



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.008.01.2017

P/17/070

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@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 Łodzi
Kontroler	Barbara Głowińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/82/2017 z dnia 23 maja 2017 r. i nr LLO/123/2017 z dnia 7 sierpnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego (dalej: „Urząd”), al. Piłsudskiego 8, kod 90-051 Łódź.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Witold Stępień, Marszałek Województwa Łódzkiego ¹ (od dnia 1 grudnia 2014 r. ²). (dowód: akta kontroli str. 5-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia³, iż Urząd prawidłowo, w zakresie wynikającym z kompetencji jednostki i uwarunkowań systemowych polityki społecznej, realizował zadania mające wpływ na sytuację mieszkańców województwa łódzkiego, w tym Łodzi i Zgierza.

Samorząd Województwa Łódzkiego⁴ starannie diagnozował⁵ sytuację w regionie, identyfikując najistotniejsze problemy społeczno-ekonomiczne w zakresie obszarów związanych z: pomocą społeczną, rynkiem pracy i zapewnieniem opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 i w wieku przedszkolnym. Cele i kierunki działań określone w dokumentach strategicznych i programowych Województwa były spójne i odpowiadały zidentyfikowanym problemom. Nie spełniały jednak w pełni (z wyjątkiem przyjętych w Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020⁶ oraz w Regionalnych Programach Operacyjnych Województwa Łódzkiego: 2007-2013 2014-2020⁷) podstawowych wymogów dla prawidłowego zarządzania, bowiem nie były mierzalne i określone w czasie, co utrudniało możliwości skutecznego monitorowania realizacji przyjętych założeń. Pomimo powyższych uchybień, Urząd prowadził zgodnie z przepisami ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁸ systematyczny monitoring wybranych problemów w regionie, opracowując stosowne raporty, m.in. w trakcie realizacji projektów systemowych⁹,

¹ Zwany dalej „Marszałkiem”

² Uprzednio Witold Stępień od 2 grudnia 2010 r.

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

⁴ Dalej zwanego „Województwem”.

⁵ Poprzez m.in. właściwe merytorycznie wydziały Urzędu i nadzorowane jednostki organizacyjne, w szczególności Regionalne Centrum Polityki Społecznej (zwane dalej: „RCPS”) i Wojewódzki Urząd Pracy w Łodzi (zwany dalej: „WUP”).

⁶ Przyjętej uchwałą Sejmiku Województwa Łódzkiego nr LI/865/06 z dnia 31 stycznia 2006 r. oraz zaktualizowanej uchwałą Sejmiku Województwa Łódzkiego nr XXXIII/644/13 z dnia 26 lutego 2013 r., zwanej dalej „Strategią Rozwoju 2020” lub „SRWL”, www.lodzkie.pl.

⁷ Dalej: „RPO WL 2007-2013” i „RPO WL 2014-2020”; www.lodzkie.pl.

⁸ Dz.U. z 2016 r. poz. 930

⁹ Projekty m.in.: „Wsparcie i podnoszenie kwalifikacji zawodowych kadr pomocy i integracji społecznej”, „Ekspertyzy/doradztwo, badania, analizy i publikacje związane z Regionalnym Programem Operacyjnym”.

realizowanych przez Regionalne Centrum Polityki Społecznej, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013¹⁰, a także w trakcie realizacji przez Wojewódzki Urząd Pracy w Łodzi zadań związanych z opracowaniem badań i analiz rynku pracy¹¹.

W okresach programowania funduszy unijnych (2007-2013 i 2014-2020) Województwo uzyskiwało dofinansowanie ze środków europejskich na realizację działań nakierowanych na rozwiązywanie problemów m.in. w zakresie bezrobocia i wykluczenia społecznego.

W Urzędzie zgodnie z przyjętymi założeniami realizowano zbadane działania mające na celu poprawę sytuacji społeczno-ekonomicznej Województwa. Intensyfikacja tych działań na rzecz aktywizacji gospodarczej przyczyniła się do spadku bezrobocia w regionie, w tym w Łodzi i Zgierzu. Zmniejszenie stopy bezrobocia z 14,8% w 2013 r. do 8,6% w 2016 r. odpowiadało spadkowej tendencji w tym zakresie w skali kraju (13,4% do 8,3%).

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieuwjęciu w Wojewódzkiej Strategii w zakresie Polityki Społecznej na lata 2007-2020¹², wbrew dyspozycji art. 16b ust. 2 pkt 3 lit c) ustawy o pomocy społecznej, jej ram finansowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Identyfikacja problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców województwa łódzkiego.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Do najważniejszych dokumentów Województwa, opracowanych w latach 2013-2016, w których przedstawiono diagnozę sytuacji społeczno-ekonomicznej oraz funkcjonalno-przestrzennej mieszkańców województwa należały: SRWL, WSPS, dokumenty programowe służące realizacji celów określonych w Strategii Polityki Społecznej, a także regionalne plany działań na rzecz zatrudnienia.

1.1.1. Przedstawiona w Strategii Rozwoju 2020¹³ diagnoza sytuacji Województwa i jego mieszkańców obejmowała odniesienia do sytuacji poszczególnych subregionów, gmin i powiatów. Stopa bezrobocia w regionie utrzymywała się na poziomie zbliżonym do krajowego (w 2011 r. odpowiednio 12,7%, 12,5%). Rynek pracy Województwa charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem terytorialnym. Występują tu bowiem zarówno ośrodki o usługowo-przemysłowym charakterze, jak również ośrodki o charakterze rolniczym (w 2010 r. 19% zatrudnionych pracowało w rolnictwie). Stopa bezrobocia zawierała się w przedziale od niespełna 10% (powiat łowicki, skierniewicki, rawski) do ponad 17% (powiat tomaszowski, zgierski, łaski). Problemy demograficzne w województwie łódzkim należą do największych w kraju. W regionie obserwuje się jeden z najintensywniejszych procesów depopulacji o utrwalonym trendzie i niekorzystnej prognozie. Przewiduje się, że

¹⁰ Dalej zwany „PO KL”.

¹¹ Stosownie do przepisów ustawy z dnia 20 kwietnia 2004r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2017 r. poz. 1065), zwanej dalej „ustawą o promocji zatrudnienia”.

¹² Przyjęta uchwałą SWL nr XI/244/07 z dnia 10 lipca 2007 r. zwana dalej „Strategią Polityki Społecznej” lub „WSPS”. Strategia została zaktualizowana uchwałą nr XXXV/454/17 z dnia 27 marca 2017 r. Publikacja została opracowana w ramach projektu „Plan Realizacji Działań w ramach PT RPO WL na lata 2014-2020 na rok 2016”, podprojektu pn. „Funkcjonowanie regionalnych obserwatoriów terytorialnych”, współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach RPO WL 2014-2020, Osi priorytetowej XII Pomoc Techniczna, Działania XII.2 System realizacji. www.lodzkie.pl.

¹³ Opracowanie wojewódzkiej strategii było zgodne z przyjętą przez Polskę europejską polityką społeczną, określoną podczas Szczytu Lizbońskiego w 2000 roku. Strategia Lizbońska określiła Europejski Model Społeczny, którego podstawę stanowią dwa główne cele: pełne zatrudnienie i spójność społeczna.

Przyjęte cele mają również odzwierciedlenie w dokumentach Rady Europy a szczególnie w Strategii Spójności Społecznej z 2000 r. potwierdzonej i rozbudowanej w Zrewidowanej Strategii Spójności Społecznej z 2004 r., która była oparta na raporcie „Dostęp do praw społecznych w Europie”.

proces wyludniania będzie się pogłębiał i w 2035 roku liczba ludności regionu zmniejszy się prawie o 306 tys. osób, do 88,5% liczby z 2004 roku. Odniesienia do sytuacji ekonomiczno-społecznej zawarto także w "Diagnozie strategicznej aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego na lata 2007-2020"¹⁴. Poziom bezrobocia w województwie łódzkim określono w tym dokumencie jako zbliżony do poziomu krajowego, jednakże o silniejszym trendzie zniżkowym w latach 2004-2008. Najmniejsze wahania stopy bezrobocia występowały w rolniczych powiatach regionu. Większą podatnością rynków pracy na zmiany koniunktury gospodarczej charakteryzowały się miasta i wysoko zurbanizowane powiaty usługowo-przemysłowe. W regionie dostępna była duża ilość ofert pracy, przy czym koncentracja popytu na pracę miała miejsce na obszarze aglomeracji łódzkiej. W SRWL przedstawiono analizę SWOT¹⁵, obejmującą m.in. słabe strony Województwa i potencjalne zagrożenia, w tym: słaby stan szkolnictwa i kształcenia zawodowego, duże dysproporcje w rozwoju gospodarczym na poziomie powiatów i gmin, pogłębiająca się niekorzystna sytuacja demograficzna, słabo rozwinięte poczucie tożsamości terytorialnej mieszkańców województwa, znaczna powierzchnia obszarów zdegradowanych wymagających rewitalizacji, niski poziom sprawności organizacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 9-14)

1.1.2. W Strategii Polityki Społecznej wskazano na problem zróżnicowania społecznego. Sytuację regionu kształtują procesy demograficzne związane ze spadającą liczbą ludności regionu i postępującym procesem starzenia się społeczeństwa. W ramach analizy SWOT, wśród słabych stron wskazano m.in. na długotrwałe bezrobocie i ubóstwo, złą sytuację ekonomiczno-społeczną rodzin, zjawisko marginalizacji grup społecznych (wykluczenie społeczne), wzrost liczby osób uzależnionych i eksperymentujących, niewystarczający dostęp do specjalistycznych usług edukacyjnych, zdrowotnych i opiekuńczych. W dokumencie tym wskazano także na wzrastające zjawisko przestępczości, przemocy i agresji w społeczeństwie, wzrost liczby uzależnień wśród dzieci i młodzieży, narastające zjawisko patologii społecznej, bezdomność, dyskryminację na rynku pracy osób w wieku produkcyjnym niemobilnym (44-60/65 lat).

