



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.008.02.2017

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
Kontrolerzy	1. Jan Dółka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/83/2017 z dnia 23 maja 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Adam Markiewicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/118/2017 z dnia 25 lipca 2017 r. oraz nr LLO/143/2017 z dnia 28 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3-6) 3. Barbara Głowińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/126/2017 z dnia 24 sierpnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 261-262)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Łodzi, ul. Piotrkowska 104, 90-926 Łódź ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Hanna Zdanowska, Prezydent Miasta Łodzi od 13 grudnia 2010 r. ² (dowód: akta kontroli str. 7-8, 844-847)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia³, iż władze Miasta Łodzi⁴ prawidłowo realizowały działania w zakresie rozwiązywania problemów społecznych mieszkańców, podejmowane w latach 2013-2016 w ramach skontrolowanych czterech obszarów: pomocy społecznej, pomocy na rynku pracy, zapewnienia opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 i w wieku przedszkolnym oraz zaspakajania potrzeb mieszkaniowych.

W Mieście rzetelnie zdiagnozowano sytuację w regionie, identyfikując najistotniejsze problemy mieszkańców. Cele i kierunki działań określone w wybranych do kontroli czterech dokumentach strategicznych i programowych Miasta były spójne i odpowiadały większości zidentyfikowanych problemów. Cele zaplanowane w dwóch z nich: Polityce Społecznej 2020+ - Strategii Rozwoju Problemów Społecznych⁵ oraz Powiatowym programie działań na rzecz osób z niepełnosprawnościami w Mieście Łodzi w latach 2014-2020⁶ nie spełniały jednak w pełni wszystkich wymogów zasady SMART, bowiem nie były mierzalne oraz w przypadku PPON 2014-2020 określone w czasie, co mogło utrudniać skuteczne monitorowanie poziomu ich realizacji. Niemniej jednak, w Mieście prowadzono

¹ Zwany dalej: Urzędem lub UMiŁ.

² Zwany dalej: Prezydentem.

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 Zwanego dalej: Miastem

⁵ Przyjęta uchwałą nr XXIV/570/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 3 lutego 2016 r., zwana dalej: PS 2020+.

⁶ Przyjęty uchwałą nr LXXXIII/1747/14 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 9 kwietnia 2014 r., zwany dalej PPON 2014-2020.

systematyczny monitoring sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców, wyrażony w Raportach o Stanie Miasta.

Zrealizowane w latach 2012-2016, w ramach analizowanych obszarów, wydatki w łącznej kwocie 5.751.781 tys. zł (pozyskane m.in. ze źródeł zewnętrznych), nie pozwoliły na zaspokojenie wszystkich potrzeb mieszkańców Miasta, w tym potrzeb mieszkaniowych oraz w zakresie opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Działania podjęte w ramach realizacji czterech badanych przedsięwzięć były prawidłowe, a uzyskane efekty zgodne z założeniami przyjętymi w dokumentach strategicznych i programowych. Odnotowywany od 2012 r. spadek bezrobocia odpowiadał poprawie na rynku pracy, i wzrostowi gospodarczemu w skali kraju.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Identyfikacja problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców Miasta

Opis stanu
faktycznego

1.1. Najważniejszym strategicznym dokumentem Miasta, obowiązującym w latach 2013-2016, była Strategia Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+⁷. Realizacji celów SZRŁ 2020+ służyć miały n.w. dokumenty programowe, w których dokonano analiz problemów i przedstawiono diagnozę sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców Miasta: PS 2020+ oraz wcześniej obowiązująca Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Mieście Łodzi na lata 2011-2015⁸, Polityka Miasta dotycząca gminnego zasobu mieszkaniowego 2020+⁹, Wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi na lata: 2012-2016¹⁰ i 2016-2020¹¹, Strategia przestrzennego rozwoju Łodzi 2020+¹², Program Rewitalizacji Łodzi 2026+ - Gminny Program Rewitalizacji¹³, Powiatowy program promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy na lata 2007-2013 dla miasta Łodzi¹⁴ oraz PPON 2014-2020. Analiza problemów mieszkańców przedstawiona została również w Raportach o Stanie Miasta, będących wynikiem monitoringu SZR 2020+ oraz strategii i programów ją realizujących, a także w innych dokumentach analitycznych zamawianych przez Urząd, dotyczących rewitalizacji i problemów demograficznych¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 9-33)

1.2. PS 2020+ była spójna z europejskimi, ogólnopolskimi i regionalnymi dokumentami programowymi¹⁶ w zakresie polityki społecznej.

⁷ Przyjętej uchwałą nr XLIII/824/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 25 czerwca 2012 r., zwana dalej: SZR 2020+.

⁸ Przyjęta uchwałą nr XXIX/524/11 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 grudnia 2011 r., zwana dalej: PS 2011-2015.

⁹ Przyjęta uchwałą nr XLIV/825/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 29 czerwca 2012 r., zmieniona uchwałą nr LVIII/1220/13 z dnia 6 marca 2013 r., nr XXIV/571/16 z dnia 3 lutego 2016 r., nr XXXVIII/1015/16 z dnia 7 grudnia 2016 r., zwana dalej: PGZM 2020+.

¹⁰ Przyjęty uchwałą nr XLIV/826/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 29 czerwca 2012 r., zwany dalej: WPGMZ 2012-2016.

¹¹ Przyjęty uchwałą nr XXIV/572/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 3 lutego 2016 r. i zmieniany uchwałami: nr XXX/790/16 z dnia 25 maja 2016 r., nr XXXV/1016/16 z dnia 7 grudnia 2016 r., nr XLV/1183/17 z dnia 5 kwietnia 2017 r. oraz nr L/1264/17 z dnia 24 maja 2017 r., zwany dalej: WPGMZ 2016-2020.

¹² Przyjęta uchwałą nr LV/1146/13 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 stycznia 2013 r., zwana dalej: SPR 2020+.

¹³ Przyjęty uchwałą nr XXXV/916/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 września 2016 r., zwany dalej: PR 2026+.

¹⁴ Przyjęty uchwałą nr XVII/0289/07 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 sierpnia 2007 r., zwany dalej: PPPZ 2007-2013 r.

¹⁵ Na które wydatkowano łącznie 1.019 tys. zł. w tym n.w. dokumenty zamówione przez Biuro ds. Rewitalizacji i Rozwoju Zabudowy Miasta Urzędu w ramach projektu pilotażowego pn. *Opracowanie modelu prowadzenia rewitalizacji obszarów miejskich na wybranym obszarze w Mieście Łodzi: Analiza popytu na osiedlenie w centrum, Analiza nieruchomości i pustostanów, Zestaw analiz i rekomendacji w zakresie społeczno-gospodarczej sytuacji Obszaru Pilotażowego, Zestaw rekomendacji i modeli dla prowadzenia procesu rewitalizacji w centrum Łodzi, Zagrożenia rewitalizacji, Wskaźniki i mierniki rewitalizacji – raport końcowy.*

¹⁶ Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Europejska strategia zatrudnienia, Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, Strategia Antynarkotykowa UE na lata 2013-2020, Strategia UE na rzecz młodzieży, Europejska Strategia w Sprawie Niepełnosprawności 2010-2020, Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności, Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne Społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020, Strategia Sprawne Państwo 2020, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020, Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020, Narodowy Program Zdrowia na lata 2007-2015, Krajowy program

W powyższym dokumencie zidentyfikowano m.in. następujące problemy Miasta:

- w obszarze diagnozy problemów demograficznych Łodzi: duża dynamika zjawiska wyludniania¹⁷, starzenie się populacji w sposób nieporównywalny do innych dużych miast Polski, najkrótsza przeciętna długość życia mieszkańców (wśród głównych przyczyn zgonów wymieniono choroby układu krążenia i nowotwory złośliwe);
- w obszarze rynku pracy: przemiany gospodarcze i ich kontekst historyczny¹⁸, bardzo niskie średnie wynagrodzenie za pracę – najniższe wśród dużych miast oraz niższe od średniego wynagrodzenia w Polsce w latach 2009-2013¹⁹, a także wysoka stopa bezrobocia w porównaniu do największych miast w kraju;
- w obszarze problemów dotyczących rodzin: wzrost odsetka mieszkańców objętych wsparciem pomocy społecznej²⁰; w strefie śródmiejskiej znajduje się większość łódzkich enklaw biedy, a udział dzieci do 17 roku życia z rodzin korzystających ze wsparcia pomocy społecznej przekracza 30% ogółu dzieci mieszkających w tym rejonie;
- w zakresie mieszkalnictwa: wyraźna specyfika łódzkiego rynku obrotu mieszkaniami na tle innych dużych miast (zarówno pierwotnego jak i wtórnego) - mieszkania są najtańsze z całej grupy wielkich miast, cena 1m² powierzchni mieszkalnej rośnie wolniej, niż średnia krajowa;
- w obszarze problemów związanych z niepełnosprawnością: niedobór domów pomocy społecznej (dps) dla osób niepełnosprawnych intelektualnie (na terenie Łodzi funkcjonuje jeden dps dla mężczyzn niepełnosprawnych intelektualnie, dysponujący 10 miejscami).

