych. Niemal co dziesiąty badany określił przestępczość jako dotkliwy problem społeczny, a na brak poczucia bezpieczeństwa mieszkańców wskazało 8,2% respondentów. Biorąc pod uwagę podział na dzielnice, najistotniejszy problem w każdej z nich to bezrobocie (Kleszczówka – 71,8%, Rój – 69,2% badanych).

(dowód: akta kontroli str. 19-136, 183)

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w Urzędzie dokonywano rzetelnych analiz sytuacji społecznej i ekonomicznej mieszkańców oraz dysponowano wiedzą na temat problemów mieszkańców w ramach czterech analizowanych obszarów, z uwzględnieniem występujących w Mieście różnic rozwojowych jego dzielnic oraz wyników badań ankietowych mieszkańców.

2. Programowanie kierunków działań uwzględniających wynik rozpoznanych problemów.

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą w Mieście realizowano 21 planów, strategii i programów dotyczących badanych zagadnień, tj. m.in. *Strategie z 2005 r. i 2014 r.*, *Strategie Rozwiązywania Problemów z 2007 r. i 2014 r.*, programy wsparcia rodziny i rozwoju pieczy zastępczej, programy przeciwdziałania przemocy w rodzinie, programy przeciwdziałania narkomanii, programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, programy działania na rzecz osób niepełnosprawnych, *Programy mieszkaniowe na lata 2008-2013 i 2014-2018* oraz *Programy rewitalizacji do 2013 r. i 2023 r.*

(dowód: akta kontroli str. 12-13)

W latach 2013-2016 nie opracowano programów budowy systemu opieki nad dzieckiem i rodziną oraz Programów wsparcia rodziny i rozwoju pieczy zastępczej dla Miasta, co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 142-148, 183)

2.2. Szczegółowym badaniem, którego wyniki przedstawiono w dalszej części wystąpienia, objęto *Strategię z 2014 r.*, *Strategię Rozwiązywania Problemów z 2014 r.*, *Program mieszkaniowy na lata 2014-2018* oraz *Program Przeciwdziałania Przemocy na lata 2014-2018*.

³⁰ Badanie przeprowadzone zostało 30 i 31 maja 2015 r., a wzięło w nim udział 103 mieszkańców miasta.

Dokumenty objęte badaniem zostały opracowane przez Miasto we własnym zakresie³¹ lub przy wsparciu firm zewnętrznych. Umowy z podmiotami zewnętrznymi zawarto dla opracowania *Strategii z 2014 r. oraz Strategii Rozwiązywania Problemów z 2014 r.* Koszty poniesione z tytułu zawartych umów wyniosły ogółem 40 500,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 183, 142-149)

2.3. W przyjętych dokumentach uwzględniono czynnik lokalności – specyfiki Miasta i koncentrowano się na możliwościach jego rozwoju.

Przykładowo w *Strategii z 2014 r.*, ustalając zarówno potencjał rozwojowy jak i słabe strony Miasta, zidentyfikowano te spośród nich, które można uznać za wyróżniające wśród innych ośrodków regionu. Do takich pozytywnych wyróżników zaliczono nowoczesne zarządzania Miastem, korzystne usytuowanie komunikacyjne i warunki inwestycyjne, dogodne warunki dla rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego oraz komfort życia wyróżniający na tle innych miast regionu. Natomiast do barier i deficytów rozwoju zaliczono: bariery gospodarcze³², deficyty w udogodnieniach dla mieszkańców³³, deficyty w postawach mieszkańców³⁴ oraz bariery infrastrukturalne i przestrzenne³⁵.

(dowód: akta kontroli str. 183)

W *Strategii z 2014 r.*, w ramach prognozowanego rozwoju Miasta, przewidziano dwa scenariusze rozwoju: pozytywny oraz ostrzegawczy, w których ujęto negatywne trendy w 14 dziedzinach. Przykładowo:

- 1) demografia: starzenie się społeczeństwa – wzrost odsetka mieszkańców w wieku poprodukcyjnym oraz spadek odsetka osób w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym, zmniejszenie się dzietności rodzin, emigracja;
- 2) gospodarka: wyczerpywanie się zasobów terenów inwestycyjnych, zmniejszenie liczby małych tradycyjnych firm rzemieślniczych;
- 3) rynek pracy: mała liczba miejsc pracy dla specjalistów, bezrobocie wśród młodych, wykształconych mieszkańców, nikły przyrost nowych przedsiębiorstw opartych na nowych technologiach i tworzących miejsca pracy dla specjalistów;
- 4) mieszkalnictwo: pogorszenie stanu technicznego budynków na osiedlach, pogorszenie infrastruktury w dzielnicach, w tym stanu dróg lokalnych, tworzenie zamkniętych osiedli mieszkaniowych, słaba oferta mieszkaniowa dla młodych ludzi.

(dowód: akta kontroli str. 183)

W ww. strategii ustalono dwa cele strategiczne: 1] Miasto konkurencyjne gospodarczo (C1.) oraz 2] Atrakcyjne miejsce do życia (C2.). Obejmowały one następujące cele szczegółowe: C1.1. Rozwinięta oferta gastronomiczna i rozrywkowa podnosząca atrakcyjność miasta i jego centrum. C1.2. Dostępność

³¹ M.in. przez Zespół Strategii i Rozwoju Miasta Urzędu, MOPS, Ośrodek Interwencji Kryzysowej w Żorach i Wydział Lokalowy Urzędu.

³² Utrudnienia dla biznesu, niska atrakcyjność lokalnego rynku pracy, osłabienie kapitału ludzkiego.

³³ Deficyt miejsc spotkań (gastronomia, kluby), brak ożywiania najważniejszych przestrzeni miasta przez biznes, zbyt uboga wyspecjalizowana oferta kierowana do wybranych grup wiekowych i społecznych, niewystarczająca liczba miejsc w żłobkach i przedszkolach, niska atrakcyjność Starówki dla mieszkańców, deficyt tras i ścieżek do aktywnej rekreacji.

³⁴ Niewystarczający poziom integracji społeczności lokalnych oraz mieszkańców z miastem, emigracja mieszkańców; zbyt duże koszty korzystania z oferty np. dla rodzin wielodzietnych czy ludzi słabiej uposażonych, niższy – w stosunku do możliwości organizacji pozarządowych – poziom aktywności społecznej, niska liczba projektów społecznych realizowanych przy wykorzystaniu środków zewnętrznych, słabe zainteresowanie sytuacją ekologiczną miasta, nadmierna opiekuńczość instytucjonalna ograniczająca aktywność zawodową oraz wzmacniająca bierność postawy mieszkańców, bierność zawodowa, dziedziczenie bezrobocia, niska świadomość mieszkańców na temat dostępności do dóbr kultury.

³⁵ Słabe wykorzystanie potencjału Starówki, rozproszenie dzielnic podwyższające koszty świadczenia usług publicznych, bariery architektoniczne w przestrzeni publicznej, wymagająca rozwoju infrastruktura liniowa: ścieżki rowerowe, ścieżki zdrowia, trasy do jazdy na rolkach, deficyty w wyspecjalizowanych obiektach rekreacyjnych: obiekt do rekreacji w wodzie w porze letniej, obiekty do uprawiania sportów indywidualnych.