(dowód: akta kontroli str. 15-27)

1.1.3. W dokumentach programowych i planistycznych służących realizacji celów określonych w WSPS oraz w innych opracowaniach¹⁶ przygotowanych przez RCPS zamieszczono szereg odniesień do występujących w regionie problemów społecznych (m.in.: bezrobocie, ubóstwo, przemoc w rodzinie, uzależnienia, wykluczenie społeczne oraz pomoc w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych).

(dowód: akta kontroli str. 28-32)

1.2. Analiza problemów Województwa i diagnoza sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców Województwa prowadzona była w ramach zadań i obowiązków departamentów Urzędu i jednostek organizacyjnych Województwa¹⁷, m.in.:

- Departamentu Polityki Regionalnej w ramach współpracy z Regionalnym Obserwatorium Terytorialnym Urzędu, do którego zadań należało m.in. prowadzenie analiz i ewaluacji strategicznych dokumentów wojewódzkich,

¹⁴ Przyjęta uchwałą Sejmiku Województwa Łódzkiego nr XLVII/1349/09 z dnia 3 listopada 2009 r. www.lodzkie.pl.

¹⁵ popularna technika służąca do porządkowania i analizy informacji

¹⁶ Np. w dokumentach (raportach, ocenach, opracowaniach): „Rozpowszechnianie picia napojów alkoholowych oraz używanie narkotyków wśród mieszkańców województwa w 2015 r. „ (raport opracowany przez Pracownię Badawczą – Szkoleniową Perspektywa w Warszawie w 2015 r.); diagnoza sytuacji w zakresie „Problemy wynikających z używania narkotyków i alkoholu” (badanie przez Poradnię Profilaktyki i Leczenia Uzależnień” (MONAR w Łodzi w 2016 r.); diagnoza sytuacji województwa na temat „Zjawiska przemocy w rodzinie wraz z rekomendacjami” (badanie przez Uniwersytet Poznański w 2016 r.); analiza sytuacji wewnątrzregionalnej w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa w województwie na potrzeby właściwego profilowania interwencji podejmowanych w ramach RPO WL na l. 2014-202 (GUS maj 2016 r.); *Struktura zatrudnienia, organizacja pracy w Ośrodkach Pomocy Społecznej oraz PCPR*” (2013 r.).

¹⁷ Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi przyjętymi uchwałami ZWL: RCPS nr 853/16 z dnia 26 lipca 2016 r i WUP nr 200/15 z dnia 3 marca 2015 r., www.rcpslodz.pl.

prorowadzenie analiz polityk publicznych zapisanych w strategicznych dokumentach krajowych, mających wpływ na rozwój województwa łódzkiego oraz prowadzenie badań i analiz dotyczących sytuacji społeczno-gospodarczej i trendów rozwojowych;

- Regionalnego Obserwatorium Rynku Pracy (działającego w strukturach WUP), do zadań którego należało m.in. opracowywanie cyklicznych informacji i analiz o sytuacji na rynku pracy w Województwie;
- Regionalnego Obserwatorium Integracji Społecznej (działającego w strukturach RCPS), do którego zadań należało m.in. prowadzenie badań i analiz z zakresu polityki i integracji społecznej.

Analizy i diagnozy sytuacji społeczno-ekonomicznej były aktualne i kompletne, przeprowadzano je w odniesieniu do mieszkańców całego województwa łódzkiego.

(dowód: akta kontroli str. 33-53, 338-345)

1.3. Problemy społeczne w województwie łódzkim, w tym również w Łodzi i Zgierzu, wynikały m.in.: z niekorzystnej zmiany struktury wiekowej ludności, wzrostu liczby i udziału osób w wieku poprodukcyjnym, niekorzystnej sytuacji zdrowotnej mieszkańców, w tym: wysokiej zachorowalności, wysokiej umieralności oraz niskiego wskaźnika trwania życia, relatywnie niskiego poziomu życia mieszkańców, wysokiego poziomu bezrobocia wpływającego na wzrost poziomu ubóstwa, niskiego poziomu dostępności form opieki nad dziećmi do lat 3 oraz niedostatecznie rozwiniętych usług opiekuńczych dla osób starszych i osób z niepełnosprawnościami.

Marszałek Województwa wyjaśnił, iż *problemy społeczne będące bezpośrednim następstwem restrukturyzacji przemysłu w największym stopniu warunkujące sytuację w wymiarze społeczno-gospodarczym to: wysoki poziom bezrobocia (w tym bezrobocia długotrwałego), niekorzystna sytuacja grup bezrobotnych na rynku pracy wynikająca z niskich kwalifikacji, spadek liczby mieszkańców, niski poziom kapitału ludzkiego, w tym m.in. rosnące wykluczenie społeczne, słaby stan szkolnictwa i kształcenia zawodowego na poziomie ponadgimnazjalnym i wyższym.*

(dowód: akta kontroli str. 54-67)

1.4. Zgodnie z dyspozycją art. 8 ust. 9 ustawy o promocji zatrudnienia, Sejmik Województwa raz w roku dokonywał oceny sytuacji na rynku pracy i realizacji zadań w zakresie polityki rynku pracy. Przygotowane przez WUP za kolejne lata 2013-2016 opracowania dotyczące analizy tej sytuacji, Dyrektor WUP¹⁸ przedkładał Przewodniczącemu Sejmiku, po uprzednim uzyskaniu akceptacji Zarządu Województwa. W opracowaniach tych, podobnie jak w Regionalnych planach działań na rzecz zatrudnienia, wskazano m.in. na utrzymujące się zróżnicowanie terytorialne zjawiska bezrobocia w regionie.

Przedłożenie opracowań WUP za lata 2013-2016 udokumentowano w protokołach sesji Sejmiku¹⁹. Opracowania te nie zawierały opisu sytuacji na rynku pracy w poszczególnych miastach regionu.

Przewodniczący Sejmiku wyjaśnił, że *„Analiza przedstawiona w dokumentach zawiera porównania sytuacji w województwie łódzkim z innymi województwami lub zestawia dane porównując sytuację w powiatach regionu”.*

(dowód: akta kontroli str. 68-94)

1.5. Oceny zasobów pomocy społecznej sporządzane były corocznie przez RCPS²⁰, zgodnie z wymogami określonymi w art. 16a ustawy o pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 95-117)

¹⁸ Zgodnie ze Statutem WUP realizuje zadania m.in. w zakresie polityki rynku pracy, www.wuplodz.pl.

¹⁹ Protokoły z sesji z dnia: 26 maja 2014 r., 26 maja 2015 r., 24 maja 2016 r., 30 maja 2017 r.

²⁰ W latach 2013-2014 przez Wydział ds. Promocji i Integracji Społecznej RCPS, w latach 2015-2016 przez Wydział Badań i Analiz RCPS.

Według oceny zasobów za 2013 r., w regionie nie uległy poprawie niekorzystne trendy demograficzne, zaś głównymi kwestiami społecznymi były ubóstwo i bezrobocie. W związku z utrzymującymi się niekorzystnymi trendami demograficznymi rekomendowano m.in. następujące obszary działań: wzmacnianie działań polegających na tworzeniu nowych miejsc pracy, w tym rozwój przedsiębiorczości społecznej, stwarzanie dogodnych warunków życia rodzin oraz prowadzenie działań mających na celu wspieranie rodzin, głównie rodzin z dziećmi, promowanie i realizację działań mających na celu aktywizację osób w wieku poprodukcyjnym i ich integrację ze środowiskiem, promowanie i rozwój wolontariatu, w tym samopomocy, wzmacnianie kadry pomocy społecznej i rozwój zasobów instytucji społecznych.

W ocenie zasobów za 2014 r. przeanalizowano dane za lata 2012–2014, które wskazywały na zwiększanie się w regionie łódzkim dysfunkcji społecznych: alkoholizmu, narkomanii, przemocy w rodzinie oraz bezradności w sprawach opiekuńczo–wychowawczych (wzrost liczby rodzin z problemem: bezradności w sprawach opiekuńczo - wychowawczych - o 4,98%, alkoholizmu - o 3,25%, narkomanii - o 37,57%, przemocy w rodzinie - o 61,34%). Rekomendowano działania zmierzające do ograniczania niekorzystnych zjawisk społecznych poprzez m.in.: prowadzenie i rozwój instytucjonalny ośrodków wsparcia dla osób dotkniętych przemocą, rozwój sieci szkoleń skierowanych dla ofiar przemocy i osób stosujących przemoc w rodzinie, rozwój sieci mieszkań chronionych, ośrodków interwencji kryzysowej, zwiększenie zatrudnienia asystentów rodziny, rozwój sieci klubów i świetlic dla dzieci, promocję programu „karta rodzin wielodzietnych”, a także rozwój systemu pieczy zastępczej.

Według oceny zasobów za 2015 r., niepokojącym zjawiskiem był wysoki i rosnący udział osób długotrwale korzystających z systemu pomocy społecznej (w całej populacji wyniósł 54,9%). Główne problemy społeczne to: ubóstwo (wzrost o 9% w stosunku do roku 2014); bezrobocie (odsetek rodzin wspieranych ze względu na bezrobocie wyniósł 48% i nie zmienił się w porównaniu do 2014 r.); wspieranie w ramach pomocy ze względu na niepełnosprawność i długotrwale lub ciężką chorobę (dla obu kategorii: 37% w 2015 roku; wzrost o 3% w stosunku do roku 2014). Najbardziej powszechną formą wsparcia w Województwie były świadczenia pieniężne, którymi objęto 62% ludności korzystającej z pomocy społecznej.

Ze świadczeń niepieniężnych w 2015 roku korzystało około 43% wszystkich osób uprawionych. Najczęściej stosowaną formą wsparcia w ramach świadczeń niepieniężnych było zapewnienie mieszkańcom darmowego posiłku (43,5 tys. mieszkańców, z czego 86,9% stanowiły dzieci i młodzież do 18 roku życia). Liczba osób korzystających z usług opiekuńczych w środowisku, w tym usług specjalistycznych, wyniosła łącznie 7.211 osób. Największe zapotrzebowanie w tym zakresie odnotowano w mieście Łodzi, powiecie radomszczańskim, pabianickim oraz w Piotrkowie Trybunalskim.