(dowód: akta kontroli str. 37-38)

W PGZM 2020+ określono problemy dotyczące mieszkaniowego zasobu komunalnego, w tym głównie: zbyt dużą wielkość gminnego zasobu mieszkaniowego na tle zadań Miasta, bardzo zły stan techniczny tego zasobu²¹; brak wyodrębnionego, adekwatnego do przewidywanych potrzeb zasobu lokali socjalnych, zamiennych i pomieszczeń tymczasowych; niewystarczającą odpłatność za lokale komunalne; zaległości czynszowe i brak systemu skutecznej ich windykacji; niewystarczające techniczne utrzymanie zasobu komunalnego i jego postępującą dekapitalizację; nieefektywny model prywatyzacji zasobów mieszkaniowych; brak uporządkowania planistyczno-prawnego znacznej części Łodzi, w tym obszarów z dużym udziałem komunalnego zasobu mieszkaniowego, co w powiązaniu z brakiem wydajnego systemu ewidencyjnego uniemożliwia efektywne zarządzanie zasobem domów i mieszkań komunalnych.

W celu kompleksowego uregulowania zagadnienia mieszkalnictwa, w Urzędzie opracowano zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Łodzi²², a także zasady sprzedaży na rzecz najemców samodzielnych lokali mieszkalnych, nieruchomości zabudowanych domami jednorodzinnymi i garażami, stanowiących własność Gminy Łódź²³.

(dowód: akta kontroli str. 34)

przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji, Krajowy program przeciwdziałania przemocy w rodzinie 2014-2020, Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014-2020, Narodowy Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych 2011-2015, Krajowa Polityka Miejska 2023, Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego na lata 2007 – 2020, Wojewódzki Program Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011-2015, Plan przeciwdziałania depopulacji w województwie łódzkim.

¹⁷ Wg prognozy GUS, w latach 2015-2035 Łódź będzie miastem, w którym najszybciej będzie zmniejszała się liczba ludności.

¹⁸ Rozpad po 1989 r. wielkich zakładów pracy, przy jednoczesnym braku alternatyw i początek fali bezrobocia strukturalnego, z którym Miasto boryka się do chwili obecnej.

¹⁹ 2009 r. - 95,3; 2010 - 94,4; 2011 - 94,5; 2012 - 95,3; 2013 - 95,7, gdzie Polska=100.

²⁰ Najwięcej rodzin i osób korzysta ze świadczeń pomocy społecznej z powodu: ubóstwa, bezrobocia, długotrwałej lub ciężkiej choroby i niepełnosprawności.

²¹ Dotyczy to zarówno budynków mieszkalnych pozostających w dyspozycji Miasta (stanowiących własność Miasta, Skarbu Państwa), jak również wspólnot mieszkaniowych.

²² Przyjęte uchwałą nr XLIV/827/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 29 czerwca 2012 r.

²³ Przyjęte uchwałą nr XLIV/828/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 29 czerwca 2012 r.

Zawarte w PR 2026+ zidentyfikowane problemy i ryzyka związane z rewitalizacją dotyczyły koncentracji negatywnych zjawisk społecznych, takich jak bezrobocie i ubóstwo, przy jednoczesnym zdiagnozowanie deficytu zlokalizowanych form wsparcia i aktywizacji, niskiego poziomu edukacji oraz niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym.

(dowód: akta kontroli str. 36)

PPON 2014-2020 zawierał diagnozę problemów opartą na danych pochodzących z: narodowego spisu powszechnego z 2002 r.²⁴, Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności przeprowadzonego przez GUS w 2012 r. oraz Powiatowego programu działań na rzecz osób z niepełnosprawnościami w Mieście Łodzi w latach 2008-2013. Zgodnie z opracowaną diagnozą, liczba osób niepełnosprawnych w Mieście systematycznie spadała. W Łodzi, na koniec 2012 r., spośród 718.960 mieszkańców, 72.963 (tj. 10,1%) stanowiły osoby niepełnosprawne posiadające orzeczenie o niepełnosprawności. Program wskazywał, że wysoki odsetek osób niepełnosprawnych spowodowany był czynnikami historycznymi²⁵ i gospodarczymi (wysokie bezrobocie, emigracja młodych, a więc zwykle zdrowych osób, w celu zarobkowym, ubóstwo wielu rodzin, alkoholizm). Zaznaczono także niekorzystną tendencję starzenia się populacji oraz ujemny przyrost naturalny.

(dowód: akta kontroli str. 843)

1.3. Do najbardziej niepokojących zjawisk społecznych na terenie Łodzi należało, według wyjaśnień Prezydenta, wysokie bezrobocie, niski poziom Produktu Krajowego Brutto na mieszkańca, niski poziom zarobków mieszkańców, niedostatek miejsc pracy w branżach o wysokiej wartości dodanej, zły stan przestrzeni publicznych i substancji mieszkaniowej (zwłaszcza w centralnych obszarach Miasta), występowanie licznych i trwałych enklaw biedy oraz dziedzicznego ubóstwa. Ponadto, Prezydent wyjaśnił, że centrum Łodzi stanowi wymagający wszechstronnej rewitalizacji wieloaspektowy obszar kryzysowy, co wynika z globalnych procesów gospodarczych, upadku w latach 90. XX wieku włókienniczej monokultury przemysłowej, degradacji substancji mieszkaniowej, a także dekad zaniedbań sięgających gospodarki socjalistycznej. (...) *Zaniedbania ze strony władz centralnych dotyczą zwłaszcza zaniechania wobec Łodzi społeczno-gospodarczych działań interwencyjnych, jakie podejmowane były w innych polskich aglomeracjach dotkniętych strukturalnym kryzysem wynikającym z upadku monokultur przemysłowych. Zaniedbania te wpłynęły na pogłębienie problemów demograficznych Łodzi związanych z szybką depopulacją Miasta, co stanowi najważniejsze zagrożenie dla przyszłości Miasta.*

(dowód: akta kontroli str. 39-42)

1.4. Diagnoza problemów dotyczących rewitalizacji ujęta została w dokumencie pn. „Założenia Lokalnego Programu Rewitalizacji Łodzi 2020+”, w obowiązującym do 2013 r. Uproszczonym Lokalnym Programie Rewitalizacji wybranych terenów śródmiejskich oraz pofabrycznych Łodzi na lata 2004-2013²⁶, a także w PR 2026+, w którym wyznaczono m.in. obszary zdegradowane o nasilonej koncentracji zjawisk negatywnych, potencjał i charakter potrzeb obszarów rewitalizacyjnych oraz szereg planowanych przedsięwzięć wraz z ich harmonogramem.

Uchwałą²⁷ z dnia 10 lutego 2016 r., Rada Miejska w Łodzi wyznaczyła obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji miasta Łodzi (granice obu obszarów były tożsame). Powierzchnia obszaru rewitalizacji stanowiła komplementarną całość

²⁴ W 2002 r. odbył się narodowy spis powszechny. Spośród 786.000 mieszkańców (na koniec 2002 r.), 108.253 (tj. 13,8%) stanowiły osoby niepełnosprawne.

²⁵ Łódź przez ponad 150 lat była Miastem o przewadze przemysłu włókienniczego. Kobiety pracowały w ciężkich warunkach a system opieki zdrowotnej pozostawiał wiele do życzenia, skutkowało to zwiększeniem liczby niepełnosprawnych, zarówno wśród robotników, jak i ich potomstwa.

²⁶ Przyjęty uchwałą Nr XXXIV/568/04 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 14 lipca 2004 r.