oferty dla osób starszych – usługi opiekuńczo-medyczne, usługi czasu wolnego. C1.3. Aktywnie działające podmioty przedsiębiorczości społecznej dostarczające dobra i usługi dla grup zagrożonych wykluczeniem społecznym. C1.4. Sprofilowany system kształcenia profesjonalnego przygotowującego kadry dla biznesu. C1.5. Wysoka aktywność przedsiębiorcza mieszkańców. C1.6. Komplementarna oferta podmiotów kształtujących kompetencje cywilizacyjne mieszkańców – w tym mobilność na rynku pracy, kompetencje cyfrowe, społeczne, językowe itp. C1.7. Atrakcyjna oferta dobrze skomunikowanych terenów inwestycyjnych umożliwiająca przyciąganie inwestorów tworzących miejsca pracy o wysokiej jakości. C1.8. Żory regionalnym centrum wyspecjalizowanych usług rzemieślniczych o wysokiej jakości („usługi na miarę”). C1.9. Żory centrum gospodarczej współpracy polsko-czeskiej. C1.10. Atrakcyjny wizerunek miasta wśród inwestorów o wysokim poziomie innowacyjności, tworzących miejsca pracy dla dobrze wykształconych i kreatywnych osób. C1.11. Aktywny udział podmiotów gospodarczych w ustalaniu i realizowaniu kierunków rozwoju lokalnego. C2.1. Przestrzeń publiczna odpowiadająca potrzebom różnych grup mieszkańców, w tym rodzin, osób starszych oraz niepełnosprawnych, a także młodzieży. C2.2. Centrum miasta, w którym łączy się dziedzictwo historyczne z bogatą ofertą usług czasu wolnego. C2.3. Wysoka dostępność usług publicznych. C2.4. Wysoka jakość środowiska przyrodniczego. C2.5. Dogodne warunki dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. C2.6. Zróżnicowana działalność organizacji pozarządowych w zakresie aktywizacji mieszkańców miasta. C2.7. Wysoki poziom zaangażowania mieszkańców miasta w rozwój wspólnot lokalnych. C2.8. Dogodne warunki dla rozwoju talentów i zainteresowań mieszkańców. C2.9. Komplementarna oferta usług względem ośrodków miejskich w subregionie zachodnim. C2.10. Atrakcyjny wizerunek miasta dla aktualnych i potencjalnych mieszkańców. C2.11. Aktywny udział mieszkańców i organizacji obywatelskich w ustalaniu i realizowaniu kierunków rozwoju lokalnego. Zapisano również dla poszczególnych celów działania³⁶ wraz z horyzontami ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 183)

W *Strategii Rozwiązywania Problemów z 2014 r.* ustalono pięć celów strategicznych: 1. Skuteczny system wsparcia osób wykluczonych społecznie oraz profilaktyki przeciwdziałania wykluczeniu. 2. Zwiększenie dostępności mieszkańców do usług medycznych i opiekuńczych. 3. Zwiększenie jakości życia rodziny oraz wsparcie jej w pełnieniu roli wychowawczej. 4. Przyjazna polityka mieszkaniowa i skuteczny system zapobiegania przestępczości. 5. Stworzenie warunków sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości, innowacyjności, ekonomii społecznej oraz tworzeniu nowych miejsc pracy.

W *Programie przeciwdziałania przemocy na lata 2014-2018* zapisano cel główny: Zwiększenie skuteczności przeciwdziałania przemocy w rodzinie, skali tego zjawiska na terenie Miasta, a także ochrona ofiar przemocy w rodzinie. W programie zawarto również cele szczegółowe³⁷ oraz działania³⁸.

(dowód: akta kontroli str. 183)

³⁶ M.in. Platforma komunikacji między biznesem a edukacją służąca długofalowemu kształtowaniu kapitału ludzkiego. Oferta inwestycyjna wyprofilowana dla inwestorów tworzących miejsca pracy o wysokiej jakości. Nowe kanały komunikacji między władzami lokalnymi a biznesem. Projekty badawcze w obszarze przedsiębiorczości i szkolnictwa zawodowego. Darmowa komunikacja jako wyróżnik poziomu życia w mieście. Wszystkie wymienione z horyzontem czasowym A - przedsięwzięcie podstawowe, wskazane do natychmiastowego podjęcia, możliwie szybkiej implementacji w pierwszej fazie wdrażania strategii; przedsięwzięcie warunkujące uruchomienie innych aktywności i sukces wdrożenia całej strategii.

³⁷ Zwiększenie działań profilaktycznych w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie na terenie Miasta, zwiększenie dostępności i skuteczności pomocy dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie, w tym przede wszystkim dzieci, zwiększenie skuteczności oddziaływań wobec osób stosujących przemoc w rodzinie, zwiększenie kompetencji zawodowych przedstawicieli różnych instytucji, służb i podmiotów realizujących na co dzień zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, a jednocześnie podniesienie jakości i dostępności świadczonych w tym zakresie usług.

³⁸ M.in.: Miejska kampania społeczna o charakterze informacyjnym i edukacyjnym przekazująca mieszkańcom miasta wiedzę o problemie przemocy w rodzinie, programy profilaktyczne dla rodziców, mające na celu zwiększenie ich kompetencji opiekuńczych i wychowawczych.

2.4. Ww. dokumenty były spójne (m. in. cele określone w *Strategii Rozwiązywania Problemów z 2014 r.*, *Programie przeciwdziałania przemocy na lata 2014-2018* odzwierciedlały cele zawarte w *Strategii z 2014 r.*) i aktualne (objęte badaniem strategię i programy zostały uchwalone w 2014 r. jako kontynuacja (aktualizacja) poprzednio obowiązujących ich odpowiedników.

(dowód: akta kontroli str. 183)

2.5. Dokumenty strategiczne Miasta były spójne ze strategiami i programami uchwalanymi przez Sejmik Wojewódzki. Przykładowo, *Strategia Rozwiązywania Problemów z 2014 r.* uwzględniała elementy spójne ze Strategią Polityki Społecznej Województwa Śląskiego na lata 2006-2020³⁹.

(dowód: akta kontroli str. 183)

2.6. W dokumentach określono wskaźniki, które odnosiły się do celów (priorytetów, założeń) i pozwalały na ocenę ich realizacji. Przykładowo w *Strategii z 2014 r.* dla celu szczegółowego: C1.1. Rozwinięta oferta gastronomiczna i rozrywkowa podnosząca atrakcyjność miasta i jego centrum zapisano cztery wskaźniki⁴⁰, a dla C1.6. Wysoka aktywność przedsiębiorcza mieszkańców również cztery wskaźniki⁴¹. Natomiast dla celu C2.10. Atrakcyjny wizerunek miasta dla aktualnych i potencjalnych mieszkańców ustalono dwa wskaźniki⁴². Z kolei w *Strategii Rozwiązywania Problemów z 2014 r.* wskaźniki ustalono dla pięciu obszarów⁴³, które odpowiadały celom operacyjnym⁴⁴.

(dowód: akta kontroli str. 183)

2.7. Objęte badaniem strategię i programy spełniały wymogi przepisów w zakresie ich zawartości, za wyjątkiem *Strategii Rozwiązywania Problemów z 2014 r.*, która nie zawierała prognozy zmian w zakresie objętym strategią oraz określenia jej ram finansowych, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalono nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 142-148,183)

2.8. W analizowanych dokumentach strategicznych, za wyjątkiem *Programu mieszkaniowego na lata 2014-2018*, nie określono wysokości nakładów/kosztów na ich realizację. W ww. dokumentach wymieniano źródła pozyskiwania środków (*Strategia Rozwiązywania Problemów z 2014 r.*) oraz horyzonty realizacji (*Strategia z 2014 r.*). W przypadku *Strategii Rozwiązywania Problemów z 2014 r.* określenie w niej ram finansowych było wymagane przepisami prawa. Prezydent wyjaśnił, że „dla strategii gminy, a więc w tym wypadku *Strategii Rozwoju Miasta Żory 2020+*, nie obowiązuje żadna formalnie narzucona metodologia, a zatem i obowiązek określenia wysokości nakładów / kosztów na realizację działań / projektów / zadań

³⁹ 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.

⁴⁰ Liczba punktów gastronomicznych funkcjonujących w mieście, w tym w jego centrum, liczba zgłoszonych miejsc noclegowych w mieście, liczba imprez rozrywkowych organizowanych w centrum miasta w ciągu roku, szacunkowa liczba uczestników wydarzeń organizowanych w centrum miasta.

⁴¹ Liczba nowo zakładanych firm, liczba firm zakładanych przez absolwentów żorskich szkół, liczba firm zakładanych dzięki wsparciu udzielanemu przez instytucje miejskie, liczba i kwota pożyczek udzielonych przez miasto na rozpoczęcie działalności gospodarczej.