W ramach aktywności projektowo-konkursowej jednostek pomocy społecznej w Województwie odnotowano w 2015 r. realizację 235 projektów i programów (zmniejszenie w porównaniu do roku 2013 (337) i 2014 (299), głównie za sprawą spadku realizacji projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego („EFS”), co było związane z zakończeniem okresu programowania 2007-2013 funduszy Unii Europejskiej.

Rekomendowano podjęcie działań zmierzających m.in. do: dostosowania struktury funkcjonujących domów pomocy społecznej do potrzeb demograficznych i zdrowotnych mieszkańców; tworzenia ośrodków wsparcia dziennego w formie

środowiskowych domów pomocy dla osób z demencją i chorobą Alzheimera oraz promocji rodzicielstwa zastępczego.

W 2016 r. w regionie zaobserwowano: spadek liczby mieszkańców o ponad 8 tys. w stosunku do roku 2015, intensywny proces starzenia się społeczeństwa, nieznaczny wzrost udziału ludności biernej zawodowo (43% ogółu ludności w 2015 r.), przy jednoczesnym spadku liczby aktywnych zawodowo (około 57% ogółu ludności w 2015 r.). Stopa bezrobocia rejestrowanego osiągnęła na koniec 2016 r. wartość 8,6%, co stanowiło spadek o 1,7 pkt. proc. w stosunku do 2015 r. oraz o 5,5 pkt. proc. w stosunku do 2013 r.. Długotrwale bezrobotni stanowili 43,1% wszystkich bezrobotnych zaś ubóstwem relatywnym zagrożone było 12,3% wszystkich mieszkańców. Pomocą w formie świadczeń objęto ponad 79 tys. rodzin liczących łącznie blisko 178,5 tys. osób. Do najczęstszych powodów przyznawania pomocy i wsparcia należały: ubóstwo (53% rodzin), bezrobocie (48%), długotrwała lub ciężka choroba (42%), niepełnosprawność (36%) oraz bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego (19%).

Przedstawione rekomendacje były zbieżne w ujętych w ocenie za rok 2015.

Na podstawie rekomendacji zawartych w ocenach i realizowanych programach wojewódzkich, Marszałek Województwa podjął działania będące odpowiedzią na zdiagnozowane problemy, polegające m.in. na współpracy z organizacjami pozarządowymi w zakresie: rozwiązywania problemów alkoholowych, przeciwdziałania narkomanii, przeciwdziałania przemocy w rodzinie, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, działań na rzecz osób niepełnosprawnych, ekonomii społecznej, pomocy społecznej, działań na rzecz osób starszych (z organizacjami działającymi na terenie Łodzi podpisano 283 umowy, a na terenie Zgierza 9 umów). W zakresie edukacji społecznej organizowano konferencje, kampanie i szkolenia, a także współpracowano z mediami. W zakresie ekonomii społecznej przyjęto Wieloletni Plan Działań na Rzecz Rozwoju Upowszechniania Ekonomii Społecznej w województwie na lata 2013–2020²¹, powołano Radę Rozwoju Ekonomii Społecznej w Województwie, dofinansowano koszty tworzenia i działania zakładów aktywności zawodowej, prowadzono prace związane z Europejską Platformą Współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, realizowano program działań na rzecz rodzin wielodzietnych²², powierzono Fundacji Gajusz prowadzenie Interwencyjnego Ośrodka Preadopcyjnego „Tuli-Luli”.

(dowód: akta kontroli str. 54-67)

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności Urzędu, w przedstawionym wyżej zakresie, nie stwierdzono nieprawidłowości.

W dokumentach strategicznych i programowych Województwa uwzględniono diagnozę sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców regionu, w tym Łodzi i Zgierza. Diagnoza ta odbywała się w oparciu o aktualne i kompletne dane prezentowane w różnorodnych raportach i analizach sporządzanych głównie przez właściwe jednostki organizacyjne Województwa.

2. Programowanie kierunków działań, uwzględniających wyniki rozpoznanych problemów.

Opis stanu
faktycznego

2.1. W dokumentach strategicznych (SRWL i WSPS) i programowych Województwa (tj. w Programach: "Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata: 2011-2015 i 2017-2020²³, Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011-2015 i 2017-2020²⁴,

²¹ Uchwała nr 796/13 ZWL.

²² Wojewódzka Karta Rodzin Wielodzietnych

²³ Przyjęte uchwałami Sejmiku nr VI/106/11 z dnia 29 marca 2011 r. i nr XXXIII/427/17 z dnia 7 lutego 2017 r.

²⁴ Przyjęte uchwałami Sejmiku nr VI/105/11 z dnia 29 marca 2011 r. i nr XXXIII/426/17 z dnia 7 lutego 2017 r.

Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2011-2015 i 2017-2020²⁵, Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych i Przeciwdziałania ich Wykluczeniu Społecznemu oraz Pomocy w Zatrudnianiu Osób Niepełnosprawnych na lata: 2007-2013 i 2014-2020²⁶), uwzględniono cele i priorytety odnoszące się do sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców regionu (bez ich konkretnego przełożenia na miasta Łódź i Zgierz).

2.1.1. W SRWŁ wśród wyznaczonych kierunków działań wymieniono m.in.: kształtowanie i rozwój kadr, rozwój szkolnictwa zawodowego, aktywizację zawodową, rozwój usług i poprawę dostępu do sektora edukacji, ochrony zdrowia, pomocy społecznej i pieczy zastępczej, przeciwdziałanie ubóstwu, dyskryminacji i wykluczeniu społecznemu oraz wspieranie procesów rewitalizacji zdegradowanych obszarów mieszkaniowych i przemysłowych.

Strategia Rozwoju 2020, określając wizję i misję oraz cele rozwoju Województwa, pełniła rolę kierunkową również dla samorządów powiatowych i gminnych, środowisk naukowych i biznesowych, organizacji pozarządowych i innych instytucji, a także dla wszystkich mieszkańców regionu.

SRWŁ wpisywała się w założenia strategii „Europa 2020”, przyjętej przez Radę Europejską w 2010 r. i wskazującej na trzy wzajemnie ze sobą skorelowane priorytety:

- rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji;
- rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej;
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

Strategia Rozwoju 2020 była również spójna z planem zagospodarowania przestrzennego województwa łódzkiego²⁷ zakładającym, że regionalna polityka rozwoju będzie realizowana w dwóch płaszczyznach: horyzontalnej - odnoszącej się do obszaru całego województwa i terytorialno-funkcjonalnej - odnoszącej się do obszarów miejskich, obszarów wiejskich oraz obszarów funkcjonalnych.

Narzędziem realizacji polityki terytorialno-funkcjonalnej na obszarach miejskich i wiejskich był również kontrakt terytorialny²⁸. Zgodnie z polityką przyjętą na szczeblu krajowym, podstawą dla przygotowania i uzgadniania kontraktu terytorialnego są obszary strategicznej interwencji (OSI) wynikające z założeń polityki państwa.

Działania prowadzone w ramach OSI na poziomie regionalnym zostaną objęte wsparciem przez instrumenty rządowe. Jako podstawę dla wyznaczenia OSI szczególnie istotnych dla rozwoju kraju, w regionie łódzkim przyjęto typy obszarów, wskazane „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020 tj.: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie”²⁹. Są to: Łódź i jej obszar funkcjonalny, ośrodki subregionalne – miasta powiatowe powyżej 20 tys. mieszkańców i ich obszary funkcjonalne, miasta powiatowe tracące funkcje społeczno-gospodarcze, obszary wiejskie o słabej dostępności do usług publicznych.

Strategia Rozwoju 2020, jako dokument programowy Województwa, została rozwinięta i uzupełniona poprzez zapisy innych dokumentów strategicznych i programowych (dotyczących m.in. przeciwdziałania przemocy w rodzinie, przeciwdziałania narkomanii, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych).

(dowód: akta kontroli str. 118-142)

²⁵ Przyjęte uchwałami Sejmiku nr VII/104/11 z dnia 29 marca 2011 r. i nr XXXIII/425/17 z dnia 22 lutego 2017 r.

²⁶ Przyjęte uchwałami Sejmiku nr IV/75/07 z dnia 25 stycznia 2007 r. i nr XLIV/812/14 z dnia 10 lutego 2014 r.

²⁷ „Aktualizacja” uchwalony uchwałą nr LX/1648/10 SWŁ z dnia 21 września 2010 r.

²⁸ Kontrakt terytorialny przyjęty uchwałą nr 1443/14 Zarządu Województwa Łódzkiego „ZWŁ”) z dnia 14 listopada 2014 r. oraz aneksów do kontraktu (uchwały ZWŁ nr 768/15 z dnia 15 lipca 2015 r. i nr 619/17 z dnia 22 maja 2017 r.).

²⁹ Przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2010 r. (M.P. z 2011 r. Nr 36, poz. 423).

2.1.2. Strategia Polityki Społecznej, , stanowiła integralną część strategii rozwoju województwa pn. „Strategia Rozwoju 2020”. Jej zapisy przedstawiały rozwinięcie i uzupełnienie celów i kierunków wyznaczonych w Strategii Rozwoju 2020. Wśród określonych w WSPS celów strategicznych wymieniono m.in.: wdrażanie aktywnej polityki społecznej, systemową pomoc osobom i rodzinom, tworzenie warunków sprzyjających uczestnictwu w życiu społecznym osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym, zapobieganie i przeciwdziałanie problemom uzależnień, zwiększenie samodzielnego funkcjonowania osób niepełnosprawnych oraz propagowanie aktywnego trybu życia i wsparcia osób w wieku poprodukcyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 27)

2.2. W latach 2013-2016 Regionalne Plany Działań na Rzecz Zatrudnienia³⁰ (zwane dalej „PDRZ”) były corocznie opracowywane przez WUP i przyjmowane uchwałami ZWŁ³¹. W dokumentach tych wskazywano na problem terytorialnego zróżnicowania stanu i natężenia bezrobocia w województwie łódzkim. Najwyższą stopę bezrobocia (na koniec grudnia 2015 r.) odnotowano w powiecie kutnowskim (14,1%), a najniższą w powiecie skierniewickim ziemskim (6,6%).