²⁷ Nr XXV/589/16.

i wynosiła 1.783 ha (tj. 6,08% całkowitej powierzchni Łodzi). Obszar zamieszkiwało 152.292 osób, co stanowiło w 2016 r. 21,9% populacji mieszkańców Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 19-20, 43-46)

1.5. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta, wspólnota samorządowa nie jest w stanie sama, bez interwencyjnej pomocy z zewnątrz, rozwiązać podstawowych problemów leżących u podstaw niekorzystnych zjawisk. Dotyczy to m.in. kwestii strukturalnego, niezawinionego przez Miasto, wysokiego bezrobocia, nawet kilkakrotnie wyższego niż w aglomeracjach konkurencyjnych. Oznacza to konieczność stworzenia w Łodzi 14-15 tysięcy miejsc pracy w szybko rozwijających się nowoczesnych branżach przemysłowych, wypracowujących wysoką wartość dodaną, gwarantujących zatrudnionym w nich mieszkańcom godziwe zarobki, a więc wzmacniających popyt wewnętrzny towarów i usług. Jak wyjaśnił Prezydent, *Miasto Łódź przygotowując szeroki program rewitalizacji oszacowało niezbędne środki do jego realizacji. Koszt rewitalizacji Strefy Wielkomiejskiej w Łodzi (934,5 ha) szacowany był na 15 mld zł (2014 r.), w tym 10,3 mld zł w Rdzeniu Strefy Wielkomiejskiej (394,5 ha). Wartości te oszacowano w oparciu o analizy Biura ds. Rewitalizacji i Rozwoju Zabudowy Miasta dla 20 projektów priorytetowych.*

(dowód: akta kontroli str. 39-42)

Pismami z dnia 3 kwietnia i 14 lipca 2016 r. Prezydent Miasta przedstawiła Ministrowi Rozwoju oraz Wojewodzie Łódzkiemu obawy dotyczące wyłączenia Łodzi z pełnego zakresu Planu na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju Polski. Uwagi dotyczyły koniecznego wpisania Miasta i jego aglomeracji w częściach ww. planu dotyczących: zrównoważonego rozwoju nowoczesnych i dochodowych branż produkcyjnych, wsparcia demograficznego, rewitalizacji i budowy kapitału ludzkiego.

(dowód: akta kontroli str. 47-62)

1.6. Według danych statystycznych, w ciągu ostatnich pięciu lat nastąpił ubytek mieszkańców Łodzi o 22.457 osób, tj. o 3,1% (z 718.960 w 2012 r. do 696.503 w 2016 r.), przy średniej dla województwa łódzkiego wynoszącej 1,5%²⁸ oraz dla kraju - 0,26%²⁹. W 2016 r. ilość kobiet zmniejszyła się o 12.669, tj. o 3,2%, w stosunku do roku 2012 (z 392.042 do 379.373), a mężczyźni odpowiednio o 9.788, tj. o 3% (z 326.918 do 317.130). Zmniejszył się również udział osób w wieku produkcyjnym w populacji Miasta – z 62,5% w 2012 r. do 58,9% w 2016 r. W badanym okresie utrzymywał się ujemny przyrost naturalnego, wynoszący w kolejnych latach odpowiednio: (-) 4.215 osób, (-) 4.635, (-) 3.878, (-) 4.415 i (-) 3.520.

Zmniejszeniu uległa liczba osób/rodzin:

- bezdomnych - z 908/725 w 2012 r. do 781/653 w 2016 r., tj. o 13,9%/9,9%, a ich udział w populacji Łodzi - z 0,13% do 0,11%;
- żyjących poniżej progu ubóstwa – z 29.967/16.342 w 2012 r. do 20.287/12.003 w 2016 r., tj. o 32,3%/26,6%, a ich udział wśród mieszkańców Łodzi - z 4,2% do 2,9%.

Obniżeniu uległa również liczba lokali mieszkalnych w gminnym zasobie mieszkaniowym - z 57.250 w 2012 r. do 46.169 w 2016 r., tj. o 19,4%, oraz liczba mieszkań komunalnych – odpowiednio z 55.129 do 44.062, tj. o 20,1%.

Liczba mieszkań socjalnych w okresie objętym kontrolą zwiększyła się o 0,6% - z 2.004 w 2012 r. do 2.017 w 2016 r., a liczba miejsc w przedszkolach i innych formach wychowania przedszkolnego – o 4,3% (odpowiednio z 19.922 do 20.770).

Opiekę w żłobkach Miasto zabezpieczyło w 2012 r. dla 26.601 dzieci, a w 2016 r. dla 27.428 dzieci (tj. o 3,1% więcej).

Znacząco zwiększyła się liczba dostępnych ofert pracy – z 333 na koniec 2012 r. do 1.641 na koniec roku 2016 (tj. niemal pięciokrotnie).

²⁸ Spadek z 2.524.651 osób na koniec 2012 r. do 2.485.323 na koniec 2016 r.

²⁹ Spadek z 38.533.299 osób na koniec 2012 r. do 38.432.992 osób na koniec 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 63-76)

Urząd dysponował prognozami demograficznymi w kontekście wyludniania Miasta, starzenia się społeczności oraz migracji jego mieszkańców, które wynikały z dokumentów analitycznych, w tym opracowań naukowych, sporządzonych przez zewnętrzne podmioty³⁰. Prognozy te wskazywały na bardzo szybko postępujący proces wyludniania i starzenia się mieszkańców Łodzi. Na przestrzeni lat objętych kontrolą, liczba ludności w wieku poprodukcyjnym zwiększyła się o 10% (ze 168.496 w 2012 r. do 185.376 w 2016 r.), pomimo zmniejszenia się liczby mieszkańców Miasta. W prognozach wskazano, iż może to wpłynąć na zabezpieczenie emerytalne oraz zabezpieczenie podstawowej opieki zdrowotnej dla tej grupy mieszkańców. Ponadto, zgodnie z prognozą demograficzną GUS na lata 2014-2050, już w 2048 r. Łódź przestanie być wielkim miastem wskutek osiągnięcia liczby ludności poniżej 500 tys.

(dowód: akta kontroli str. 33)

1.7. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta, *„Ze względu na krótki czas trwania programu rządowego Rodzina 500+ i ograniczone środki na jego obsługę, Miasto nie zlecało żadnych analiz ani badań w jego kontekście i nie jest w posiadaniu takich danych”*.

(dowód: akta kontroli str. 39-42)

1.8. W Urzędzie dysponowano aktualnymi i adekwatnymi danymi dotyczącymi sytuacji oraz problemów mieszkańców Łodzi w zakresie czterech badanych obszarów, na podstawie:

- dokumentów, w których dokonywano analizy i diagnozy problemów Miasta, dotyczących rewitalizacji oraz problemów demograficznych (o których mowa w pkt 1.1 i 1.6 niniejszego wystąpienia);
- przekazywanych do Urzędu corocznych sprawozdań z działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łodzi oraz ocen zasobów pomocy społecznej;
- przekazywanych do Urzędu przez Centrum Świadczeń Socjalnych w Łodzi³¹ sprawozdań z zakresu zadań zleconych Gminie dotyczących świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego, zasiłków dla opiekunów, świadczeń wychowawczych oraz sprawozdania Statystyka Gminy i Gospodarka Mieszkaniowa i Komunalna za lata 2012-2016;
- przekazywanych do Urzędu przez Powiatowy Urząd Pracy w Łodzi (PUP) m.in. sprawozdań z realizacji: PPPZ oraz Aktywizacji Lokalnego Rynku Pracy na lata 2007-2013, Powiatowego Programu Na Rzecz Osób z Niepełnosprawnościami w Mieście Łodzi w latach 2007-2013 oraz 2014-2020, PS 2020+ oraz SZR 2020+, informacji o strukturze bezrobocia i aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu, sprawozdania o rynku pracy, sprawozdania o osobach niepełnosprawnych i poszukujących pracy niepozostających w zatrudnieniu, tygodniowej informacji o stanie bezrobocia i ofertach pracy, miesięcznej informacji o dynamice bezrobocia;
- sporządzanych przez Biuro Strategii Miasta corocznych Raportów o Stanie Miasta, będących wynikiem monitoringu SZR 2020+ oraz strategii i programów realizujących SZR 2020+. Raporty były cyklicznym narzędziem informującym mieszkańców o działaniach Urzędu;
- corocznie zamawianych przez Urząd badań opinii publicznej (które opisano w pkt. 1.9 wystąpienia).

³⁰ M.in.: Analiza porównawcza przemian demograficznych w Łodzi w latach 1980-2050 ze szczególnym uwzględnieniem ruchu naturalnego oraz zmian struktury ludności według wieku³⁰; Istotne skutki zmian demograficznych społeczności łódzkiej w krytycznych latach prognozy 2020, 2030, 2050³⁰; Analiza wpływu migracji na kształtowanie się struktury demograficznej łódzian w perspektywie prognozy demograficznej GUS z uwzględnieniem potencjału migracyjnego i konkurencji innych miast³⁰; Charakterystyka zmian rozmieszczenia liczby ludności, liczby mieszkań i ich powierzchni użytkowej według jednostek osiedlowych w Łodzi w latach 2009-2013³⁰; Motywy migracji do Łodzi, jako miejsca do życia.