⁴² Saldo migracji, liczba nowych mieszkańców.

⁴³ Integracja społeczna, Zdrowie i Niepełnosprawność, Profilaktyka, Kultura i Edukacja, Bezpieczeństwo i Mieszkalnictwo, Rynek Pracy i Ekonomia Społeczna.

⁴⁴ Przykładowo: Liczba osób i rodzin objętych wsparciem zespołów Interdyscyplinarnych, Liczba osób, które skorzystały z interwencji kryzysowej, terapii i poradnictwa w zakresie problemów uzależnień i przemocy, Ilość miejsc w kształceniu zintegrowanym oraz specjalnym, Liczba osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej na 1000 mieszkańców, Liczba asystentów rodziny na 1000 mieszkańców, Liczba pracowników socjalnych na 2000 mieszkańców, Liczba dzieci wychowywanych w instytucjonalnej pieczy zastępczej.

oraz terminów ich realizacji. (...) W procesie wdrażania działań ukierunkowanych na rozwój społeczny prowadzonych zarówno przez instytucje publiczne, jak i prywatne nie jest możliwe precyzyjne określenie nakładów na realizację zaplanowanych w Strategii działań. Strategia nie jest bowiem wdrażana tylko ze środków, których dysponentem jest samorząd lokalny. Zaplanowanie działań w Strategii bardzo często otwiera dopiero możliwość pozyskiwania środków przez organizacje społeczne, samorządy i inne podmioty w obszarach określonych w Strategii.”

(dowód: akta kontroli str. 155-168)

2.9. W przyjętym trybie prac nad projektem uchwały budżetowej⁴⁵ określono m.in., że „Prognozy dochodów oraz kalkulacje wydatków, (...) opracowywane są z uwzględnieniem wytycznych zawartych w piśmie kierowanym każdego roku do podległych jednostek i komórek przez Prezydenta Miasta”. Według wyjaśnień Prezydenta Miasta, pismo takie jest co roku przekazywane dysponentom budżetu, a jedną z wytycznych w nim zawartych jest stwierdzenie, że „Podstawowym kryterium wyboru wydatków powinno być kryterium oparte na podstawowych celach polityki społecznej i gospodarczej gminy”.

(dowód: akta kontroli str. 169-179)

2.10. Powiatowa Rada Rynku Pracy w Żorach⁴⁶, organ opiniodawczo-doradczy Prezydenta w sprawach polityki rynku pracy, obradując od czterech⁴⁷ do pięciu⁴⁸ razy w roku, zgodnie z art. 22 ust. 6 w związku z art. 22 ust. 5 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴⁹ opiniowała m.in. okresowe sprawozdania z działalności PUP. Ponadto Rada w dniu 8 lipca 2014 r. skierowała do Naczelnika Wydziału Edukacji Urzędu wnioszek o wystąpienie do wszystkich dyrektorów szkół ponadgimnazjalnych o wdrożenie „monitoringu ścieżki zawodowej” swoich absolwentów, wskazując że wiedza pozyskiwana tą drogą może być bardzo przydatna do analizy oraz kształtowania lokalnego rynku pracy pod kątem oferty kierunków kształcenia zawodowego.

(dowód: akta kontroli str. 14-17)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. *Strategia Rozwiązywania Problemów z 2014 r.* nie zawierała prognozy zmian w zakresie nią objętym oraz identyfikacji ram finansowych.

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 i pkt 3 lit. c ww. ustawy strategia winna zawierać w szczególności m.in. prognozę zmian w zakresie objętym strategią oraz określenie jej ram finansowych.

Jak wyjaśnił Prezydent, *W Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych wprost nie ma określonej prognozy zmian, lecz zawiera się ona w określonym w strategii natężeniu oraz tendencji zmian natężenia określonych zjawisk i podejmowanych zadań i działań. Natomiast brak ram finansowych wynika z wieloletniego doświadczenia, że w tego typu programach zakładanie poziomu wydatków z wyprzedzeniem do 7 lat nie ma większych walorów praktycznych, m. in. z uwagi na zmienność sytuacji.*

W odniesieniu do powyższego NIK zauważa, iż celem zawarcia w strategii prognozy zmian jest zwymiarowanie rezultatów oczekiwanych w wyniku jej wdrożenia,

⁴⁵ Uchwała nr 519/XLVIII/10 Rady Miasta Żory z dnia 27 maja 2010 r.

⁴⁶ Uprzednio (do 27 maja 2014 r.) Powiatowa Rada Zatrudnienia.

⁴⁷ W latach 2013-2014.

⁴⁸ W latach 2015-2016.

⁴⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 1065 ze zm.

a ustalenia ram finansowych - zidentyfikowanie szacunkowych kosztów osiągnięcia założonych celów. Elementy te, wymagane przepisami prawa, pozwalają na ocenę ryzyk związanych z założeniami strategii i monitoring jej wdrażania.

(dowód: akta kontroli str. 142-148, 183)

2. W latach 2013-2016 w Mieście nie opracowano programów wspierania rodziny i rozwoju pieczy zastępczej dla Miasta.

Zgodnie z art. 176 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁵⁰ do zadań własnych gminy należy opracowanie i realizacja 3-letnich gminnych programów wspierania rodziny, a zgodnie z art. 180 pkt. 1 ww. ustawy do zadań własnych powiatu należy opracowanie i realizacja 3-letnich powiatowych programów dotyczących rozwoju pieczy zastępczej.

Prezydent wyjaśnił, że ww. programów nie opracowano i nie realizowano, z uwagi na ograniczone możliwości finansowe, oczekiwanie na zatwierdzenie przyjęcie długoterminowego lokalnego programu rewitalizacji, realizację licznych projektów i zadań z zakresu polityki prorodzinnej oraz realizację licznych programów w zakresie rozwoju pieczy zastępczej, jednocześnie podając, że *Programy te zostały opracowane i przyjęte do realizacji w 2017 r.*⁵¹.

(dowód: akta kontroli str. 142-148, 155-183)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, niektóre cele zawarte w *Strategii z 2014 r., Strategii Rozwiązywania Problemów z 2014 r. oraz w Programie Przeciwdziałania Przemocy na lata 2014-2018* nie zostały skonstruowane w sposób w pełni odpowiadający koncepcji SMART⁵², gdyż nie były w pełni mierzalne, a ich osiągnięcie nie zostało określone w czasie⁵³. Dla wskaźników zapisanych w ww. dokumentach nie określono początkowej (wyjściowej) wartości oraz ich wielkości docelowych (określono np. jedynie jego pożądany kierunek zmiany – wzrost lub spadek). Nie określono też terminów pośrednich (tzw. „kamieni milowych”), mających znaczenie dla skutecznego monitorowania prawidłowości wdrożeń i postępów, a także zgodności działań z założeniami.

Prezydent wyjaśnił, że *Zważywszy na znaczną ilość celów Strategii dla każdego z obszarów Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Żory na lata 2014-2020 dla każdego z celów strategicznych określony został zespół celów operacyjnych i działań. Wszystkie cele wynikają bezpośrednio z diagnozy sytuacji społecznej i przeprowadzonej analizy SWOT, co szczegółowo opisano w Strategii. Poszczególne cele i planowane w Strategii działania stanowią konkretyzację ogólnych celów strategicznych, które są niejako celami tematycznymi dla grupy celów operacyjnych. W przypadku zastosowania wszystkich kryteriów SMART dla każdego celu z osobna mogłyby one stać się mało czytelne, dlatego w przypadku celów społecznych stawia się je na poziomie ogólnym. Poza tym cele opracowywane w strategiach społecznych bardzo często są celami, których nie da się w praktyce osiągnąć. Można się tylko i wyłącznie przybliżać do ich realizacji. Specyfika tego typu celów odbiega mocno od twardych projektów. Procesy społeczne są na tyle złożone, że osiąganie celów związanych z przeciwdziałaniem*

⁵⁰ Dz. U. z 2017 r., poz. 697 ze zm.