W 2013 r. jako główne cele PDRZ określono: zmniejszenie liczby bezrobotnych w regionie poniżej 200 000 osób, zmniejszenie stopy bezrobocia poniżej 14,8%, rozwój przedsiębiorczości oraz wzrost liczby nowych podmiotów. Z kolei, na 2014 r. zaplanowano utrzymanie liczby bezrobotnych poniżej 170 000 osób, a stopy bezrobocia poniżej 14,8%. W planach na lata 2015 i 2016 wskazywano na konieczność zapewnienia wzrostu zatrudnienia, ograniczenia bezrobocia w regionie poprzez wsparcie osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz zwiększenia aktywności osób w wieku 30-50 lat na rynku pracy. Celem PDRZ na 2015 r. było podjęcie działań i uruchomienie przedsięwzięć, które miały służyć zapewnieniu wzrostu produktywnego zatrudnienia oraz ograniczeniu bezrobocia w regionie. Przy opracowywaniu PDRZ w 2016 r. uwzględniono SRWŁ oraz WSPS. W PDRZ określono preferowane programy regionalne, projekty lokalne, priorytetowe grupy bezrobotnych i innych osób wymagających wsparcia - po zasięgnięciu opinii powiatowych jednostek samorządu terytorialnego oraz partnerów społecznych. Jako cel określono promocję aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn w wieku 50+ oraz promocję działań na rzecz wydłużenia aktywności zawodowej osób 50+. Przewidywane efekty określono jako: wzrost liczby działań podejmowanych na rzecz tej grupy osób (w tym realizacja programów specjalnych), zwiększenie wiedzy na temat sytuacji na regionalnym rynku pracy osób po 50 roku, zwiększenie wiedzy osób fizycznych lub pracodawców o możliwościach prawnych w zakresie aktywizacji osób w wieku 50+.

Cele założone w PDRZ na 2013 zostały osiągnięte tj. liczba zarejestrowanych osób bezrobotnych w regionie wynosiła 151.626 osób przy stopie bezrobocia 14,1%. Założony w PDRZ na 2014 r. plan został zrealizowany - na koniec 2014 r. W tym czasie w województwie zarejestrowanych było 126.157 bezrobotnych, tj. o 16,8% mniej niż w roku poprzednim. Zrealizowane zostały również cele przyjęte w PDRZ na 2015 r., tj. utrzymanie liczby bezrobotnych w regionie poniżej 130.000 osób, a stopy bezrobocia na poziomie nie wyższym niż 12%. W końcu grudnia 2015 r. w Województwie zarejestrowanych było 109.510 osób, tj. o 16.647 osób mniej niż w 2014 r.

³⁰ Dokumenty przygotowano przy bezpośredniej współpracy z powiatowymi urzędami pracy województwa „PUP”, Centrum Informacji i Planowania Kariery Zawodowej w Łodzi oraz jego oddziałami: w Piotrkowie Trybunalskim, Sieradzu i Skierniewicach, wydziałami WUP w Łodzi: Międzynarodowego Pośrednictwa Pracy, Obsługi EFS, ds. Agencji Zatrudnienia, Łódzkiej Wojewódzkiej Komendy Ochotniczych Hufców Pracy oraz Urzędu Miasta Łodzi.

³¹ Uchwały ZWŁ z dnia 16 lipca 2013 r., z dnia 6 maja 2014 r., z dnia 15 maja 2015 r. i z dnia 14 czerwca 2016 r. Teksty Regionalnych planów działań oraz sprawozdania z ich realizacji za kolejne lata opublikowano na stronach BIP Urzędu.

W 2016 r., wraz z malejącą ilością zarejestrowanych bezrobotnych, zmniejszeniu do 8,6% uległa stopa bezrobocia (wskaźnik ten był o 1,7 pkt procentowego niższy niż w 2015 r.³²). W ramach środków Funduszu Pracy³³ – zapewniono udział 4705 osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia zarejestrowanych w PUP województwa łódzkiego w formach aktywizacji zawodowej (szkolenia, staże, prace interwencyjne, roboty publiczne, prace społecznie użyteczne, jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej, wyposażenie/doposażenie stanowiska pracy). Na realizację powyższych działań, z rezerwy Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, pozyskano w 2016 r. dodatkowo 913,3 tys. zł. W ramach środków EFS wsparciem objęto: 1027 osób w wieku 50+ (RPO WŁ - Działanie VIII.1 Wsparcie aktywności zawodowej osób po 29 roku życia przez PUP) oraz 47 osób powyżej 54 lat (RPO WŁ - Działanie VIII.3 Wsparcie przedsiębiorczości).

W 2016 r. z inicjatywy Regionalnego Obserwatorium Rynku Pracy WUP opracowano raport badawczy „Popyt na pracę w obszarze srebrnej gospodarki. Analiza dla województwa łódzkiego”. Celem przedmiotowego badania było oszacowanie zapotrzebowania na pracę w sektorze gospodarki senioralnej. Z zebranych i opracowanych informacji z PUP oraz GUS wynika, iż w latach 2013-2016 osiągnięto zakładane cele.

(dowód: akta kontroli str. 190-191)

2.3. Problemy i ryzyka związane z sytuacją społeczno-ekonomiczną mieszkańców Województwa, w tym Łodzi i Zgierza, wynikające m.in. z restrukturyzacji przemysłu, zostały zidentyfikowane w dokumentach strategicznych i programowych (co opisano w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Realizacji celów określonych w WSPS służyły dokumenty programowe Województwa, odnoszące się do poszczególnych obszarów polityki społecznej.

W programach tych przyjęto, że przewidziane w nich cele będą realizowane w formie pracy ciągłej przez cały okres ich obowiązywania, a podsumowanie corocznych efektów zawarte zostanie w sprawozdaniu, uwzględniającym przyjęte mechanizmy i wskaźniki monitorowania, stanowiące integralną część programów. Realizacja programów miała należeć do samorządów terytorialnych, ich jednostek organizacyjnych, instytucji i podmiotów zobowiązanych do podejmowania działań dotyczących wsparcia rodziny i systemu pieczy zastępczej, a także organizacji pozarządowych. W imieniu samorządu województwa łódzkiego, realizatorem i koordynatorem programów, było RCPS³⁴. W programach wskazano sposób ich finansowania.

(dowód: akta kontroli str. 174-178, 193-194)

Realizacji celów określonych w WSPS służyły także kolejne dokumenty programowe Województwa m.in. „Wieloletni plan działań na rzecz rozwoju i upowszechniania ekonomii społecznej w województwie łódzkim na lata 2013-2020”³⁵ i „Plan przeciwdziałania depopulacji w województwie łódzkim 2020”³⁶. Dla każdego z objętych planów działań wskazano podmioty odpowiedzialne za realizację, źródła finansowania i oczekiwane rezultaty³⁷.

(dowód: akta kontroli str. 179-189)

Do najistotniejszych instrumentów, wpisujących się w wizję rozwoju zawartą m.in. w SRWŁ i WSPS, należały także RPO WŁ 2007-2013 i RPO WŁ 2014-2020. Były to dokumenty o charakterze operacyjnym, określającym główne kierunki rozwoju województwa, zmierzające m.in. do poprawy konkurencyjności gospodarczej

³² www.wuplodz.pl

³³ Dalej: FP

³⁴ www.rcpslodz.pl

³⁵ Uchwała ZWŁ nr 796/13 z dnia 26 czerwca 2013 r.

³⁶ Przyjęty uchwałą ZWŁ nr 1127/15 z dnia 12 października 2015 r.

³⁷ www.rcps.pl

województwa, promowania zrównoważonego rozwoju regionalnego oraz zapewnienia większej spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej regionu. Ujęte w RPO WŁ cele szczegółowe i operacyjne oraz określone na ich podstawie osie priorytetowe zostały opracowane po analizie sytuacji społeczno-gospodarczej Województwa oraz dokumentów programowych, zarówno krajowych, jak i unijnych. W sprawozdaniu z realizacji RPO WŁ 2007-2013 zatwierdzonym przez Komitet Monitorujący³⁸ wskazano, iż większość projektów realizowanych w V Osi Priorytetowej *Infrastruktura społeczna*, przyczyniła się bezpośrednio do redukcji ubóstwa, czego przejawem były przede wszystkim działania zmierzające do poprawy standardów opieki społecznej, dostępu do usług medycznych oraz warunków kształcenia i dostępu do edukacji. Zrealizowano 2465 projektów, beneficjenci na terenie powiatu miasta Łodzi podpisali 951 umów na kwotę 642.673 tys. euro, a w powiecie zgierskim – na kwotę 84.849 tys. euro³⁹. W ramach RPO WŁ na lata 2014-2020, do końca 2016 r.: ogłoszono 69 konkursów na kwotę dofinansowania UE 862.078 tys. euro; podpisano 732 umowy na kwotę ogółem 679.898 tys. euro (w tym z UE 499.969 tys. euro), co stanowi 22,16% alokacji; zatwierdzono 808 wniosków o płatność złożonych przez beneficjentów na kwotę 82.397 tys. euro (w tym z UE 69.099 tys. euro). W badanym okresie nie zakończono żadnego z projektów realizowanych w trybie konkursowym⁴⁰.

(dowód: akta kontroli str. 212)

2.4. W SRWŁ określono wskaźniki do jej monitoringu, a także m.in. źródła finansowania. Wśród wskaźników rezultatu odnoszących się do poszczególnych celów, ujęto wskaźniki dotyczące m.in. zatrudnienia mieszkańców w wieku 20-64 lata, stopy bezrobocia rejestrowanego, udziału bezrobotnych zarejestrowanych pozostających bez pracy dłużej niż 1 rok w liczbie bezrobotnych ogółem, osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, ludności zagrożonej ubóstwem, udziału dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym, udziału zatrudnionych niepełnosprawnych w wieku 16-64 lata w liczbie niepełnosprawnych w tej grupie wiekowej, liczby przestępstw stwierdzonych na 1 000 mieszkańców, liczby osób bezdomnych na 1 000 mieszkańców, liczby mieszkań oddanych do użytku na 1 000 ludności. Dla powyższych wskaźników określono ich wartości docelowe.