³¹ Jednostka organizacyjna Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 77-84)

1.9. W latach 2013-2016 zamawiane były przez Biuro Strategii Miasta UMŁ coroczne raporty z badania opinii publicznej w zakresie jakości życia w Łodzi oraz oczekiwań mieszkańców dotyczących budżetu Miasta. Przeprowadzane techniką wywiadu *face-to-face* badania obejmowały wszystkie podstawowe aspekty życia, za które odpowiedzialny był samorząd miasta, a także szczegółową ocenę sytuacji w mieście, w szczególności w zakresie pomocy społecznej, przeciwdziałania bezrobociu i wspierania przedsiębiorczości oraz gospodarki mieszkaniowej. Realizatorem badań była wyłoniona w drodze przetargowej firma komercyjna o profilu badawczym³².

Zgodnie z przeprowadzonymi badaniami, w okresie objętym kontrolą:

- wśród najpilniejszych spraw w zakresie pomocy społecznej, którymi powinno zająć się Miasto, wymienione zostały: pomoc dla dzieci z rodzin biednych i z problemami społecznymi, działania na rzecz niepełnosprawnych, działania na rzecz osób starszych oraz wsparcie dla rodzin znajdujących się w potrzebie. Funkcjonowanie pomocy społecznej w Mieście zostało ocenione źle przez 40% mieszkańców w 2013 r., 43% w 2014 r., 34% w 2015 r. i 30% w 2016 r.;
- w zakresie gospodarki mieszkaniowej, wśród najpilniejszych spraw Miasta znalazły się: zwiększenie liczby mieszkań dla młodych, remonty kamienic oraz podłączenie budynków komunalnych do miejskiej sieci ciepłej. Stan budynków był oceniany źle przez 40% mieszkańców w 2013 i 2014 r., 47% w 2015 r. i 41% w 2016 r.;
- działalność Miasta w zakresie przeciwdziałania bezrobociu oraz wspierania przedsiębiorczości była oceniana najgorzej spośród wszystkich badanych obszarów³³ (źle oceniło ją 63% respondentów w 2014 r., 58% w 2015 r. i 48% w 2016 r.). Możliwości znalezienia pracy w Łodzi zostały ocenione bardzo nisko. W 2016 r. 84% mieszkańców oczekiwało działań wspierających poszukiwanie pracy.

(dowód: akta kontroli str. 85)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w dokumentach strategicznych i programowych Miasta uwzględniono rzetelną diagnozę sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców, identyfikując ich najistotniejsze problemy.

2. Programowanie kierunków działań, uwzględniających wyniki rozpoznanych problemów

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą, w ramach badanych obszarów, realizowano w Mieście nw. strategie i programy: SZRL 2020+, PS 2020+ oraz PS 2011-2015, PGZM 2020+, WPGMZ 2012-2016 oraz WPGZM 2016-2020, SPR 2020+, PR 2026+, PPPZ 2007-2013, PPON 2014-2020, Gminne Programy Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie³⁴, Miejskie

³² Badania zostały wykonane przez Beata Mondecka-Denis Media Tor – w 2016 r.; koszt 40.467 zł.

³³ Podczas badania poddano ocenie 11 obszarów życia: transport i komunikacja, edukacja, usługi komunalne, czystość i estetyka w mieście, ochrona zdrowia, oferta kulturalna, pomoc społeczna, bezpieczeństwo mieszkańców, przeciwdziałanie bezrobociu i wspieranie przedsiębiorczości, gospodarka mieszkaniowa.

³⁴ Program uchwalany corocznie: na rok 2017 uchwałą nr XXXIX/1032/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 grudnia 2016 r., na rok 2016 uchwałą nr XXII/539/15 z dnia 30 grudnia 2015 r., na rok 2015 uchwałą nr VII/118/15 z dnia 25 lutego 2015 r., na rok 2014 uchwałą nr LXXIX/1659/14 z dnia 16 stycznia 2014 r., na rok 2013 uchwałą nr LI/1060/12 z dnia 7 listopada 2012 r. W latach 2013-2015 nazwa programu to Gminny Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie,

Programy Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych³⁵, Miejskie Programy Przeciwdziałania Narkomanii³⁶, Strategia rozwoju ulicy Piotrkowskiej na lata 2009-2020³⁷ oraz Program Nowe Centrum Łodzi³⁸.

(dowód: akta kontroli str. 9-33, 86-119)

Po 2013 r. programy promocji zatrudnienia, o których mowa w art. 9 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³⁹, zawarte zostały w szczególności w: SZR 2020+, PS 2011-2015 oraz PS 2020+. Zastosowane rozwiązanie zostało poprzedzone pismem do Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2012 r. Ministerstwo potwierdziło zasadność proponowanego rozwiązania⁴⁰.

(dowód: akta kontroli str. 21, 120-124)

Realizacja przez Miasto części zadań z zakresu problemów społeczno-ekonomicznych zlecona była organizacjom pozarządowym w drodze konkursu ofert lub zakupu usług, zgodnie z Wieloletnim programem współpracy Miasta Łodzi z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami pożytku publicznego na lata 2013-2015⁴¹ i 2016-2018⁴², a także corocznie uchwalanymi programami współpracy Miasta Łodzi z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami pożytku publicznego⁴³. W ramach wskazanych programów, w badanym okresie podpisanych zostało 38 umów na łączną kwotę 414 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 125-128, 206-219)

2.2. Dokumenty strategiczne Miasta opracowane zostały przez:

- Oddział Strategii Miasta w Biurze Strategii, Partnerstwa i Funduszy UMŁ (obecnie Biuro Strategii Miasta) - w przypadku SZR 2020+;
- Zespół ds. przygotowania projektu Polityki mieszkaniowej Łodzi 2020+⁴⁴ (PGZM 2020+);
- Wydział Budynków i Lokali UMŁ (obecnie Biuro Gospodarki Mieszkaniowej) - WPGZM 2012-2016 i 2016-2020;
- Biuro Architekta Miasta Łodzi (SPR 2020+);
- Zespół ds. Rewitalizacji⁴⁵ przy wsparciu eksperckim⁴⁶ (PR 2026+);
- Zespół do spraw aktualizacji Strategii rozwiązywania problemów społecznych w mieście Łodzi na lata 2011-2015⁴⁷ (PS 2020+).

(dowód: akta kontroli str. 129-131, 220-230)

2.3. Szczegółowym badaniem objęto PS 2020+, PGZM 2020+, PR 2026+ oraz PPON 2014-2020. Przeprowadzona analiza wykazała, że w dokumentach tych uwzględniono tzw. czynnik „lokalności” – specyfiki Miasta. Ponadto, cele w uchwalonych strategiach dotyczących badanych obszarów uwzględniały rzetelnie zidentyfikowane problemy Miasta. Problemy i ryzyka związane z sytuacją

³⁵ Program uchwalany corocznie: na rok 2017 uchwałą nr XL/1059/17 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 11 stycznia 2017 r., na rok 2016 uchwałą nr XXII/538/15 z dnia 30 grudnia 2015 r. zmieniony uchwałą nr XXXVI/945/16 z dnia 19 października 2016 r., na rok 2015 uchwałą nr V/78/15 z dnia 21 stycznia 2015 r. zmieniony uchwałą nr XIX/423/15 z dnia 28 października 2015 r., na rok 2014 uchwałą nr LXXIX/1660/14 z dnia 16 stycznia 2014 r. zmieniony uchwałą nr XCVIII/2024/14 z dnia 5 listopada 2014 r., na rok 2013 uchwałą nr LI/1059/12 z dnia 7 listopada 2012 r. zmieniony uchwałą nr LXXX/1688/14 z dnia 12 lutego 2014 r.,
³⁶ jw.

³⁷ Przyjęta uchwałą nr LVII/1074/09 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 13 maja 2009 r., zmieniona uchwałą nr LX/1142/09 z dnia 24 czerwca 2009 r., uchylona uchwałą nr XXXI/803/16 z dnia 15 czerwca 2016 r.

³⁸ Przyjęty uchwałą nr XVII/0279/07 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 sierpnia 2007 r., zmieniony uchwałą nr XLV/840/12 z dnia 4 lipca 2012 r., nr XII/241/15 (obecny kształt programu) z dnia 20 maja 2015 r.

³⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1065, ze zm., zwanej dalej „ustawą o promocji zatrudnienia”.

⁴⁰ Pismo DPR-IV-4017-22MJ/13 z dnia 8 lutego 2013 r.