⁵¹ Uchwała nr 372/XXX/17 z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia Miejskiego Programu Wspierania Rodziny dla Miasta Żory na lata 2017 – 2019, Uchwała nr 395/XXXII/17 z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie przyjęcia Programu Rozwoju Pieczy Zastępczej dla Miasta Żory na lata 2017-2019.

⁵² 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).

⁵³ Wiedząc, ile czasu zostało do realizacji celu, możemy ocenić, czy można go osiągnąć i jeśli trzeba podjąć działania korygujące

wykluczeniu społecznemu wynika z bardzo wielu czynników społecznych, gospodarczych i demograficznych. Zasada SMART zaadoptowana z biznesu nie zawsze sprawdza się w specyfice działań społecznych. Owszem można ją zastosować przy określaniu celów konkretnego projektu, ale zbytne precyzowanie celów działa w przypadku strategii jak blokada. Trzeba pamiętać, że Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych to nie dokument wyłącznie dla samorządu, ale korzystają z niego również podmioty prywatne, w tym NGO i to one powinny mieć przestrzeń do realizacji swoich działań w ramach strategii. Zbytne precyzowanie celów zamyka tym podmiotom drogę do ubiegania się o środki zewnętrzne, a także zamyka drogę na nowe konkursy, środki, których na etapie opracowywania strategii jeszcze nie było.

Prezydent Miasta wyjaśnił, ponadto że „(...) dla strategii gminy, a więc w tym wypadku Strategii Rozwoju Miasta Żory 2020+, nie obowiązuje żadna formalnie narzucona metodologia, a zatem i obowiązek określania wskaźników w czasie. Cały okres realizacji strategii określony został na lata 2014-2020. W procesie wypracowywania dokumentu określono wskaźniki, które podlegają monitorowaniu. Proces monitorowania odbywa się zgodnie z zapisami dokumentu strategicznego poprzez: zbieranie danych do analizy i analizę techniczną prowadzoną w sposób porównywalny, neutralnie, profesjonalnie i obiektywnie, przy wykorzystaniu ekspertów zewnętrznych.”. Prezydent dodał, że „ (...) strategia na lata 2014-2020 zakłada realizację zakładanych celów w okresie jej obowiązywania. W celu realizacji działań mogących być uznane za kamienie milowe zaplanowano realizację na terenie Miasta Żory programów, mających operacjonalizować założenia Strategii. Takimi kamieniami milowymi są też okresy ewaluacji strategii (mid term, ex - post)”.

(dowód: akta kontroli str. 155-168, 183)

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 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 jednak nie były w pełni mierzalne i określone w czasie. Dokumenty strategiczne były aktualne, a uchwalone dokumenty programowe były z nimi spójne. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieuwzględnienia w *Strategii Rozwiązywania Problemów z 2014 r.* prognozy zmian w zakresie objętym strategią oraz określenia jej ram finansowych, pomimo takiego obowiązku wynikającego z ustawy o pomocy społecznej, oraz nieopracowania programów wspierania rodziny i rozwoju pieczy zastępczej (w latach 2013-2016).

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 340 971 tys. zł⁵⁴ (w tym 298 848 tys. zł wydatki budżetu Miasta⁵⁵ i 42 123 tys. zł wydatki pozabudżetowe⁵⁶), co stanowiło 34% kwoty łącznych wydatków Miasta w tym okresie⁵⁷. Najwięcej wydatków w ramach czterech analizowanych obszarów poniesiono na pomoc społeczną (41,3%)⁵⁸ oraz zapewnienie opieki nad dziećmi do lat 3 i w wieku przedszkolnym⁵⁹ (27,5%)⁶⁰. Najmniej wydatków poniesiono w obszarze zaspokajania potrzeb mieszkaniowych (12,7%)⁶¹ oraz w obszarze pomocy na rynku pracy (18,5 %) ⁶². Wśród poniesionych wydatków, 22,8% stanowiły wydatki na zadania zlecone, a 77,2% wydatki na zadania własne Gminy.

W okresie objętym kontrolą wydatki w ramach czterech analizowanych obszarów w przeliczeniu na jednego mieszkańca⁶³ wzrosły o 49,6% z 1 147,80 zł w 2013 r. do 1 717,41 zł w 2016 r.⁶⁴, a ich udział w wydatkach ogółem na jednego mieszkańca wzrósł z 32% w 2013 r. do 37% w 2016 r. Największy wzrost wydatków per capita dotyczył wydatków w obszarze pomocy społecznej, które wzrosły o 139% ze 375,64 zł w 2013 r. do 899,44 zł w 2016 r., co było wynikiem m.in. realizacji programu 500+. Do 2015 r. średnioroczny wzrost wydatków w tym obszarze wynosił 19,7% (w 2015 r. wynosiły one 538,06 zł, a w 2014 r. 458,75 zł.).

Wydatki poniesione w obszarach pomocy społecznej i pomocy na rynku pracy były finansowane w latach 2013-2016 w przeważającej części ze środków zewnętrznych⁶⁵ (57,9% w obszarze pomocy społecznej i 82,4% w obszarze pomocy na rynku pracy). W dwóch pozostałych obszarach głównym źródłem finansowania wydatków były środki własne (85,6% dla obszaru opieki nad dziećmi i 100% dla obszaru zaspokajania potrzeb mieszkaniowych).

(dowód: akta kontroli str. 301, 303-360)

3.2. W latach 2013-2016 wskaźnik obciążenia wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia⁶⁶ wykazywał tendencję malejącą w trzech z czterech analizowanych obszarów. I tak:

- W obszarze pomocy społecznej wskaźnik ten, w 2013 r. wynosił 22,5% natomiast w 2016 r. 13,4%. Spadek wskaźnika wynikał ze wzrostu wydatków bieżących, przede wszystkim wydatków na świadczenie 500+. Wydatki na wynagrodzenia w ramach tego obszaru wzrosły w analizowanym okresie o 40,3% (z 5 229 tys. zł w 2013 r. do 7 340 tys. zł w 2016 r.).
- W obszarze pomocy na rynku pracy spadek wskaźnika wynosił 9,4 p.p. W 2013 r. wydatki na wynagrodzenia i pochodne stanowiły 72,8% wydatków

⁵⁴ W tym w 2013 r. 71 207 tys. zł, w 2014 r. 77 746 tys. zł, w 2015 r. 85 516 tys. zł oraz w 2016 r. 106 502 tys. zł.

⁵⁵ Obejmujące wydatki z budżetu miasta, budżetu państwa i środki pochodzące z UE.

⁵⁶ Do wydatków tych należy zaliczyć przede wszystkim wydatki finansowane z Funduszu Pracy oraz Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON).

⁵⁷ Udział wyliczony w stosunku do wydatków ogółem. Biorąc pod uwagę jedynie zrealizowane wydatki w ramach czterech analizowanych obszarów ujęte w budżecie Miasta – 298 848 tys. zł (bez wydatków pozabudżetowych) udział ten wynosi 30%. Zgodnie ze sprawozdaniami Rb 28S Miasto poniosło w latach 2013-2016 wydatki odpowiednio w wysokości: 222,7 mln zł w 2013 r., 233,7 mln zł w 2014 r., 252,7 mln zł w 2015 r. oraz 286,4 mln zł w 2016 r.

⁵⁸ tj. 140 877 tys. zł.

⁵⁹ Zwany dalej „obszarem zapewnienia opieki nad dziećmi”.

⁶⁰ tj. 93 927 tys. zł.

⁶¹ tj. 43 321 tys. zł.

⁶² tj. 62 846 tys. zł.

⁶³ Zwanych dalej również wydatkami „per capita”

⁶⁴ Wzrost w 2015 r. w porównaniu do roku 2013 r. wyniósł 20,3%, a w 2014 r. w porównaniu do roku 2013 wyniósł 9,2%.

⁶⁵ Tj. m.in. budżet państwa, budżet województwa, fundusze unijne, PFRON, Fundusz Pracy.