Wartości docelowe wskaźników przyjęto również w RPO WŁ 2007-2013 i 2014-2020.

W Strategii Polityki Społecznej określono sześć celów strategicznych, dla których sformułowano wskaźniki oceny (bez określenia ich wartości docelowej), m.in. liczby: osób biorących udział w szkoleniach, rodzin, którym udzielono pomocy, osób bezrobotnych korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, dzieci, młodzieży i osób dorosłych uczestniczących w programach profilaktyczno – edukacyjnych, osób niepełnosprawnych ogółem oraz według miejsca zamieszkania, wykształcenia, wieku, stanu cywilnego i płci, organizacji pozarządowych działających na rzecz osób starszych.

Obowiązująca w latach 2013-2016 Strategia Polityki Społecznej zawierała m.in. diagnozę sytuacji społecznej, prognozę zmian w zakresie objętym strategią, określenie: celów strategicznych projektowanych zmian, kierunków niezbędnych działań, sposobu realizacji strategii, a także wskaźniki realizacji działań. Nie ujęto w niej natomiast ram finansowych, wskazano jedynie źródła finansowania zadań.

W pozostałych dokumentach programowych Województwa również określono wskaźniki realizacji celów, bez podania ich wartości docelowej.

(dowód: akta kontroli str. 153-173)

³⁸ uchwała Komitetu z dnia 15 marca 2017 r.

³⁹ dane na podstawie KSI (SIMIK 07- 13)

⁴⁰ www.lodzkie.pl.

2.5. W dokumentach strategicznych Województwa przewidziano szereg działań oraz form wsparcia dla jednostek samorządu terytorialnego.

W ramach RPO WŁ na lata 2014-2020 zaplanowano 15 poddziałań przeznaczonych na wsparcie dla Miasta Łodzi, jako obszaru szczególnie dotkniętego zmianami gospodarczymi, który w latach 90 uległ degradacji społeczno-ekonomicznej. Łączna kwota środków dla Łodzi wyniosła 140.450 tys. euro, z przeznaczeniem na realizację projektów "miękkich" (np. podniesienie kompetencji, przeciwdziałanie wykluczeniu, wsparcie przedsiębiorczości) i "twardych - infrastrukturalnych" (np. niskoemisyjny transport miejski, termomodernizacja budynków, rewitalizacja).

W wyniku przeprowadzonych przez RCPS konkursów dla organizacji pozarządowych, łódzkie organizacje pożytku publicznego otrzymały 5.773,4 tys. zł, zgierskie 113,9 tys. zł. WUP dokonywał podziału środków z FP i Krajowego Funduszu Szkoleniowego oraz na zatrudnienie bezrobotnych w wieku do 30 roku życia, w oparciu o jednakowe, obiektywne i mierzalne kryteria określone przez Sejmik Województwa.

Zgodnie z wyjaśnieniami Marszałka Województwa - *"głównymi zmiennymi kryteriami w zakresie środków FP na programy aktywizacyjne są: liczba bezrobotnych, stopa bezrobocia. Najwyższe wartości środków FP zostały ustalone dla PUP w Łodzi (powiat o największej liczbie bezrobotnych - 228,1 tys. zł, tj. 25% środków dla województwa) i PUP w Zgierzu (powiat o drugiej co do wielkości liczby bezrobotnych - 65,7 tys. zł). Miasto Łódź w okresie 2014-2016 dysponowało kwotą 10.595,9 tys. zł, powiat zgierski - 1.702,9 tys. zł. Na lata 2016-2018 Województwo otrzymało łącznie 168.881,3 tys. zł, w tym dla PUP w Łodzi 33.585,9 tys. zł, dla PUP w Zgierzu 12.865,9 tys. zł. Ustalone wartości dla obu powiatów stanowią najwyższe kwoty w Województwie".*

(dowód: akta kontroli str. 54-67)

2.6. W SRWŁ pierwszoplanowym źródłem finansowania były środki z funduszy unijnych: EFRR⁴¹ i EFS, które wraz ze środkami przekazywanymi w ramach wspólnej polityki rolnej (szczególnie II filar dotyczący rozwoju wsi i rolnictwa), powinny dać silny impuls rozwojowy dla województwa. SRWŁ zakładała również konieczność mocnego zaangażowania prywatnych środków, w tym m.in. funduszy pożyczkowych, gwarancji i poręczeń kredytowych oraz rozwój instrumentów finansowych opartych na partnerstwie publiczno-prywatnym. Jednym z głównych instrumentów realizacji strategii miał być kontrakt terytorialny, jako narzędzie koordynacji działań rozwojowych pomiędzy rządem a samorządem regionalnym w oparciu rozpoznane potrzeby i priorytety rozwojowe Województwa i priorytety rozwojowe kraju. Kontrakt określi zasady dotyczące przeznaczenia funduszy, tj. zasady tzw. koncentracji tematycznej, oraz zasady dotyczące realizacji wymiaru terytorialnego, (czyli realizacji szczególnie istotnych z punktu widzenia rozwoju kraju obszarów geograficznych, na które kierowane będą fundusze), w tym wsparcia OSI państwa. Kontrakt terytorialny będzie realizowany przez programy rozwoju oraz programy operacyjne i finansowany zarówno ze środków unijnych, jak i krajowych. W ramach kontraktu terytorialnego wyodrębniono nowy instrument dedykowany obszarom miejskim lub innym obszarom funkcjonalnym – Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT), łączące działania finansowane z EFRR i EFS⁴².

(dowód: akta kontroli str. 143-152)

WSPS miała być realizowana zgodnie z zasadą subsydiarności przy udziale środków własnych samorządu i finansowania zewnętrznego, w tym środkami budżetu państwa i funduszami unijnymi. Źródłem współfinansowania zadań wynikających ze Strategii mogą być również fundusze strukturalne, stanowiące

⁴¹ Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego.

⁴² www.lodzkie.pl

uzupełnienia krajowych środków publicznych, środki własne jednostek samorządu terytorialnego, fundusze celowe oraz środki prywatne⁴³.

(dowód: akta kontroli str. 195-196)

2.7. Zgodnie z wyjaśnieniami Marszałka Województwa, w latach 2013-2016 członkowie Wojewódzkiej Rady Rynku Pracy ("WRRP") „zwracali uwagę na problemy Łodzi i Zgierza w sprawach polityki rynku pracy bądź inspirowali przedsięwzięcia do pełnego i produktywnego zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich w tych miastach. W posiedzeniach WRRP udział brali: przedstawiciel Regionalnej Sieci Tematycznej, który prezentował projekty innowacyjne w ramach PO KL (np. "Kształtowanie kompetencji personalnych i społecznych w szkole zawodowej drogą do sukcesu na rynku pracy" - beneficjentem było Miasto Łódź, a realizatorem Łódzkie Centrum Doskonalenia Nauczycieli i Kształcenia Praktycznego), ekspert merytoryczny firmy HRP Group, który prezentował projekt "Metodyka zarządzania wiekiem, jako innowacyjne rozwiązanie wspierające aktywność zawodową pracowników 50+", przedstawiciel Regionalnego Związku Pracodawców Prywatnych Ziemi Łódzkiej Lewiatan, który prezentował projekt innowacyjny "JOBFIRMA jako model pracy z osobami bezrobotnymi 50+", współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach EFS realizowany we współpracy m.in. z gminą m. Zgierz, PUP, Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie i Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Zgierzu. WRRP, w ramach kompetencji, na wniosek dyrektora szkoły ponadgimnazjalnej, sporządza opinie (w drodze uchwały) dotyczące nowych kierunków kształcenia. W kontrolowanym okresie członkowie WRRP wydali dla szkół ponadgimnazjalnych w Łodzi 32 opinie, a dla szkół powiatu zgierskiego - 4 opinie".

(dowód: akta kontroli str. 54-67)

Ustalone
nieprawidłowości

Strategia Polityki Społecznej nie zawierała jednego z elementów, o którym mowa w art. 16b ust. 2 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej – nie określono w niej jej ram finansowych.

Marszałek Województwa wyjaśnił, m.in. że „w zakresie Polityki Społecznej przyjęto ramy finansowe poprzez wskazanie na sposób i źródła finansowania. Zapisy ustawy o pomocy społecznej obligują do wskazania ram finansowych, co nie oznacza konieczności wskazania kwot finansowania. Specyfika źródeł finansowania (ich zróżnicowanie ze względu na obszar merytoryczny oraz źródło pochodzenia nie tylko lokalne, ale i zewnętrzne: krajowe oraz ogólnoeuropejskie) nie pozwala na określenie nawet przybliżonych kwot środków finansowych możliwych do uzyskania przez województwo na realizację zadań, a co więcej możliwość uzyskania tych środków jest niezależna od województwa”.

Zdaniem NIK, do zaplanowanych działań konieczne jest stworzenie ram finansowych, rozumianych jako wskazanie planowanych kwot wydatków przeznaczonych na realizację poszczególnych działań. Ponadto, Strategia jako element planowania strategicznego w sferze polityki społecznej winna stanowić dokument kompleksowy zawierający również określenie jej ram finansowych tj. elementu obligatoryjnego strategii w myśl ww. przepisu. Sporządzenie Strategii z pominięciem opisanego elementu powoduje brak możliwości ustalenia czy przyjęte w strategii założenia są realne i czy zostaną zrealizowane w założonej formie, w ramach dostępnych środków.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że cele przyjęte w dokumentach strategicznych i programowych województwa łódzkiego (za wyjątkiem SRWŁ i RPO WŁ) nie spełniały w pełni

⁴³ Innymi potencjalnymi źródłami finansowania strategii mogą być między innymi: Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

- Instrument krajowe, mające na celu wsparcie procesu realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE: Partnerstwo publiczno – prywatne, które ma pobudzić realizację projektów z zakresu infrastrukturalnych inwestycji sektora publicznego we współpracy z partnerami prywatnymi.

podstawowych wymogów dla prawidłowego zarządzania. Cele te nie zostały skonstruowane z poszanowaniem zasady SMART⁴⁴, gdyż nie były mierzalne i określone w czasie⁴⁵, a jedynym wskazaniem odnoszącym się do czasu był termin obowiązywania programu. W dokumentach tych nie określono żadnych pośrednich terminów, niezbędnych dla umożliwienia skutecznego monitorowania prawidłowości wdrożeń i postępów, a także zgodności działań z założeniami⁴⁶. Nie ujęto w nich również wartości docelowych wskaźników realizacji celów.