⁴¹ Przyjęty uchwałą nr LII/1082/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 21 listopada 2012 r.,

⁴² Przyjęty uchwałą nr XXXIII/886/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 31 sierpnia 2015 r.,

⁴³ Program uchwalany corocznie: na rok 2017 uchwałą nr XXXVII/987/16 z dnia 16 listopada 2016 r., na rok 2016 uchwałą nr XX/464/15 z dnia 18 listopada 2015 r., na rok 2015 uchwałą nr II/28/14 z dnia 10 grudnia 2014 r., na rok 2014 uchwałą nr LXXVII/1568/13 z dnia 27 listopada 2013 r., na rok 2013 uchwałą nr LII/1083/12 z dnia 21 listopada 2012 r.,

⁴⁴ Powołany zarządzeniem Prezydenta Miasta Łodzi nr 1977/VI/12 z 23 marca 2012 r.

⁴⁵ Powołany zarządzeniem Prezydenta Miasta Łodzi nr 2692/VII/16 z dnia 20 stycznia 2016 r.

⁴⁶ Koszt wsparcia eksperckiego – 30 tys. zł

⁴⁷ Powołany zarządzeniem Prezydenta Miasta Łodzi nr 5757/VII/14 z dnia 18 lutego 2014 r. z późniejszymi zmianami

społeczno-ekonomiczną mieszkańców zawarte w dokumentach objętych badaniem opisano w pkt. 1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

PS 2020+ stanowiła integralną część SZR 2020+. Wśród określonych w niej celów strategicznych wymieniono m.in.: zorganizowanie spójnego systemu zarządzania polityką społeczną, poprawienie współpracy z mieszkańcami, wdrożenie miejskiego programu badań i monitoringu problemów społecznych, stworzenie lepszych warunków do rodzenia i wychowywania dzieci, budowanie i promowanie atrakcyjności Miasta dla nowych mieszkańców, umożliwienie Łodzianom zarabiania i życia w poczuciu godności, pobudzenie lokalnych miejsc pracy w obszarach koncentracji problemów, niewykluczanie z rynku pracy z powodu niepełnosprawności, stymulowanie wzrostu liczby inicjatyw gospodarczych, wzmacnianie kapitału społecznego dzieci i młodzieży, wspieranie społecznych komponentów rewitalizacji, budowanie pozytywnego wizerunku łodzian z niepełnosprawnościami, uruchomienie programu profilaktyki szkodliwego używania substancji psychoaktywnych, dostosowanie systemu placówek i usług pomoc społecznej do potrzeb klientów, wygospodarowanie odpowiedniego zasobu mieszkań dla celów polityki społecznej, uspołnienie systemu działań w obszarze bezdomności.

PGZM 2020+ stanowił dokument strategiczny odnoszący się do prowadzenia zintegrowanej polityki mieszkaniowej, skoncentrowanej przede wszystkim na uporządkowaniu i zreformowaniu działań wobec zasobu komunalnego, którego priorytetem są tereny położone w kluczowym centralnym obszarze Miasta. Wśród określonych w nim celów strategicznych wymieniono m.in.: zatrzymanie procesu degradacji i poprawę jakości zasobu mieszkaniowego Miasta, ze szczególnym uwzględnieniem dzielnic centralnych, remonty zasobu i jego wszechstronną rewitalizację, postępujące odblokowanie mechanizmów rynkowych dzięki przekazywaniu zasobu komunalnego jego użytkownikom oraz stworzeniu warunków do realizacji inwestycji niepublicznych w sektorze mieszkaniowym w centrum Łodzi, stworzenie warunków do najmu mieszkań komunalnych, zaspokojenie mieszkaniowych potrzeb najuboższych łodzian dzięki systemowi wszechstronnej pomocy, rosnącemu zasobowi mieszkań socjalnych i pomieszczeń tymczasowych poza centrum Miasta.

Wśród określonych w PR 2026+ celów strategicznych wymieniono m.in.: tworzenie bodźców dla lepszego zatrudnienia, zmniejszenie skali narażenia na ubóstwo, zahamowanie procesu dziedziczenia ubóstwa, zwiększenie szans edukacyjnych młodych mieszkańców obszaru rewitalizacji, zapobieganie segregacji przestrzennej, budowanie wizerunku centrum Łodzi jako przestrzeni atrakcyjnej, tworzenie przestrzeni dla działalności gospodarczej, wspieranie synergii przedsiębiorczości, wspieranie inicjatyw lokalnych przedsiębiorców, poprawienie standardów technicznych budynków mieszkalnych i usługowych, poprawienie wyposażenia obszarów zamieszkania w niezbędną siećową infrastrukturę techniczną, tworzenie konsekwentnej preferencji dla ruchu pieszego, rowerowego i transportu publicznego. Do każdego z celów zostały przyporządkowane przedsięwzięcia rewitalizacyjne i zadania służące jego realizacji.

PPON 2014-2020 miał na uwadze doskonalenie systemu wsparcia osób niepełnosprawnych i ich rodzin, z uwzględnieniem działań włączających i wyrównujących szanse osób niepełnosprawnych, zgodnie z ratyfikowaną przez Polskę w dniu 6 września 2012 r. Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych. Cele w uchwalonym programie były zgodne z SZR 2020+ oraz PS 2020+. Określono w nim cel główny polegający na przeciwdziałaniu marginalizacji i wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych oraz poprawie jakości życia osób niepełnosprawnych poprzez zapewnienie im warunków do samodzielnego, pełnego i czynnego uczestnictwa w życiu społecznym i zawodowym, a także

kształtowaniu wobec nich pozytywnych postaw społecznych. Celowi głównemu podporządkowano cele szczegółowe, zadania i działania operacyjne. Cele szczegółowe obejmowały rehabilitację zawodową, społeczną, pomoc społeczną oraz przestrzeganie praw osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 34, 36-38, 231-232)

2.4. Dokumenty objęte badaniem były spójne i odzwierciedlały cele i kierunki wyznaczone w SZR 2020+.

PS 2020+ nie była poddana aktualizacji. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta, *Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łodzi oceniał stopień realizacji Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Mieście Łodzi na lata 2011-2015 zgodnie z kryteriami przyjętymi w okresowych kartach realizacji strategii (wskaźniki procentowe i liczbowe). Jednocześnie – wnikliwie analizując karty realizacji strategii – stwierdzono, że jest potrzeba jej zmiany. Dlatego w 2014 r. rozpoczęto prace nad jej modyfikacją, czego rezultatem było przyjęcie do realizacji 3 lutego 2016 r. Polityki Społecznej 2020+ dla Miasta Łodzi – Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych.*

Trzykrotnie wprowadzane zmiany w PGZM 2020+ spowodowane były⁴⁸:

- rozszerzeniem zakresu przedmiotowego lokali socjalnych, co uzyskano poprzez określenie maksymalnego standardu wyposażenia lokali socjalnych;
- dostosowaniem do zmian, jakie zachodziły w obszarze mieszkań komunalnych w Łodzi. Podstawowe elementy polityki, w których nastąpiły zmiany to: prognoza do 2020 r. wzrostu liczby lokali socjalnych i pomieszczeń gospodarczych, dostosowanie wysokości stawki bazowej czynszu do poziomu pozwalającego na uzyskiwanie dochodów wystarczających na pokrycie kosztów bieżącego utrzymania budynków i lokali komunalnych w stanie nie pogorszonego. Wprowadzone zmiany przywidywały nowy system zachęt nabywania przez najemców zajmowanych lokali mieszkalnych z bonifikatą. Dostosowano również zapisy uchwały do zmian organizacyjnych, jakie nastąpiły w UMŁ;
- wejściem w życie ustawy o rewitalizacji, uchwały Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji Miasta Łodzi oraz uchwały w sprawie przyjęcia PR 2026+.

PR 2026+ nie był poddany aktualizacji. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta Miasta: *Rok 2017 jest pierwszym pełnym rokiem obowiązywania Programu, w którym nastąpi uruchomienie systemu monitorowania i oceny realizacji Programu. Dokonanie aktualizacji PR 2026+, w szczególności w zakresie części IV dokumentu (część zarządcza), zostało zaplanowane po zakończeniu realizacji projektu pilotażowego „Opracowanie modelu prowadzenia rewitalizacji obszarów miejskich w wybranym obszarze w mieście Łodzi – etap 2”, którego termin zakończenia planowany jest na 31 grudnia 2018 r. Dodatkowo należy podkreślić, że ustawa o rewitalizacji wskazuje w art. 22, iż Gminny Program Rewitalizacji podlega ocenie aktualności i stopnia realizacji dokonywanej przez wójta, burmistrza albo prezydenta, co najmniej raz na trzy lata, zgodnie z systemem monitorowania i oceny określonym w programie. W związku z powyższym, dziewięcioletni okres funkcjonowania GPR został podzielony na trzy podokresy trzyletnie (lata: 2018-2020, 2021-2023, 2024-2026), w których rytm działań będzie powtarzalny.*

PPON 2014-2020 również nie był poddany aktualizacji. Zdaniem Prezydenta, diagnoza, cele i działania opisane w Programie pozostają aktualne i nie zachodzi potrzeba ich zmiany.