⁶⁶ Liczony jako relacja łącznych wydatków na wynagrodzenia (paragrafy 401x, 404x, 411x, 412x, 413x, 417x do łącznej wartości wydatków bieżących).

bieżących, natomiast w 2016 r. 63,3%. Jedynie w tym obszarze spadek wskaźnika wynikał ze spadku wydatków na wynagrodzenia (spadek o 9%, z 2 791 tys. zł w 2013 r. do 2 540 tys. zł w 2016 r.).

- W obszarze zapewnienia opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 i w wieku przedszkolnym wartość wskaźnika była najwyższa w porównaniu do pozostałych obszarów i wynosiła w 2013 r. 79,3%, a w 2016 r. 71,5%. (spadek o 7,8 p.p.). Spadek wskaźnika wynikał ze wzrostu innych wydatków bieżących, w tym przede wszystkim wydatków z tytułu dotacji dla niepublicznych jednostek systemu oświaty. Wydatki na wynagrodzenia i pochodne w ramach tego obszaru wzrosły o 13,6% (z 14 335 tys. zł w 2013 r. do 16 291 tys. zł w 2016 r.).
- W obszarze zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wartość wskaźnika wzrosła z 14,1% w 2013 r. do 30,3% w 2016 r. Wartość wydatków na wynagrodzenia wzrosła w tym okresie o 32,1% z 1 914 tys. zł w 2013 r. do 2 529 tys. zł w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 361)

3.3. W ocenie Prezydenta powyższe wydatki pozwoliły na zrealizowanie blisko 100% potrzeb w ramach obszaru pomocy społecznej i pomocy na rynku pracy. W zakresie zapewnienia opieki nad dziećmi wskazano, iż Żory mają jeden z najwyższych stopni upowszechniania edukacji przedszkolnej wśród wszystkich gmin w subregionie zachodnim. Jedynym obszarem, gdzie zidentyfikowano niezaspokojone potrzeby, to mieszkania dla młodych rodzin.

(dowód: akta kontroli str. 19-44, 150)

3.4. Poniesione wydatki w ramach czterech analizowanych obszarów sprzyjały zmniejszaniu problemów mieszkańców m.in. w następujący sposób:

- w obszarze pomocy społecznej i pomocy na rynku pracy
 - a) zwiększyła się liczba w noclegowniach i schroniskach z 20 w 2013 r. do 38 w 2016 r.
 - b) zmniejszyła się liczba osób żyjących poniżej progu ubóstwa z 1276 w 2013 r. do 982 w 2016 r.
 - c) zmniejszyła się liczba osób bezrobotnych z 1956 w 2013 r. do 1244 w 2016 r.
- w obszarze zapewnienia opieki nad dziećmi
 - a) zwiększyła się liczba dzieci, którym Miasto zabezpieczyło opiekę w żłobkach ze 100 w 2013 r. do 230 w 2016 r.
 - b) zmniejszyła się liczba dzieci oczekujących na miejsce w przedszkolu z 220 w 2013 r. do 113 w 2016 r.
 - c) zmniejszyła się liczba dzieci oczekujących na miejsce w żłobku z 10 w 2013 r. do zera w 2016 r.
 - d) zwiększyła się liczba dzieci do lat 3, którym Miasto zabezpieczyło opiekę poprzez inne działania⁶⁷ z 0 w 2013 r. do 68 w 2016 r.
- w obszarze zaspokajania potrzeb mieszkaniowych - zmniejszyła się liczba osób oczekujących na mieszkanie socjalne ze 134 w 2013 r. do 112 w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 187-205, 302, 362)

⁶⁷ Poprzez inne działania rozumie się liczbę miejsc w klubach dziecięcych oraz u opiekuna dziennego. Liczby odnoszą się do liczby miejsc opieki w danym roku w zależności od formy prowadzenia opieki.

3.5. Stan zasobu mieszkaniowego Miasta w latach 2013-2016 uległ zmniejszeniu z 955 lokali w 2013 r. do 913 w 2016 r., jednocześnie jednak zwiększyła się liczba lokali socjalnych z 237 w 2013 r. do 243 w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 302, 395-396)

3.6. Jako najważniejsze działania realizowane w ramach czterech analizowanych obszarów w Urzędzie wskazano przedsięwzięcia na łączną kwotę 290 909 tys. zł, co stanowiło 85,3% wydatków poniesionych w ramach tych obszarów. Spośród wskazanych przedsięwzięć wydatki na realizację zadań jednostek podległych realizujących działania w ramach badanych obszarów⁶⁸ wyniosły 233 607 tys. zł.

Spośród pozostałych realizowanych działań do najistotniejszych zaliczono:

1) W obszarze pomocy społecznej:

- Budowę nowej siedziby Ośrodka Rehabilitacyjno-Edukacyjno-Wychowawczego oraz Ośrodka Wczesnej Interwencji (w ramach przedsięwzięcia „Dobry start w przyszłość”), na które wydatkowano 7 531 tys. zł (z czego 905 tys. zł w 2014 r. oraz 6 626 tys. zł w 2015 r.). W wyniku realizacji inwestycji powstał dostosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych obiekt, w którym prowadzona jest działalność z zakresu rehabilitacji osób niepełnosprawnych.
- Zapewnienie wsparcia podmiotom ekonomii społecznej (organizacjom pozarządowym) poprzez realizację przedsięwzięcia pn.: „Inkubator Społecznej Przedsiębiorczości Województwa Śląskiego”. W ramach realizacji ww. działań wydatkowano w latach 2013-2014 kwotę 409 tys. zł.
- Rozbudowę Hospicjum im. Jana Pawła II w Żorach, w wyniku której powstał oddział dla 18 podopiecznych hospicjum. W ramach przedsięwzięcia wydatkowano (w 2015 r.) kwotę 844 tys. zł.
- Utworzenie i prowadzenie Dziennego Domu Pobytu "Senior - Wigor" w dzielnicy Rój w Żorach. W wyniku realizacji inwestycji powstał Dom Dziennego Pobytu dla 30 osób. Na realizację przedsięwzięcia wydatkowano 700 tys. zł.
- Zakup samochodu dla przewozu podopiecznych Miejskiego Domu Pomocy Społecznej za 112 tys. zł.

2) W obszarze pomocy na rynku pracy:

- Projekt realizowany w żorskich szkołach ponadgimnazjalnych „*Mam zawód mam pracę w regionie*”. W ramach realizacji projektu przeprowadzono zajęcia z doradztwa grupowego i indywidualnego, stworzono Indywidualne Plany Rozwoju Zawodowego, zrealizowano kursy zawodowe dla 220 uczniów - kursy prawa jazdy, operatora wózka widłowego, operatora koparkoladowarki, doposażono pracownię praktycznej nauki zawodu w ZSB-I w Żorach (pracownia do nauki w zawodzie technik pojazdów samochodowych). Wydatki poniesione w ramach projektu wyniosły 506 tys. zł.
- Projekt pn. „*Inkubator Ekonomii Społecznej Subregionu Zachodniego*”, który polegał na indywidualnym i grupowym doradztwie (zakładanie i prowadzenie podmiotów ekonomii społecznej, zarządzanie finansami), doradztwie specjalistycznym z zakresu prawa, księgowości i marketingu, doradztwie biznesowym, szkoleniach umożliwiających uzyskanie wiedzy do założenia i prowadzenia działalności w sektorze ekonomii społecznej. W ramach realizacji projektu w latach 2013-2014 wydatkowano 943 tys. zł.

⁶⁸ MOPS, PUP, ZBM, przedszkola i żłobek.