Marszałek Województwa wyjaśnił m.in., że „W procesie formułowania celów w obowiązujących w województwie łódzkim dokumentach strategicznych takich jak: Wojewódzka Strategia w zakresie Polityki Społecznej oraz programach wojewódzkich zostały wyodrębnione wskaźniki, którym zgodnie z metodologią SMART nadano charakter ilościowy. Zapisy ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o samorządzie województwa nie obligują jednak do wskazania wartości początkowych, pośrednich i docelowych, ani też wskazania terminów pośrednich umożliwiających monitorowanie wdrażanych działań. Podkreślić jednak należy, że monitorowanie zapisów odbywało się corocznie poprzez sprawozdawczość z realizacji programów wojewódzkich stanowiących integralną część Wojewódzkiej Strategii w zakresie Polityki Społecznej oraz poprzez Ocenę zasobów pomocy społecznej, dzięki którym możliwa była interpretacja wskaźników w kontekście aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej regionu.”

W ocenie NIK, brak określenia wartości pośrednich i docelowych wskaźników realizacji celów ogranicza możliwości skutecznego monitorowania realizacji przyjętych założeń. Ograniczenie to dotyczy także możliwości dokonywania pomiarów i ocen częściowych niezbędnych dla ewentualnego korygowania zaplanowanych działań w dążeniu do osiągania celów, a także aktualizowania programów.

(dowód: akta kontroli str. 350-356)

Ocena cząstkowa

Dokumenty strategiczne Województwa oraz związane z nimi dokumenty programowe, które obowiązywały w kontrolowanym okresie, oprócz diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej, określały cele strategiczne i kierunki działań niezbędnych dla ich osiągnięcia. Przyjęte w nich założenia były spójne i odpowiadały zidentyfikowanym w regionie problemom społeczno-ekonomicznym. Cele przyjęte w tych programach (z wyłączeniem SRWŁ i RPO WŁ) nie spełniały jednak w pełni podstawowych wymogów dla prawidłowego zarządzania, nie były bowiem mierzalne i określone w czasie, co – w ocenie NIK – utrudniało skuteczne monitorowanie poziomu ich realizacji. Ponadto, wbrew obowiązкови wynikającemu z ustawy o pomocy społecznej, w Strategii Polityki Społecznej nie ujęto ram finansowych dla zaplanowanych zadań.

3. Działania dla realizacji przyjętych założeń, ich finansowanie i monitorowanie, a także ich skuteczność i efektywność dla ograniczenia negatywnych skutków zmian gospodarczych w województwie łódzkim.

Opis stanu faktycznego

3.1. W związku z problemami społeczno-ekonomicznymi mieszkańców miast w latach 2013-2016 RCPS przekazywał środki finansowe dla organizacji pozarządowych realizujących zadania: na rzecz osób niepełnosprawnych (organizacje działające na terenie Łodzi podpisały 112 umów i otrzymały 1.813,4 tys. zł, natomiast działające na terenie Zgierza - 7 umów na kwotę

⁴⁴ Koncepcja formułowania celów w dziedzinie planowania, zgodnie z którą cele powinny być proste, mierzalne, osiągalne, istotne i określone w czasie.

⁴⁵ Cel powinien być określony w czasie konkretną datą i winien być podany konkretny termin, który wyznacza czas jego ostatecznej realizacji.

⁴⁶ Wiedząc ile czasu zostało do realizacji celu, można ocenić jego osiągalność i podjąć ewentualne działania korygujące.

95,9 tys. zł); w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi (w Łodzi podpisano 27 umów na kwotę 403,3 tys. zł), narkomanii (w Łodzi - 14 umów na kwotę 380,2 tys. zł) i przemocy (w Łodzi - 13 umów na kwotę 290 tys. zł); na rzecz rodziny i pieczy zastępczej (w Łodzi 35 umów na kwotę 1.381,3 tys. zł; w Zgierzu 2 umowy na kwotę 18,8 tys. zł); w zakresie pomocy i integracji społecznej, w tym na rzecz seniorów (organizacje w Łodzi podpisały 65 umów i otrzymały 1.275,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 54-67)

3.1.1. W obszarze rynku pracy na terenie Łodzi i Zgierza realizowano projekty współfinansowane ze środków EFS oraz projekty inicjowane przez Marszałka Województwa Łódzkiego, tj. zlecenie działań aktywizacyjnych i program regionalny.

Ze środków EFS realizowano:

- w ramach PO KL – w latach 2013-2015 działania na rzecz aktywizacji zawodowej i włączenia społecznego mieszkańców: miasto Łódź zrealizowało 6 projektów na łączną kwotę 206.672 tys. zł, a powiat zgierski - 5 projektów, w tym w mieście Zgierzu na kwotę 54.980 tys. zł;
- w ramach RPO WŁ – w 2016 r. działania na rzecz aktywizacji zawodowej dla mieszkańców powyżej 29 roku życia pozostających bez zatrudnienia: miasto Łódź zrealizowało 2 projekty na kwotę 20.599 tys. zł, a powiat zgierski – 2 projekty, w tym w Zgierzu na kwotę 5.845 tys. zł;
- w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014-2020, w 2016 r. działania na rzecz aktywizacji zawodowej dla mieszkańców do 29 roku życia pozostających bez zatrudnienia: miasto Łódź zrealizowało 2 projekty na kwotę 30.937 tys. zł, a powiat zgierski - 2 projekty, w tym w Zgierzu na kwotę 9.611 tys. zł.

W latach 2015-2016 w Województwie podpisano 2 umowy o świadczenie działań aktywizacyjnych. Pierwsza umowa (o wartości 17 mln zł) zakładała aktywizację 1.500 osób, tym 800 z PUP w Łodzi i 220 z PUP w Zgierzu. Osiągnięto zaplanowane wskaźniki: skuteczność zatrudnieniową - 52,4% oraz utrzymanie w zatrudnieniu - 44,14%. Rezultatem przedsięwzięcia było podjęcie pracy lub działalności gospodarczej na okres co najmniej 14 dni przez łącznie 786 uczestników, w tym 401 bezrobotnych z Łodzi i 109 - skierowanych przez PUP w Zgierzu. Pracę lub działalność gospodarczą przez okres 90 dni utrzymało łącznie 351 uczestników, w tym 174 osoby z Łodzi i 58 - z powiatu zgierskiego. Zatrudnienie kontynuowało przez okres co najmniej 180 dni 277 uczestników, w tym 135 osób skierowanych przez PUP w Łodzi i 47 - przez PUP w Zgierzu.

W sierpniu 2016 r. rozpoczęła się realizacja drugiej umowy na działania aktywizacyjne (na kwotę 15.034 tys. zł). Wykonawca miał objąć wsparciem 1 300 osób długotrwale bezrobotnych, w tym 550 osób z PUP w Łodzi. Umowa jest w trakcie realizacji (do sierpnia 2018 r.).

W 2016 r. z inicjatywy Marszałka Województwa, w ramach środków FP, realizowano Program Regionalny „Aktywizacja zawodowa bezrobotnych w wieku 30-50 lat”, w którym brało udział 10 PUP z regionu łódzkiego. PUP w Łodzi objął wsparciem 64 osoby, udzielając jednorazowych dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej na łączną kwotę 1.479,2 tys. zł. PUP w Zgierzu zgłosił do Programu udział 101 osób, które aktywizowane były w ramach: staży (10 osób), szkoleń (32 osoby), dotacji na utworzenie firmy (22 osoby), skierowania na utworzone stanowisko pracy (30 osób) oraz prac interwencyjnych (7 osób). Łączna kwota środków przeznaczonych w ramach Programu dla PUP w Zgierzu wyniosła 1.229,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 54-67)

Ponadto, w obszarze rynku pracy realizowano projekty systemowe, w ramach których m.in.:

- zawarto 3 kontrakty socjalne na łączną kwotę 335,8 tys. zł (liczba klientów objętych kontraktami – 283 osoby, liczba klientów, którzy zakończyli udział w projektach dotyczących aktywnej integracji – 287);
- trzem PUP przekazano środki z EFS w łącznej wysokości 72.056,8 tys. zł (w tym 40.099,6 tys. zł dla PUP w Łodzi i 19.252,9 tys. zł dla PUP w Zgierzu) na podjęcie działalności gospodarczej; liczba utworzonych miejsc pracy wyniosła łącznie 5 062, w tym 3.426 i 893 odpowiednio w PUP w Łodzi i Zgierzu; udział w projekcie ukończyły łącznie 18 252 osoby;
- pięciu PUP przekazano środki z EFS w łącznej wysokości 23.621,6 tys. zł (w tym 10.935,4 tys. zł dla PUP w Łodzi i 2.375,2 tys. zł dla PUP w Zgierzu); liczba bezrobotnych, którzy otrzymali ofertę pracy, kształcenia ustawicznego, przygotowania zawodowego lub stażu – łącznie 757, liczba bezrobotnych uczestniczących w szkoleniach lub uzyskujących kwalifikacje lub pracujących – 1 110, liczba bezrobotnych, którzy ukończyli interwencję wspieraną w ramach inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych – 1 223, liczba bezrobotnych łącznie z długotrwale bezrobotnymi, pracujących po opuszczeniu programu – 674 osoby, liczba utworzonych miejsc pracy – 398.