(dowód: akta kontroli str. 848-866, 933-941)

⁴⁸ Uchwały Rady Miejskiej w Łodzi: Nr LVIII/1220/13 z dnia 6 marca 2013 r., Nr XXIV/571/16 z dnia 3 lutego 2016 r., Nr XXXVIII/1015/16 z dnia 7 grudnia 2016 r.

2.5. Przyjęte dla Łodzi PS 2020+, PGZM 2020+, PR 2026+ oraz PPON 2014-2020 uwzględniały elementy spójne z dokumentami uchwalonymi przez Sejmik Województwa Łódzkiego, w tym: Strategią Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020⁴⁹, Wojewódzkim programem opieki nad zabytkami w województwie łódzkim na lata 2016-2019, Programem rozwoju kultury w województwie łódzkim na lata 2014-2020, Planem zagospodarowania przestrzennego województwa łódzkiego, Strategią Rozwoju Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego, Wojewódzkim Programem Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011-2015 oraz Planem przeciwdziałania depopulacji w województwie łódzkim.

(dowód: akta kontroli str. 33, 233-244)

2.6. W dokumentach objętych badaniem, stanowiących rozwinięcie i uzupełnienie celów i kierunków wyznaczonych w SZR 2020+, określono wskaźniki realizacji tych celów. W PGZM 2020+ i PR 2026+ wyznaczono dla tych wskaźników wartości docelowe, natomiast w PS 2020+ i PPON 2014-2020 wartości tych nie określono. Ponadto, cele wyznaczone w PPON 2014-2020 nie zostały szczegółowo określone w czasie – nie określono żadnych pośrednich terminów.

(dowód: akta kontroli str. 867-873)

2.7. Dokumenty strategiczne i planistyczne przyjęte przez władze Łodzi uwzględniały wymogi przepisów w zakresie ich zawartości.

PS 2020+ zawierała wszystkie elementy określone w art. 16b ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵⁰. Wskazywała misję oraz wyznaczała cele strategiczne i działania, których wdrożenie miało w znaczny sposób przyczynić się do złagodzenia lub rozwiązania wielu problemów społecznych. Strategia miała charakter kilkuletni, była zgodna z założeniami odnoszącymi się do polityki społecznej w dokumentach strategicznych przygotowanych na poziomie europejskim, ogólnopolskim oraz regionalnym i umożliwiała ubieganie się o środki zewnętrzne z funduszy strukturalnych. Strategia stanowiła materiał wyjściowy do opracowania szczegółowych programów i projektów pomocy społecznej.

Podstawą uchwalenia planu gospodarczego PGZM 2020+ był art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵¹. Konsekwencją przyjęcia ww. polityki dla realizacji określonych w niej celów, było opracowanie WPGZM 2012-2016 i 2016-2020 (na podstawie art. 21 ust 1 i 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁵²). Programy te były uchwalane na okres pięciu lat. Swoim zakresem obejmowały m.in.: prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne, analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali z podziałem na kolejne lata, planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach, zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu, sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy. Ponadto zawierały źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej; wysokość wydatków w kolejnych latach z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy; koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także wydatki inwestycyjne oraz opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta.

⁴⁹ Przyjęta uchwałą nr XXIII/644/13 Sejmiku Województwa Łódzkiego w dniu 26 lutego 2013 r.

⁵⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 1769 ze zm., zwanej dalej: „ustawą o pomocy społecznej”.

⁵¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.

⁵² Dz.U. z 2016 r. poz. 1610 ze zm.

PR 2026+, zgodnie z art. 15 ust 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji⁵³, zawierał w szczególności: szczegółową diagnozę obszaru rewitalizacji obejmującą analizę negatywnych zjawisk oraz lokalnych potencjałów występujących na terenie tego obszaru, opis wizji stanu obszaru po przeprowadzeniu rewitalizacji, cele rewitalizacji oraz odpowiadające im kierunki działań służące eliminacji lub ograniczeniu zdiagnozowanych negatywnych zjawisk społecznych i powiązanych z nimi problemów gospodarczych, przestrzenno-funkcjonalnych i technicznych oraz obszerny opis przedsięwzięć rewitalizacyjnych. PPON 2014-2020, zgodnie z art. 35a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁵⁴, wpisywał się w założenia strategii dotyczącej rozwiązywania problemów społecznych. Program został uchwalony w zakresie: rehabilitacji społecznej, zawodowej i zatrudnienia oraz przestrzegania praw osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 874-875)

2.8. PS 2020+ określała szacunkowe wielkości wydatków w kolejnych latach dla poszczególnych programów, działań i celów, w łącznej wysokości 220.391 tys. zł⁵⁵. Niektóre z działań miały zostać realizowane w zależności od posiadanych i pozyskanych z zewnątrz środków finansowych. Wiele działań nie posiadało szacunkowych wielkości wydatków z uwagi na możliwość ich wskazania dopiero po właściwym opracowaniu planu działań. Działania opisane w PS 2020+ zawierały terminy ich realizacji.

PR 2026+ określał całkowitą planowaną wartość przedsięwzięć rewitalizacyjnych w okresie 2017-2026 na kwotę 3.697.081 tys. zł⁵⁶. Program zawierał harmonogram realizacji procesu rewitalizacji.

W PGZM 2020+ określono prognozę finansową dotyczącą wydatków i dochodów Miasta w związku z realizacją programu. Na lata 2013-2016 zaplanowano 1.909.538 tys. zł wydatków⁵⁷, oraz 1.889.924 tys. zł dochodów.

PPON 2014-2020 zawierał źródła finansowania⁵⁸ wraz z określeniem realizatorów, bez wskazania nakładów/kosztów na realizację programu.

(dowód: akta kontroli str. 245-260)

2.9. W Mieście nie wprowadzono sformalizowanych zasad planowania wydatków. Wydatki na realizację strategii, programów i planów były planowane na ogólnych zasadach, w oparciu o wykonanie zadań roku poprzedniego, przewidywane do uzyskania dochody oraz o plany wydatków poszczególnych jednostek budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 132-165)

2.10. W latach 2013-2016 członkowie Powiatowej Rady Rynku Pracy zwracali uwagę na problemy Łodzi w sprawach polityki rynku pracy. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Biura Promocji Zatrudnienia i Obsługi Działalności Gospodarczej UMŁ, Rada podejmowała następujące działania: *opiniowała kryteria podziału środków Funduszu Pracy na finansowanie programów dotyczących promocji zatrudnienia i finansowanie innych fakultatywnych zadań, wydawała opinię w sprawach dotyczących zamiaru uruchomienia nowych kierunków kształcenia, opiniowała celowość realizacji Programu Aktywizacja i Integracja oraz opiniowała sprawy dotyczące umorzeń zobowiązań wobec Powiatowego Urzędu Pracy w Łodzi. Na posiedzeniach Rady omawiane są m.in. sprawy dotyczące aktualnej sytuacji ma*

⁵³ Dz.U. z 2017 r. poz. 1023 ze zm.

⁵⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 2046 ze zm.

⁵⁵ Wydatki obejmowały: koszty eksploatacji, koszty za media, rozliczenia ze wspólnotami, modernizację, remonty, rozbórki, pomoc socjalną i wyceny. W poszczególnych latach wydatki kształtowały się następująco: 2016 r. – 50.568 tys. zł; 2017 r. – 52.972 tys. zł; 2018 r. – 41.871 tys. zł; 2019 r. – 37.849 tys. zł; 2020 r. – 37.129 tys. zł.

⁵⁶ W tym: 1.738.565 tys. zł wkład budżetu Miasta; 1.958.516 tys. zł pozostały wkład publiczny i prywatny.

⁵⁷ W poszczególnych latach: 2013 r. – 393.613 tys. zł, 2014 r. – 457.373 tys. zł, 2015 r. – 533.256 tys. zł, 2016 r. – 525.042 tys. zł.

⁵⁸ Środki własne Miasta, środki przekazane przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), inne środki, takie jak: dotacje celowe z budżetu Państwa, Fundusz Pracy (FP), programy Unii Europejskiej.

rynku pracy. Członkowie Rady zgłaszają swoje uwagi i propozycje, które mają swoje odzwierciedlenie w późniejszych działaniach Urzędu Pracy jak również w dokumentach strategicznych miasta Łodzi dotyczących rynku pracy.