- Projekt pn. „*Stumilowy krok - wspieranie aktywności zawodowej*” realizowany przez Powiatowy Urząd Pracy. Projekt polegał na podniesieniu i utrzymaniu poziomu aktywności zawodowej 100 osób bezrobotnych. W ramach projektu wydatkowano 822 tys. zł.
- Projekt pn. „*Kierunek przedsiębiorczość - wspieranie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia*” realizowany przez PUP. Projekt miał na celu pobudzenie aktywności zawodowej 1550 osób bezrobotnych z województwa śląskiego. W ramach projektu wydatkowano 428 tys. zł.
- Rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych (Zakład Aktywności Zawodowej - Zakład Produkcyjno-Usługowy „Wspólna Pasja”). W ramach przedsięwzięcia wydatkowano 757 tys. zł.
- Budowa targowiska przy ul. Dąbrowskiego, w ramach której wydatkowano 3 262 tys. zł. W ramach realizacji przedsięwzięcia wybudowano wiatę targową (powierzchnia zabudowy 1 351,66 m²) z boksami handlowymi o powierzchni 449,10 m².

3) W ramach obszaru zapewnienia opieki nad dziećmi do lat trzech oraz w wieku przedszkolnym:

- Budowa nowego przedszkola P17, w ramach której wydatkowano kwotę 9 700,2 tys. zł.
- Rozbudowa miejskiego żłobka na osiedlu Sikorskiego, w ramach której wydatkowano 2 016 tys. zł.
- Zadania inwestycyjne prowadzone w placówkach przedszkolnych w łącznej kwocie 1 471 tys. zł, które polegały m.in. na wykonaniu robót budowlanych w budynku filii (P23); budowie drogi p.poż. (P16); opracowaniu dokumentacji p.poż i modernizacji zmywalni (P16); dociepleniu elewacji i wymianie instalacji c.o. (P22); modernizacji budynku i ogrodzenia (P19); doposażeniu placu zabaw (P5); zakupach inwestycyjnych (P23) oraz dokończeniu termomodernizacji (P22).

4) W obszarze zaspokajania potrzeb mieszkaniowych:

- Modernizacja lokali socjalnych, na którą wydatkowano 701 tys. zł.
- Modernizacja budynków i terenów w zarządzie Zarządu Budynków Miejskich⁶⁹, na którą wydatkowano 1 760 tys. zł.
- Modernizacja budynku mieszkalnego przy ul. Kościuszki 22 w Żorach dla zabezpieczenia 11 lokali mieszkalnych dla repatriantów, w ramach której wydatkowano 2 244 tys. zł.
- Wykonanie robót budowlanych w lokalach socjalnych, na które wydatkowano 327 tys. zł.
- Przebudowa budynku mieszkalnego przy ul. Gwarków 5 na schronisko dla osób bezdomnych, której koszt wynosił 1 249 tys. zł.
- Przebudowa dwóch budynków magazynowych, wraz ze zmianą sposobu użytkowania, na budynki mieszkalne wielorodzinne przy ul. Kolejowej 3, w ramach której wydatkowano 1 249,2 tys. zł. Dzięki inwestycji powstały dwa budynki mieszkalne wielorodzinne, w których znajduje się łącznie 35 lokali mieszkalnych.

(dowód: akta kontroli str. 364-372)

⁶⁹ Zwanego dalej „ZBM”.

3.7. Gmina aktywnie działała na rzecz rynku pracy i rozwoju gospodarczego. Działania podejmowane przez Gminę polegały m.in. na: sprzedaży terenów inwestycyjnych przeznaczonych na działalność usługową i produkcyjną oraz stałej współpracy z Podstrefą Jastrzębsko-Żorską Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej S.A., w której w latach 2013-2016 działało kilkanaście firm tworząc 2995,6 miejsc pracy (dane na 2016 r.). W zakresie rozwoju gospodarczego Gmina realizowała zadanie: „Oferta inwestycyjna od A do Żor – kampania promocyjna terenów inwestycyjnych zlokalizowanych na terenie miasta”. Ponadto realizowano m.in. inwestycje polegające na rozbudowie/poprawie infrastruktury drogowej oraz wprowadzono bezpłatną komunikację miejską.

W wyniku działalności PUP utworzono 379 nowych miejsc pracy.

W latach 2013-2016 liczba zarejestrowanych na terenie Gminy podmiotów gospodarczych zwiększyła się z 3470 do 3729, a stopa bezrobocia zmniejszyła się z 10,8% w 2013 r. do 6,8% w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 302, 391-393)

3.8. Szczegółowej kontroli w zakresie osiągnięcia zaplanowanych efektów poddano cztery zadania na łączną kwotę 13 482,4 tys. zł, co stanowiło 27% wydatków Miasta poniesionych w ramach wskazanych projektów, z wyłączeniem wydatków na działania statutowe jednostek podległych. Do kontroli wybrano następujące zadania: [1] Przebudowa dwóch budynków magazynowych wraz ze zmianą sposobu użytkowania na budynki mieszkalne wielorodzinne przy ul. Kolejowej 3 w Żorach, [2] Budowa nowego przedszkola P17, [3] Przebudowa budynku mieszkalnego przy ul. Gwarków 3 na schronisko dla osób bezdomnych, [4] Modernizacja budynku mieszkalnego przy ul. Kościuszki 22 w Żorach dla zabezpieczenia 11 lokali mieszkalnych dla repatriantów.

1) W ramach przedsięwzięcia przebudowy dwóch budynków magazynowych wraz ze zmianą sposobu użytkowania na budynki mieszkalne wielorodzinne przy ul. Kolejowej 3 w Żorach wydatkowano w latach 2014-2016 łącznie 1 249,2 tys. zł (środki własne). Dzięki inwestycji powstały dwa budynki mieszkalne wielorodzinne, w których znajduje się łącznie 35 lokali mieszkalnych. Wykonawca został wyłoniony w trybie przetargu nieograniczonego. Zadanie było zgodne ze *Strategią z 2014 r.* w ramach celu strategicznego „Atrakcyjne miejsce do życia” i celu szczegółowego C2.5. „Dogodne warunki dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych”.

2) Zadanie budowy nowego przedszkola P17, w ramach której wydatkowano 9 700,2 tys. zł (wyłącznie ze środków własnych), realizowano w latach 2013-2015. W jego wyniku powstała nowa siedziba Przedszkola Nr 17 oraz dodatkowe pomieszczenia szkolne dla ZS-5 w tym: m.in. stołówka, klasy lekcyjne oraz sala gimnastyczna. Wykonawca został wyłoniony w trybie przetargu nieograniczonego. Zadanie było zgodne ze *Strategią z 2014 r.* (w ramach celu strategicznego „Atrakcyjne miejsce do życia” i celu szczegółowego C2.3. „Wysoka dostępność usług publicznych”).

3) W ramach przedsięwzięcia przebudowy budynku mieszkalnego przy ul. Gwarków 3 na schronisko dla osób bezdomnych wydatkowano 288,5 tys. zł (w 2014 r.). W wyniku realizacji zadania wzrosła liczba miejsc w noclegowniach i schroniskach o 18. Zadanie było zgodne ze *Strategią Rozwiązywania Problemów z 2014 r.* (w ramach celu 1.4. Zabezpieczenie miejsc pobytu dla bezdomnych kobiet i matek z dziećmi).

4) W ramach przedsięwzięcia modernizacji budynku mieszkalnego przy ul. Kościuszki 22 dla zabezpieczenia 11 lokali mieszkalnych dla repatriantów wydatkowano 2 244,5 tys. zł. (w 2016 r. , w tym 650 tys. zł ze środków własnych oraz 1594,5 tys. zł z budżetu państwa). Zadanie było zgodne ze *Strategią z 2014 r.* (w ramach celu strategicznego „Atrakcyjne miejsce do życia” i celu szczegółowego C2.3. „Wysoka dostępność usług publicznych”).

Ww. projekty były spójne z założeniami dokumentów planistycznych, a rezultaty osiągnięte w ramach ich realizacji odpowiadały przyjętym celom oraz znalazły odzwierciedlenie w ocenach realizacji programów dokonanych przez Gminę.