(dowód: akta kontroli str. 197-211)

3.1.2. Najważniejszymi działaniami podejmowanymi przez RCPS w obszarze pomocy społecznej były:

- organizacja otwartych konkursów dla organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów⁴⁷ na realizację zadań: na rzecz osób niepełnosprawnych, z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób, wsparcia dziennego dla dzieci i młodzieży oraz rozwoju ekonomii społecznej (w ramach 7 konkursów zawarto łącznie 116 umów na kwotę 1.811,6 tys. zł);
- realizacja programu działań na rzecz rodzin wielodzietnych pn. „Wojewódzka Karta Rodzin Wielodzietnych” (wydano 14 267 kart na kwotę 59,6 tys. zł),

(dowód: akta kontroli str. 197-211)

3.1.3. W obszarze zapewnienia opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 i w wieku przedszkolnym (celem umożliwienia podjęcia pracy przez rodziców), Departament Europejskiego Funduszu Społecznego realizował na obszarze województwa m.in.:

- 15 projektów w zakresie przygotowania oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych do świadczenia wysokiej jakości usług i zapewnienia dostępu do wysokiej jakości edukacji przedszkolnej, na które wydatkowano łącznie 6.047,3 tys. zł (wsparcie otrzymało 40 ośrodków wychowania przedszkolnego, dofinansowano 74 miejsca wychowania przedszkolnego);
- 5 projektów w zakresie tworzenia nowych miejsc opieki w formie żłobków, klubów dziecięcych, opiekuna dziennego, niani oraz aktywizacji zawodowej osób sprawujących opiekę nad dziećmi w wieku do lat 3, m.in. w formie: doradztwa zawodowego, doradztwa indywidualnego, pośrednictwa pracy oraz szkoleń (wydatkowano 410 tys. zł, utworzono 66 miejsc opieki).

W realizacji powyższych projektów nie uczestniczyły podmioty z Łodzi i Zgierza. Podejmowane w Województwie działania w ramach trzech analizowanych obszarów były planowane i realizowane systematycznie, a ponadto odzwierciedlały założenia przyjęte w dokumentach strategicznych.

(dowód: akta kontroli str. 197-211)

3.2. W latach 2013-2016 w kontrolowanym zakresie Prezydenci Miasta Łodzi i Miasta Zgierza nie występowali do Sejmiku Województwa Łódzkiego z wnioskami o wsparcie finansowe.

⁴⁷ Art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r., poz. 1817 ze zm.).

Marszałek Województwa wyjaśnił, że „zgodnie z przepisami ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy jednostkami samorządu terytorialnego, które mogą wnioskować o dodatkowe wsparcie z zakresu środków FP, w tym KFS są starostowie powiatów (prezydenci miast na prawach powiatu). W okresie 2013-2016 oba powiaty takie środki z rezerwy Dysponenta FP i KFS pozyskały. W listopadzie 2016 r. z inicjatywy Prezydent Miasta Łodzi i Marszałka Województwa odbyły się Regionalne Targi Pracy. Uczestniczyli w nich w charakterze wystawców przedstawiciele powiatowych urzędów województwa łódzkiego oraz pracodawcy z terenu województwa. Targi spotkały się z dużym zainteresowaniem, dlatego też w 2017 r. odbędzie się ich druga edycja”.

(dowód: akta kontroli str. 54-67)

Szczegółowym badaniem objęto 4 projekty (po jednym z każdego z badanych lat) zrealizowane w celu poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców województwa, w tym:

a) Szkolenie pn. „Programy profilaktyczne uzależnienia i problem przemocy wśród dzieci i młodzieży niepełnosprawnej” przeprowadzone przez RCPS⁴⁸. Celem szkolenia było zdiagnozowanie problemu uzależnień oraz przemocy wśród dzieci i młodzieży niepełnosprawnej z perspektywy pedagogów, psychologów, wychowawców szkół, poradni województwa łódzkiego oraz dążenie do wypracowania optymalnych form zapobiegania i wsparcia udzielonego dzieciom i młodzieży. Szkolenie kierowane było do kadry placówek edukacyjnych: Szkół Podstawowych Specjalnych, Szkół Podstawowych i Gimnazjalnych z Oddziałami Integracyjnymi, Specjalnych Ośrodków Szkolno-Wychowawczych oraz Poradni Psychologiczno-Pedagogicznych. Przeszkolono 78 osób. Koszt projektu wyniósł 50,1 tys. zł, w tym 35,1 tys. zł ze środków budżetu województwa i 15 tys. zł z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 220-236)

b) Projekt „Człowiek najlepszym kapitałem” realizowany przez PUP w Zgierzu⁴⁹. Wsparciem objęte zostały łącznie 5.682 osoby, w tym 5.263 osoby ukończyły projekt. W ramach przekazanych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej utworzono 893 miejsca pracy. Projekt zakładał poprawę zdolności do zatrudnienia oraz podnoszenie poziomu aktywności zawodowej osób bezrobotnych. Koszt projektu wyniósł 46.381,6 tys. zł, w tym: dofinansowanie ze środków EFS – 45.476,6 tys. zł, wkład własny publiczny (środki PUP) – 23,7 tys. zł, wkład prywatny (pracodawcy) – 881,3 tys. zł. W ramach projektu udział w stażu wzięło 2.555 osób, w przygotowaniu zawodowym – 209 osób, zatrudnionych w ramach prac interwencyjnych zostało 216 osób, jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej otrzymały 893 osoby, w szkoleniach udział wzięły 2.264 osoby, na stanowisku pracy wyposażonym/doposażonym w ramach projektu zatrudnionych zostało 257 osób.

Projekt został objęty audytem przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, w ramach którego nie stwierdzono nieprawidłowości

(dowód: akta kontroli str. 237-277)

c) Program „Wojewódzka Karta Rodzin Wielodzietnych”⁵⁰ realizowany przez RCPS. W 2015 roku 1136 rodzin wielodzietnych złożyło wnioski o wydanie 5831 kart (i taką ilość wydano), w tym 125 kart wydano mieszkańcom Łodzi, a 9 - mieszkańcom Zgierza. Celem Wojewódzkiej Karty było: promowanie rodziny, w tym rodzin wielodzietnych; wzmocnienie kondycji finansowej rodziny; wspieranie funkcji

⁴⁸ W okresie od 21-24 października 2013 r.

⁴⁹ W okresie od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2014 r.

⁵⁰ W dniu 27 sierpnia 2013 r. Sejmik Województwa Łódzkiego uchwalił program działań na rzecz rodzin wielodzietnych pn. „Wojewódzka Karta Rodzin Wielodzietnych”. Uchwała dotyczy przyjęcia Programu Działań – Systemu Ulg i Uprawnień dla Rodzin Wielodzietnych

rodzicielskiej poprzez wyrównywanie szans lepszego rozwoju dzieci w rodzinach; korzystanie z dóbr kultury, edukacji, sportu i innych na terenie Województwa; przeciwdziałanie niekorzystnej sytuacji demograficznej w regionie. Łączne wydatki z budżetu samorządu województwa w 2015 r. wyniosły 13,3 tys. zł. Realizacja projektu wypełniła w 100% zakładane wskaźniki dotyczące liczby wydanych kart.

(dowód: akta kontroli str. 278-290)

d) Projekt „W krainie malucha – program wspierający powrót na rynek pracy pracowników firmy INFOSYS, sprawujących opiekę nad dziećmi do lat 3”⁵¹, współfinansowany ze środków EFS w ramach RPO WŁ 2014-2020. Projekt ukierunkowany był na wsparcie poprzez: tworzenie nowych miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 (w formie żłobków, klubów dziecięcych, opiekuna dziennego, niani) oraz aktywizację zawodową osób sprawujących opiekę (w formie doradztwa zawodowego, doradztwa indywidualnego, pośrednictwa pracy, szkoleń). Do końca 2016 r. utworzono 13 miejsc opieki dla dzieci, a koszt projektu wyniósł 74,5 tys. zł (w tym środki EFS – 63,4 tys. zł, budżet państwa – 4,5 tys. zł oraz wkład własny – 6,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 291-337)

3.3. W Urzędzie dokonywano ocen stopnia realizacji SRWŁ i WSPS.

Podstawowym dokumentem w procesie monitoringu i ewaluacji SRWŁ był Raport Roczny⁵², sporządzany przez Biuro Planowania Przestrzennego Województwa.

Ocena realizacji dokonywana była zgodnie z założeniami przyjętymi w Strategii i obejmowała następujące obszary raportowania: sytuacja społeczno-gospodarcza województwa w oparciu o podstawowe wskaźniki makroekonomiczne, poziom realizacji celów na postawie osiągniętych wskaźników (analiza) oraz stan realizacji programów wdrażanych na poziomie regionalnym. Podstawą monitorowania procesu realizacji i wdrażania SRWŁ była baza wskaźników, odnosząca się do celów strategicznych i operacyjnych w ramach polityki horyzontalnej i terytorialno-funkcjonalnej. Za gromadzenie i analizę danych odpowiedzialne było Regionalne Obserwatorium Terytorialne. Istotną rolę w procesie monitoringu i wdrażania zapisów Strategii miały prace Regionalnego Forum Terytorialnego Województwa. W WSPS założono, że będzie ona realizowana w oparciu o programy wojewódzkie, które stanowią podstawowy element monitoringu.

Zgodnie z wyjaśnieniami Marszałka Województwa „w ramach systemu realizacji Strategii Polityki Społecznej, celem analizy stopnia wdrażania jej zapisów oraz monitorowania założonych celów, sporządzano roczne sprawozdania z realizacji programów wojewódzkich. W myśl regulacji Strategii założono, że jej zapisy będą wdrażane przez programy wojewódzkie, z którego każdy stanowi integralną część tego dokumentu”.

Z realizacji programów wydziały merytoryczne RCPS corocznie sporządzały sprawozdania, które przedkładano na sesjach Sejmiku Województwa.

(dowód: akta kontroli str. 213-219, 349-352)

3.4. Stopień realizacji i trafność interwencji w ramach poszczególnych celów SRWŁ oceniany był w procesie monitoringu i ewaluacji, prowadzonym na bazie 104 wskaźników. Częstkowe podsumowania dotyczące celów strategicznych i operacyjnych były przedmiotem corocznych raportów, a analiza przeprowadzana z uwzględnieniem przyjętych oraz faktycznych wartości wskaźników pozwalała ocenić stopień osiągnięcia poszczególnych celów. Przykładowo: cel operacyjny pn. „Nowoczesny kapitał ludzki i rynek pracy” monitorowany był na podstawie 6 wskaźników. Korzystne zmiany stwierdzono w przypadku wskaźników wzrostu

⁵¹ Regulamin konkursu dla Działania X1 Powrót na rynek pracy osób sprawujących opiekę nad dziećmi do lat 3, Osi Priorytetowej X Adaptacyjność pracowników i przedsiębiorstw w regionie w ramach RPO WŁ 2014-2020 przyjęty uchwałą nr 319/16 ZWŁ z dnia 23 marca 2016 r. Realizacja projektu zaplanowana w okresie od 1 września 2016 r. do 31 sierpnia 2018 r.