(dowód: akta kontroli str. 166)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że cele przyjęte w PS 2020+ oraz PPON 2014-2020 nie zostały w pełni skonstruowane z poszanowaniem zasady SMART⁵⁹, gdyż nie były mierzalne - w dokumentach tych nie wskazano wartości docelowych mierników realizacji celów. Ponadto, cele wyznaczone w PPON 2014-2020 nie były określone w czasie (nie wyznaczono żadnych pośrednich terminów realizacji celów). W Programie tym nie wskazano również szacunkowych nakładów na realizację poszczególnych zadań, ujęto jedynie źródła ich finansowania.

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta Miasta Łodzi, żadne z obowiązujących regulacji prawych nie wymagają stosowania metody SMART w procesie tworzenia dokumentów strategicznych i programowych. Dokumenty te mają na ogół charakter ogólny, a efekty podejmowanych działań nie są uzależnione jedynie od Miasta, lecz także od innych czynników, jak zmiany struktury społecznej, ogólnego stanu gospodarki i związanej z nim sytuacji na rynku pracy, czy poziomu zamożności społeczeństwa.

Nie kwestionując legalności przyjętych dokumentów programowych, NIK zauważa, że określenie wartości wskaźników do osiągnięcia w określonym przedziale czasowym (w tym wartości pośrednich) oraz oszacowanie wysokości nakładów niezbędnych do realizacji zadań przewidzianych w programach, zwiększyłoby możliwości skutecznego monitorowania realizacji przyjętych założeń oraz ocenę realności tych założeń w kontekście możliwości finansowych Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 867-873)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że cele i priorytety określone w dokumentach strategicznych i programowych Miasta były spójne i uwzględniały potrzeby rozpoznane w kontrolowanych obszarach. Cele zawarte w PS 2020+ oraz PPON 2014-2020 nie spełniały jednak w pełni wszystkich wymogów zasady SMART, bowiem nie były mierzalne, a w przypadku PPON nie zostały określone w czasie, co w ocenie NIK mogło utrudniać skuteczne monitorowanie poziomu ich realizacji.

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

3.1. Na realizację zadań w zakresie polityki rynku pracy, pomocy społecznej, zaspokajania potrzeb mieszkaniowych oraz zapewnienia opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 i w wieku przedszkolnym, Miasto poniosło w latach 2012-2016 wydatki w kwocie 5.751.782 tys. zł⁶⁰, w tym 5.132.877 tys. zł z budżetu Miasta⁶¹ oraz 618.905 tys. zł ze środków pozabudżetowych (pochodzących z FP i PFRON). Na zadania własne wydatkowano 5.111.154 tys. zł, na zadania zlecone 640.628 tys. zł). W kontrolowanym okresie wysokość wydatków w przeliczeniu na jednego

⁵⁹ Koncepcja formułowania celów w dziedzinie planowania, zgodnie z którą cele powinny być, proste, mierzalne, osiągalne, istotne i określone w czasie.

⁶⁰ W 2012 r. – 1.155.565,7 tys. zł; w 2013 r. – 1.144.407,7 tys. zł; w 2014 r. – 1.171.528,5 tys. zł; w 2015 r. – 1.128.980,9 tys. zł; w 2016 r. – 1.151.298,3 tys. zł.

⁶¹ Środki pochodzące z budżetu Miasta, budżetu państwa, EFS, EFRR, inne środki z UE, dotacje z WFOŚiGW i dochody rachunku, o którym mowa w art.223 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.).

mieszkańca⁶² kształtowała się na zbliżonym poziomie i wyniosła: w 2012 r. – 1.607 zł; w 2013 r. – 1.609 zł; w 2014 r. – 1.659 zł; w 2015 r. – 1.611 zł i w 2016 r. – 1.653 zł. Zrealizowane wydatki stanowiły 96,6% kwoty planowanej po zmianach (5.956.174 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 263-281, 553)

3.2. W latach 2012-2016 wydatki zrealizowane w ramach czterech badanych obszarów stanowiły łącznie 30,6% wydatków ogółem (18.805.727 tys. zł). Udział analizowanych wydatków w całości wydatków Miasta zmniejszył się z 34,8% w 2012 r. do 30% w 2016 r.

W ramach poszczególnych obszarów wydatkowano:

- w obszarze pomocy na rynku pracy – 633.326 tys. zł⁶³ (tj. 11% wydatków objętych analizą), w tym ze środków budżetowych - 78.851 tys. zł i środków pozabudżetowych – 554.474,6 tys. zł;
- w obszarze pomocy społecznej – 2.338.555 tys. zł⁶⁴ (39,5% wydatków badanych), w tym ze środków budżetowych 2.274.125 tys. zł i środków pozabudżetowych 64.430 tys. zł;
- w obszarze zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych – ze środków budżetowych 1.586.692 tys. zł⁶⁵, co stanowiło 27,6% analizowanych wydatków oraz 91,2% otrzymanych środków budżetowych;
- w obszarze zapewnienia opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 i w wieku przedszkolnym - 1.193.209 tys. zł⁶⁶ ze środków budżetowych, tj. 20,7% wydatków badanych i 99% otrzymanych środków budżetowych.

W 2016 r. w dwóch obszarach wydatki były wyższe w stosunku do roku 2012, tj. w zakresie pomocy społecznej (o 10,4%) oraz zapewnienia opieki nad dziećmi do lat 3 i w wieku przedszkolnym (o 10,6%). Natomiast zmniejszeniu uległy wydatki w ramach pomocy na rynku pracy (o 17,4%) i w obszarze zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych (o 14,3%).

(dowód: akta kontroli str.263-281-552)

3.3. W kontrolowanym okresie wskaźnik obciążenia wydatków bieżących budżetowych wydatkami na wynagrodzenia wzrósł w obszarze rynku pracy – z 70,05 % w 2012 r. do 89,36% w 2016 r. (o 19,31 p.proc.) oraz w obszarze pomocy społecznej – odpowiednio z 26,92% do 29,27% (2,35 p.proc.). W zakresie zaspakajania potrzeb mieszkaniowych wskaźnik ten pozostał na niemal niezmiennym poziomie – 15,18% w 2012 r., przy 15,91% w 2016 r., natomiast w obszarze opieki nad dziećmi do lat 3 i w wieku przedszkolnym zmniejszył się odpowiednio z 69,4% do 65,79% (3,61 p.proc.). Wydział Budżetu Urzędu nie dysponował danymi w zakresie wydatków pozabudżetowych poniesionych na wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 554-581)

3.4. W latach 2012-2016 potrzeby mieszkańców Miasta w kontrolowanych obszarach nie były w pełni zaspokojone. Liczba potrzebnych mieszkań komunalnych zwiększyła się o 81,2% (z 1.370 w 2012 r. do 2.482 w 2016 r.), a potrzebnych mieszkań socjalnych odpowiednio o 3% (z 5.147 do 5.303). Na listach oczekujących na umieszczenie w domach pomocy społecznej pozostawało: 1.285 osób w 2012 r., 1.371 osób w 2013 r., 1.073 osoby w 2014 r., 665 osób w 2015 r. i 793 osoby w 2016 r., a na wolne miejsce w żłobkach odpowiednio: 204, 75, 19, 117 i 292 dzieci.

⁶² Liczba mieszkańców: w 2012 r. – 718.960; w 2013 r. – 711.332; w 2014 r. – 706.004; w 2015 r. – 700.982 i w 2016 r. – 696.503.

⁶³ Odpowiednio w latach 2012-2016: 142.878,3 tys. zł; 129.289,8 tys. zł; 123.669,6 tys. zł; 119.535,6 tys. zł i 117.952,3 tys. zł..

⁶⁴ W latach 2012-2016 odpowiednio: 449.334 tys. zł; 461.037,5 tys. zł; 469.221,7 tys. zł; 462.833,2 tys. zł i 496.128,6 tys. zł.

⁶⁵ Odpowiednio w badanym okresie: 343.793 tys. zł; 323.101 tys. zł; 325.159 tys. zł; 300.147 tys. zł i 294.492 tys. zł.

⁶⁶ W latach 2012-2016: 219.560,2 tys. zł; 230.980 tys. zł; 253.478,5 tys. zł; 246.465 tys. zł i 242.725,1 tys. zł.