Wydatki w ramach trzech⁷⁰ z czterech badanych przedsięwzięć zostały poniesione zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych. Wszystkie przedsięwzięcia zostały zrealizowane zgodnie z zawartymi umowami. W przypadku jednego przedsięwzięcia zaciągnięto zobowiązanie o wartości większej od przewidzianej w planie finansowym, co opisano w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 183, 424-459, 519)

3.9. W 2013 r. dokonano ewaluacji *Strategii z 2005 r.*, stwierdzając, że wszystkie cele strategiczne zostały realizowane. Jednocześnie wskazano, że „koniecznym jest dostosowanie zapisów obecnie obowiązującego dokumentu do nowoprzyjętych, a także aktualnie przygotowywanych dokumentów na szczeblu rządowym oraz zweryfikowanie zgodności z zapisami głównych dokumentów strategicznych kraju wyznaczających zakres i ramy polityki rozwoju”. W tym samym roku rozpoczęto prace nad aktualizacją *Strategii Rozwoju Miasta*, która została ostatecznie przyjęta w 2014 r. Do *Strategii z 2014 r.* wprowadzono zmiany polegające na zwiększeniu liczby celów operacyjnych z siedmiu do 22. Jednocześnie utrzymano dwa cele strategiczne, zmieniając ich zakres. *Strategia z 2005 r.* obejmowała następujące cele strategiczne: 1. Rozwój gospodarczy Miasta oraz 2. Podniesienie jakości życia mieszkańców i atrakcyjności Miasta. W *Strategii z 2014 r.* cele te zmieniono na: C1. Miasto konkurencyjne gospodarczo oraz C2. Atrakcyjne miejsce do Życia. Prace nad kompleksową oceną *Strategii z 2014 r.* rozpoczęto w 2017 r. (do kontroli został przedstawiony projekt dokumentu z czerwca 2017 r. zawierający monitoring wskaźników ujętych w *Strategii z 2014 r.*).

W latach 2013-2016 monitorowano wykonanie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Pisemne informacje zbiorcze przekazywano⁷¹ Prezydentowi i Radzie Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 183, 467, 409-422)

3.10. W latach 2013-2016 władze Miasta podjęły działania, dzięki którym w ramach dotacji celowych pozyskano m.in.: środki na budowę nowej siedziby Ośrodka Rehabilitacyjno-Edukacyjno-Wychowawczego i Ośrodka Wczesnej Interwencji w Żorach⁷², środki na utworzenie oraz prowadzenie dziennego domu pobytu SENIOR WIGOR, dofinansowanie do funkcjonowania i rozbudowy miejskiego żłobka, środki na budowę mieszkań socjalnych (dotacja z Banku Gospodarstwa Krajowego). Miasto pozyskało również środki w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego 2007-2013 na zadanie pn. Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez budowę przedszkola w dzielnicy Rogoźna w Żorach.

⁷⁰ Za wyjątkiem przedsięwzięcia: „Modernizacja budynku mieszkalnego przy ul. Kościuszki 22 dla zabezpieczenia 11 lokali mieszkalnych dla repatriantów”, co opisano w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

⁷¹ Zawarte w sprawozdaniach z działalności: Wydziału Lokalowego Urzędu Miasta – do 2014 r. a od 2015 r. w sprawozdaniach z działalności Działu Lokalowego Zarządu Budynków Miejskich.

⁷² umowa zawarta pomiędzy Skarbem Państwa – Wojewodą Śląskim a miastem Żory, 20 marca 2014 r., nr 805.9.21.2013.

W okresie 2013-2016 Miasto złożyło w zakresie objętym kontrolą łącznie 53 wnioski o dofinansowanie zewnętrzne dla projektów o łącznej wartości przekraczającej 48 100 tys. zł, z czego dofinansowanie otrzymały 44 wnioski dotyczące projektów o wartości 43 247,5 tys. zł. Głównymi przyczynami nieuzyskania dofinansowania były brak środków oraz uzyskanie zbyt małej liczby punktów w wyniku oceny merytorycznej.

(dowód: akta kontroli str. 36-44)

3.11. Poziom zadłużenia Miasta⁷³ w okresie objętym kontrolą wzrósł o 11% (ze 133 079 tys. zł w 2013 r. do 147 581 tys. zł w 2016 r.). Zobowiązania z tytułu poręczeń i gwarancji spadły równocześnie o 14% (ze 129 513 tys. zł w 2013 r. do 111 567 tys. zł w 2016 r.). W okresie 2013-2016 spadł wskaźnik liczony jako relacja zobowiązań ogółem do dochodów ogółem z 63%⁷⁴ w 2013 r. do 52% w 2016 r.

We wszystkich latach objętych kontrolą Miasto odnotowało ujemny wynik budżetu (liczony jako dochody ogółem minus wydatki ogółem)⁷⁵.

W okresie objętym kontrolą Miasto otrzymywało pozytywne opinie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach⁷⁶ w zakresie projektów uchwał budżetowych oraz projektów uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej oraz pozytywne opinie o prawidłowości planowej kwoty długu. W zakresie opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Miasto otrzymywało pozytywne opinie w całym okresie objętym kontrolą za wyjątkiem roku 2015, kiedy otrzymało opinię pozytywną z zastrzeżeniami. Podstawą wydania takiej opinii przez RIO było m.in.: przekroczenie w 2015 r. planowanego deficytu budżetu miasta o 2 908,6 tys. zł. Skład orzekający RIO zwrócił również uwagę na wystąpienie zobowiązań wymagalnych w kwocie 1.433,9 tys. zł.

Zgodnie z opiniami RIO Miasto spełniało wymogi zawarte w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych⁷⁷. Zgodnie z Wieloletnią Prognozą Finansową miasta Żory na lata 2017-2031 przyjętą uchwałą nr 324/XXV/16 Rady Miasta Żory z dnia 22 grudnia 2016 r. wymóg zawarty w art. 243 ww. ustawy ma być spełniony przez cały okres prognozy.

(dowód: akta kontroli str. 263-300, 373-374)

3.12. W okresie objętym kontrolą, w zakresie czterech analizowanych obszarów, złożono 20 skarg, w tym 8 dotyczących niewłaściwego działania wydziałów Urzędu i 12 dotyczące działania innych jednostek (lub ich pracowników). Wszystkie skargi zostały uznane przez Radę Miasta lub dyrektorów jednostek za niezasadne. W ramach przygotowywania Lokalnego Programu Rewitalizacji przeprowadzono badania ankietowe, które wskazały, że mieszkańcy dzielnic Rój i Kleszczówka dostrzegają problemy infrastrukturalne związane ze swoimi dzielnicami – przede wszystkim słabą komunikację z pozostałymi częściami miasta oraz zły stan dróg. Wskazano również niewystarczający dostęp do różnego rodzaju usług (edukacji, kultury, rekreacji, ochrony zdrowia itd.) w zależności od specyfiki dzielnicy i potrzeb jej mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 183, 461-466)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁷³ Według danych ze sprawozdań RB-Z za poszczególne lata.

⁷⁴ W 2013 r. po wyłączeniu zobowiązań z tytułu wyemitowanych obligacji w wysokości 9 000 tys. zł wskaźnik wynosił 58%.

⁷⁵ W 2013 r. deficyt wyniósł -3 357 tys. zł, w 2014 r. - 3 542 tys. zł, w 2015 r. - 3 190 tys. zł, a w 2016 r. -3 115 tys. zł.

⁷⁶ Zwana dalej „RIO”.

⁷⁷ Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm., zwana dalej „ustawą o finansach publicznych”.

1. Prezydent Miasta w dniu 16 maja 2016 r. zawarł umowę⁷⁸ na wykonanie prac projektowych i budowlanych polegających na modernizacji budynku mieszkalnego przy ul. Kościuszki 22 w Żorach na kwotę 1 900 tys. zł, tj. zaciągnął zobowiązanie, pomimo że na to zadanie w planie finansowym na dzień zawarcia umowy (zgodnie z klasyfikacją budżetową⁷⁹: dział 700 Gospodarka mieszkaniowa, rozdział 70095 pozostała działalność §6050 wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, zadanie: *Modernizacja budynku mieszkalnego przy ul. Kościuszki 22 w Żorach*) ujęto⁸⁰ 700 tys. zł. Zgodnie z Zarządzeniem Prezydenta⁸¹ z dnia 11 maja 2016 r. koszt realizacji ww. zadania w pozostałej części, tj. w wysokości 1 200 tys. zł miał zostać sfinansowany ze środków zabezpieczonych w budżecie miasta w dziale 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdział 90095 Pozostała działalność, §6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, zadanie: *Energooszczędne Żory – poprawa efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej przeznaczonych na potrzeby oświaty*. Zadanie to było jednak zadaniem odrębnym i nie dotyczyło przedmiotu zawartej umowy. Przeniesienie środków w planie finansowym w wysokości 1 200 tys. zł z działu 900 i ww. zadania do działu 700 Gospodarka Mieszkaniowa nastąpiło dopiero 2 czerwca 2016 r. na podstawie Uchwały Rady Miasta Żory nr 233/XIX/16.