⁵² www.lodzkie.pl

wynagrodzeń, spadku stopy bezrobocia oraz wskaźnika zatrudnienia ludności w wieku 20-64 lata. W latach 2010-2015 nastąpił wzrost udziału w ogóle ludności w wieku 15-64 lata, osób z wykształceniem wyższym (do 23,8% ogółu ludności w ww. przedziale wiekowym), jednak wskaźnik ten był niższy od średniej krajowej i sytuował Województwo na 6. miejscu. O negatywnych skutkach dekonunktury gospodarczej w regionie świadczył wzrost stopy bezrobocia, która w 2013 r. osiągnęła poziom 14,1%, a następnie zaczęła gwałtownie spadać i w 2015 r. osiągnęła 10,3%. Widoczny jest również wzrost udziału zatrudnionych w wieku 20-64 lata, z 65,9% w 2010 r. do 69,3% w 2015 r.

Monitoring spójności społecznej prowadzony był przy pomocy 3 przekrojowych wskaźników. Zgodnie z założeniami kształtował się wskaźnik udziału osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej i istnieje realna szansa na osiągnięcie wartości docelowej. Niekorzystną tendencję wykazuje udział zarejestrowanych osób bezrobotnych pozostających bez pracy dłużej niż rok w liczbie osób bezrobotnych ogółem. W latach 2010-2014 wskaźnik ten wzrósł do 44,4%, a w 2015 r. nastąpił jego spadek do 42%.

Marszałek Województwa wyjaśnił, że *"stan realizacji poszczególnych celów Strategii jest zróżnicowany: najlepszy (najwięcej wskaźników rokujących osiągnięcie wartości docelowej) w zakresie spójności przestrzennej województwa (w ramach polityki horyzontalnej), zaś najgorszy w obszarze turystycznym dolin rzecznych Pilicy, Warty i Bzury (w ramach polityki terytorialno-funkcjonalnej). Wpływ realizacji strategii i trafność interwencji oceniana jest w procesie ewaluacji. Pierwsza ocena efektów realizacji strategii, zgodnie z przyjętym harmonogramem, następuje w 4 lata po jej uchwaleniu. Z tego względu pierwsza ewaluacja strategii jest obecnie w trakcie opracowywania. W procesie ewaluacji uwzględniane są zarówno wyniki monitoringu jak i modelowanie ekonometryczne oraz badania pierwotne. Wyniki ewaluacji pozwolą na kompleksową ocenę, w jakim stopniu zostały zrealizowane założenia strategii. Będą również podstawą rekomendacji dla ZWŁ do ewentualnej korekty prowadzonej polityki rozwoju i aktualizacji założeń strategii. W WSPS przyjęto łącznie 38 wskaźników oceny, wartości których uzyskiwano w oparciu o dane z Oceny zasobów pomocy społecznej, sprawozdania z realizacji poszczególnych programów wojewódzkich oraz wykonane badania i analizy"*.

(dowód: akta kontroli str. 54-67)

3.5. SRWŁ została zaktualizowana w 2013 r. Podstawą podjęcia procesu aktualizacji WSPS były: zdiagnozowane zmiany sytuacji społeczno-gospodarczej w tym m.in. niekorzystne przemiany demograficzne dotyczące procesów ludnościowych oraz wynikające z nich problemy społeczne; konieczność uwzględnienia założeń polityki UE oraz polityki krajowej w perspektywie do 2020 r.⁵³ oraz aktualizacja SRWŁ. Ponadto, powstał nowy, strategiczny dla Województwa dokument pn. „Plan przeciwdziałania depopulacji w województwie łódzkim 2020”, a także ekspertyza pn. „Analiza sytuacji wewnątrzregionalnej w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa w województwie łódzkim na potrzeby właściwego profilowania interwencji podejmowanych w ramach RPO WŁ na lata 2014-2020”.

Jednocześnie, w 2017 r. aktualizacji poddano programy wojewódzkie, stanowiące część WSPS, tj.: „Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych”, „Program Przeciwdziałania Narkomanii”, „Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie”

(dowód: akta kontroli str. 54-67)

⁵³ Podstawą były również: kontekst strategiczny dokumentu „Europa 2020” oraz strategii krajowych, w szczególności Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2030, Strategii Rozwoju Kraju 2020, Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, a także m.in. Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020, Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020.

3.6. Marszałek Województwa wyjaśnił, że „określenie wpływu działań wynikających ze Strategii na sytuację społeczno-gospodarczą regionu jest przedmiotem ewaluacji średniookresowej SRWŁ i wymaga zastosowania modelowania ekonometrycznego. Wartości wskaźników świadczą o postępującej poprawie sytuacji społeczno-gospodarczej zarówno w Łodzi jak i w Zgierzu. Liczba gospodarstw domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w kontrolowanym okresie zmniejszyła się w Łodzi i Zgierzu w porównywalnym stopniu (w 2015 r. do ok. 87% wartości z roku 2013). Widoczne ożywienie nastąpiło także na rynku pracy: w Łodzi stopa bezrobocia spadła z 12,3% do 7,9%. Podobne porównanie nie jest możliwe dla Zgierza, bowiem stopa bezrobocia agregowana jest na poziomie powiatów. Spadek stopy bezrobocia w powiecie zgierskim jest w analizowanym okresie jeszcze silniejszy niż w Łodzi i wyniósł on niemal 8 pkt. proc.. Rośnie także poziom upowszechnienia opieki przedszkolnej. W Łodzi w 2015 r. na 1000 dzieci w wieku 3-5 lat 946 uczęszczało do przedszkoli – wskaźnik ten niedługo osiągnie poziom wysycenia. W Zgierzu wzrost upowszechnienia tej opieki także jest wysoki a jego dynamika w latach 2013-2015 była jeszcze wyższa niż w Łodzi. W zakresie polityki społecznej RCPS realizuje działania skierowane do mieszkańców województwa, w tym również Łodzi i Zgierza. Jednym z priorytetowych kierunków działań w obszarze polityki społecznej jest prowadzona od wielu lat współpraca z mediami. Kolejnym przykładem działań są Punkty Informacyjno – Konsultacyjne funkcjonujące na uczelniach wyższych⁵⁴, w których dyżury pełnią terapeuci ze Stowarzyszenia „MONAR” i Towarzystwa Rodzin i Przyjaciół Dzieci Uzależnionych „Powrót z U”. W zakresie rynku pracy w m. Łodzi stopa bezrobocia oraz liczba bezrobotnych sukcesywnie się obniża. Powiat zgierski był przez lata powiatem zagrożonym strukturalnym bezrobociem. Z tego powodu na terenie powiatu obowiązywały ulgi podatkowe, a osoby bezrobotne miały prawo do wydłużonych zasiłków. W powiecie zgierskim obniża się stopa bezrobocia. W okresie 2014-2016 spadła z 18,5% do 10,5%, a liczba zarejestrowanych odpowiednio z 11 487 do 6 342 osób. PUP w Łodzi i w Zgierzu podejmują różnorodne działania na rzecz aktywizacji zarejestrowanych bezrobotnych: organizują Targi Pracy, giełdy pracy; zajęcia z aktywnego poszukiwania pracy. PUP w Zgierzu jest sygnatariuszem Paktu Zatrudnieniowego, w ramach którego realizuje i koordynuje działania związane ze wsparciem osób bezrobotnych 50+ w celu ich powrotu na rynek pracy. Łódź jest największym beneficjentem środków FP, w tym środków KFS w regionie. Miasto Łódź i powiat zgierski były uczestnikami pierwszej edycji zlecania działań aktywizacyjnych w regionie”. Marszałek Województwa każde wystąpienie o dodatkowe środki FP opiniuje pozytywnie. WUP wspiera powiaty w wydatkowaniu środków oraz w realizacji programów i osiąganiu wskaźników. Według oceny Marszałka Województwa, działania samorządu miały bardzo duży wpływ na poprawę sytuacji w Łodzi i Zgierzu.

(dowód: akta kontroli str. 54-67)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, Urząd prawidłowo, zgodnie z przyjętymi założeniami, realizował zbadane działania mające na celu poprawę sytuacji społeczno-ekonomicznej w województwie łódzkim, w tym w miastach Łodzi i Zgierzu. Działania te wpisywały się w dokumenty strategiczne i były zgodne z wytycznymi programów współfinansowanych ze środków europejskich. NIK pozytywnie ocenia zintensyfikowanie działań podejmowanych w zakresie aktywizacji gospodarczej, co przyczyniło się do spadku bezrobocia w regionie, w tym w Łodzi i Zgierzu.

⁵⁴ Uniwersytecie Łódzkim, Politechnice Łódzkiej oraz Uniwersytecie Medycznym w Łodzi.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁵, wnosi o dostosowanie opracowanej Strategii Polityki Społecznej do wymogów art. 16b ustawy o pomocy społecznej poprzez określenie ram finansowych zaplanowanych zadań i wskazanie kwot wydatków przeznaczonych na realizację poszczególnych działań.

V. 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 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 Łodzi.

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 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.

Łódź, dnia [data]2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Kontroler
Barbara Głowińska
Główny specjalista k.p.

Dyrektor
Przemysław Szewczyk

.....
podpis

.....
podpis

⁵⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁵, wnosi o dostosowanie opracowanej Strategii Polityki Społecznej do wymogów art. 16b ustawy o pomocy społecznej poprzez określenie ram finansowych zaplanowanych zadań i wskazanie kwot wydatków przeznaczonych na realizację poszczególnych działań.

V. 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 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 Łodzi.

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 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.

Łódź, dnia 7 września 2017 r.

Kontroler
Barbara Głowińska
Główny specjalista k.p.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk
DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi
z up.

Grażyna Tużikiewicz-Gonczka
wicedyrektor
.....
podpis

⁵⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