Zaciągnięcie zobowiązania w wysokości przekraczającej wartości wskazane w zatwierdzonym przez Radę Miasta planie finansowym było niezgodne z art. 261 ustawy o finansach publicznych, według którego kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki.

Prezydent wyjaśnił, że (...) środki w kwocie 1.900.000,00 zł na realizację zadania inwestycyjnego pn.: „Modernizacja budynku mieszkalnego przy ul. Kościuszki 22 w Żorach” na dzień podpisania umowy z Wykonawcą tj. 16.05.2016r. były zabezpieczone w budżecie miasta wobec czego, nie występowały przesłanki uniemożliwiające zawarcie przedmiotowej umowy. Zarządzeniem Prezydenta Miasta Żory z 11.05.2016r. utworzone zostało przedmiotowe zadanie inwestycyjne i poprzez dokonane zmiany w budżecie zabezpieczono w dziale 700, rozdział 70095, § 6050 kwotę 700.000,00 zł. Ponadto w dziale 900, rozdział 90095, § 6057, 6059, 6050 na zadaniu inwestycyjnym pn.: „Energooszczędne Żory – poprawa efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej przeznaczonych na potrzeby oświaty” po zawarciu wszystkich kontraktów, dostępne były wolne środki finansowe w wysokości 1.200.000,00 zł. Zmiany w budżecie miasta w zakresie przesunięć pomiędzy działami leżą w kompetencji Rady Miasta, dokonanie ich możliwe było dopiero na sesji Rady Miasta w dniu 02.06.2016r. co uczyniono Uchwałą Nr 233/XIX/16. Prezydent dodał również, iż 31.03.2016r. Rada Miasta Uchwałą Nr 219/XVII/16 zobowiązała się do zapewnienia warunków do osiedlenia się na terenie Gminy jedenastu nieokreślonym imiennie repatriantom oraz członkom ich najbliższych rodzin (...). Uchwała ta stanowiła podstawę wniosku do Wojewody Śląskiego o udzielenie dotacji w oparciu o postanowienia § 8 ust. 1 rozporządzenia z 16.12.2003r. (Dz. U. 2003 Nr 229, poz. 2279 z późniejszymi zmianami), zgodnie z którym termin realizacji inwestycji związanej z modernizacją budynku przy ul. Kościuszki 22 upływał 31.12.2016r. Ze względu na krótki termin realizacji oraz obszerny zakres prac niezbędnych do wykonania, opóźnienie w zawarciu umowy z Wykonawcą robót, spowodowane niespełnieniem

⁷⁸ umowa nr IMI-RIN.7013.34.2.2016.MR.

⁷⁹ Wprowadzoną Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 ze zm.).

⁸⁰ Na podstawie zarządzenia Prezydenta Miasta Żory OR.0050.636.2016 z dnia 11 maja 2016 r.

⁸¹ Zarządzenie nr OR.0050.637.2016.

oczekiwaniem na podjęcie przez Radę Miasta ww. uchwały o zmianach w budżecie, groziłoby niezrealizowaniem inwestycji w wyznaczonym terminie a tym samym utratą możliwości pozyskania dotacji w kwocie 1.741.905,00 zł.

NIK wskazuje, że zatwierdzony przez Radę Miasta plan wydatków jest limitem zobowiązań, którego nie można przekraczać. a zmiany w budżecie miasta w zakresie przesunięć pomiędzy działami leżą w kompetencji Rady Miasta.

Ponadto NIK zauważa, że ogłoszenie o ww. zamówieniu zostało zamieszczone 13 kwietnia 2016 r., m.in. na stronie Urzędu, co wskazuje, że przeprowadzenie inwestycji było planowane co najmniej miesiąc przed zawarciem ww. umowy i w trakcie tego miesiąca odbyło się jedno posiedzenie Rady Miasta (28 kwietnia 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 152-168, 181-186, 468-507)

2. Dla monitorowania i wdrażania Strategii Rozwiązywania Problemów z 2014 r. nie powołano Zespołu Zarządzającego, o którym mowa w pkt 6 *Wdrożenie i monitorowanie Strategii Rozwiązywania Problemów 2014 r.*, wskutek czego nie wykonywano wszystkich zadań przypisanych temu zespołowi.

W ww. Strategii⁸² zapisano m.in.: (...) *Proces wdrożenia i monitoringu strategii wymaga powołania Zespołu Zarządzającego, w skład którego wchodzi osoby powołane przez Prezydenta Miasta Żory spośród przedstawicieli Urzędu Miasta i jego jednostek organizacyjnych, organizacji pozarządowych, parafii i innych grup oraz instytucji działających na terenie miasta. Do zadań Zespołu Zarządzającego będzie należało w szczególności:*

- *inicjowanie powstania rocznych lub kilkuletnich Programów Operacyjnych,*
- *powoływanie zespołów roboczych,*
- *monitoring okresowy postępów osiągania celów Strategii,*
- *gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących wskaźników realizacji celów,*
- *inicjowanie i podejmowanie działań korygujących, w przypadku stwierdzenia odchyleń od zamierzonych celów.*

Zespołowi Zarządzającemu przypisano również odpowiedzialność za aktualizację strategii.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że zadania monitorowania procesu wdrażania Strategii podjął się MOPS w Żorach, który pozostawał w systematycznym kontakcie z poszczególnymi podmiotami zaangażowanymi w proces wdrażania i realizacji Strategii. MOPS pozyskiwał dane od poszczególnych partnerów instytucjonalnych i społecznych i przedstawiał informacje o realizacji Strategii władzom miasta. Zapisy w strategii dotyczące zadań zespołu monitorującego są rekomendacją, wskazówką. De facto zadania Zespołu są wykonywane przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Żorach.

W ocenie NIK, przedkładane przez MOPS raporty i sprawozdania nie przedstawiają informacji na temat okresowych postępów osiągania celów strategii. Jednocześnie brak docelowych wartości przyjętych w tej strategii wskaźników ogranicza możliwość oceny skuteczności i efektywności realizowanych działań.

(dowód: akta kontroli str. 155-168, 183)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że wydatki poniesione przez Miasto w kontrolowanych obszarach przyniosły pozytywne rezultaty i przyczyniały się do poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców. W ocenie NIK,

⁸² na str. 93 i 94

cztery zbadane przedsięwzięcia odzwierciedlały założenia przyjęte w dokumentach strategicznych. Jako nieprawidłowe NIK ocenia zaciągnięcie przez Prezydenta Miasta zobowiązania bez stosownego upoważnienia, a także niepowołanie Zespołu Zarządzającego, którego zadaniem wg *Strategii Rozwiązywania Problemów z 2014 r.* było jej wdrożenie i monitorowanie.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸³, wnosi o:

1. **Podjęcie działań mających na celu uzupełnienie obowiązującej Strategii rozwiązywania problemów społecznych o brakujące, a wymagane przepisami elementy.**
2. **Powołanie Zespołu Zarządzającego, opisanego w *Strategii Rozwiązywania Problemów z 2014 r.*, w celu zapewnienia wykonywania wszystkich zadań przypisanych dla tego zespołu.**

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie
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 wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Katowice, dnia 20 października 2017 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

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

⁸³ Dz. U. z 2017 r., poz. 524, zwanej dalej „ustawą o NIK”.