Potrzeby w obszarze rynku pracy były natomiast zaspokojone - liczba miejsc pracy w badanym okresie zwiększyła się ponad trzykrotnie (z 9.187 w 2012 r. do 30.307 w 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 582-583)

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta Miasta Łodzi, poniesione wydatki pozwoliły na realizację potrzeb w badanych obszarach wyłącznie na poziomie wynikającym z możliwości budżetowych. Na zadania w zakresie zapewnienia mieszkańcom możliwości pracy, PUP pozyskuje środki bezpośrednio z MPiPS⁶⁷ oraz PFRON. Działania w zakresie pomocy społecznej nakierowane są na informowanie mieszkańców o miejscu i możliwościach uzyskania odpowiedniego wsparcia. (...) w latach 2012-2016 Biuro Gospodarki Mieszkaniowej Urzędu (...) zaspokoiło potrzeby mieszkaniowe w wielkościach: lokale mieszkalne 2.757 i lokale socjalne 3.601. Potrzeby mieszkańców Łodzi w zakresie opieki nad dziećmi do lat 3 zabezpiecza Miejski Zespół Żłobków w Łodzi, w ramach którego działa 30 placówek, które posiadają 2025 miejsc. Większa liczba dzieci w stosunku do liczby dostępnych miejsc wynika z dużej absencji dzieci. Absencja i zmiana decyzji rodziców co do sposobu zapewnienia opieki dziecku jest również przyczyną dużej rotacji dzieci w żłobkach - w latach 2012-2016 korzystało od 4688 do 4847 dzieci. W związku z tym kolejka dzieci oczekujących na miejsce w żłobku szybko się przesuwa, a czas oczekiwania wynosił od tygodnia do półtora miesiąca. Miasto zaspakajało potrzeby związane z zapewnieniem miejsc w przedszkolach dla dzieci w wieku 3-6 lat. Cele i potrzeby określone w dokumentach strategicznych są realizowane w miarę możliwości jakimi dysponuje Miasto. Realizowany proces rewitalizacji obszarowej bezpośrednio związany z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych tylko w niewielkim stopniu uzyskał zewnętrzne wsparcie finansowe. Niezawiniona przez Miasto gorsza niż w innych polskich aglomeracjach sytuacja gospodarcza Łodzi, wynikająca m.in. z ominięcia jej przez rządowe plany interwencji po okresie upadku lokalnej monokultury włókienniczej, trzykrotnie obecnie wyższe niż w miastach porównywalnych bezrobocie, w tym strukturalne, spowodowały przez ostatnie dekady wykształcenie się w centrum Łodzi, gdzie zasób mieszkaniowy Miasta jest największy, licznych i trwałych obszarów biedy i wykluczenia".

(dowód: akta kontroli str. 584-610)

3.5. W badanym okresie Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Łodzi wydał łącznie 7 decyzji nakazujących wyłączenie z użytkowania nieruchomości będących w zasobie mieszkaniowym Miasta, oczekujących na wykonanie. W odniesieniu do jednego budynku, decyzja nakazywała usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości stanu technicznego oraz zakazywała użytkowania do czasu ich usunięcia – budynek został wyłączony z użytkowania i przeznaczony do rozbiórki przez BGM. Obowiązki nałożone na Prezydenta Miasta wydanymi decyzjami zostały wykonane.

(dowód: akta kontroli str. 611-617)

3.6. W latach 2013-2016, w związku z problemami społecznymi i gospodarczymi, w tym wynikającymi ze skutków przemian gospodarczych, Miasto realizowało w ramach przyjętych strategii i programów m.in. n.w. przedsięwzięcia:

1) w obszarze rynku pracy w zakresie:

- podejmowania działalności gospodarczej - 5.742 osoby otrzymały jednorazowo środki na podjęcie działalności gospodarczej na łączną kwotę 122.284 tys. zł;
- organizowania staży dla 7734 osób bezrobotnych zarejestrowanych w PUP, na które w latach 2013-2016 wydatkowano 44.935 tys. zł;
- doposażenia lub wyposażenia stanowisk pracy - wydatkowano 40.460 tys. zł na rzecz 1.922 bezrobotnych;

⁶⁷ Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej

- refundacji części kosztów wynagrodzenia i składek ZUS od refundowanego wynagrodzenia za 1.507 osób bezrobotnych skierowanych do pracy w ramach zatrudnienia subsydiowanego, wydatkując 8.742 tys. zł;
 - nabywania lub uzupełnienia kwalifikacji zawodowych zwiększających szansę na podjęcie pracy lub działalności gospodarczej - poniesiono wydatki w kwocie 9.920 tys. zł na szkolenia 6.488 bezrobotnych zarejestrowanych w PUP;
- 2) w obszarze pomocy społecznej w zakresie:
- realizacji wieloletniego programu "Pomoc państwa w zakresie dożywiania" - w latach 2013-2016 wydano 4.225 tys. posiłków, w tym 3.375 tys. dla dzieci, oraz 438 tys. świadczeń na kwotę 65.669 tys. zł w ramach zasiłków celowych na zakup posiłku lub żywności,
 - realizacji Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie - wsparcia i pomocy udzielono 8.103 osobom, wydatkowano łącznie w badanym okresie 1.417 tys. zł. Program obejmował m.in.: organizowanie i prowadzenie punktów konsultacyjnych dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie, udzielanie poradnictwa specjalistycznego, przeprowadzanie mediacji rodzinnych, wykonywanie obdukcji lekarskich;
- 3) w obszarze zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych środki wydatkowano m.in. na:
- przebudowę budynku zakwaterowania zbiorowego bursy na budynek mieszkalny wielorodzinny przy ul. Rogozińskiego 15 w Łodzi. Planowany efekt - 101 lokali mieszkalnych (na dzień 31 grudnia koszty wyniosły 3.714 tys. zł);
 - przebudowę obiektu przy ul. Objazdowej 17 w Łodzi z przeznaczeniem na pomieszczenia tymczasowe. Zakończenie zadania przewidziano w 2017 r. Planowany efekt - 57 pomieszczeń tymczasowych, przewidywane koszty 764 tys. zł;
 - przebudowę budynku biurowego przy ul. Łęczyckiej 70B na cele mieszkalne wraz z jego rozbudową. Realizacja zadania przewidziana była w latach 2017-2018, planowany efekt - 53 lokale mieszkalne, koszt przedsięwzięcia - 98 tys. zł;
- 4) W obszarze zapewnienia opieki nad dziećmi do lat 3 i w wieku przedszkolnym:
- w ramach programu Mia100 Kamienic zrewitalizowano kwartały czterech przedszkoli⁶⁸ na łączną kwotę 2.531 tys. zł;
 - utrzymywano corocznie liczbę 2.025 miejsc w żłobkach na kwotę 54.677 tys. zł;
 - zaspokajało potrzeby związane z zapewnieniem miejsc w przedszkolach dla dzieci w wieku 3-6 lat;
 - zmodernizowano sanitariaty, pion żywnościowy, budynki dwóch przedszkoli na kwotę łączną 3.503 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 618-634)

3.7. Miasto Łódź od 2014 r. współpracuje z 31 gminami i starostwami w ramach Stowarzyszenia Łódzki Obszar Metropolitalny. Konsekwencją tej współpracy jest realizacja projektów obejmujących funkcjonalny obszar miejski, otwierających i aktywizujących lokalny rynek pracy, w tym przede wszystkim Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT). Jak wyjaśniła Prezydent Miasta „*Stowarzyszenie w ramach systemu zarządzania funduszami unijnymi ma status Instytucji Pośredniczącej. Zasady współpracy pomiędzy Stowarzyszeniem a Instytucją Zarządzającą RPO WŁ na lata 2014-2020 uregulowane są w Porozumieniu w sprawie powierzenia zadań w ramach instrumentu ZIT zawartym z Zarządem Województwa Łódzkiego w dniu 22 października 2015 r. Działania oraz podział alokacji przeznaczonej na ZIT to m.in. rewitalizacja i rozwój potencjału społeczno-gospodarczego (71,3 mln euro), Wsparcie przedsiębiorczości (8,6 mln euro), aktywna integracja osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (12 mln EUR)*”. Działania na rzecz rynku pracy wykonywane były przez PUP.

⁶⁸ ul. Żeromskiego 105, ul. Gdańska 84, ul. Batalionów Chłopskich 21, ul. Kościuszki 81.

W szczególności dotyczyły one realizacji programu aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, w tym projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS):

- Aktywizacja osób młodych pozostających bez pracy w mieście Łodzi (I i II) w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. Celem projektu było zwiększenie możliwości zatrudnienia osób młodych do 29 roku życia bez pracy, w tym w szczególności osób, które nie uczestniczą w kształceniu i szkoleniu. W latach 2015-2016 w projektach uczestniczyło 2.319 osób, a kwota dofinansowania wyniosła 31.176 tys. zł;
- Aktywizacja osób po 29 roku życia pozostających bez pracy w mieście Łodzi (I i II) w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020 (RPO WŁ). Celem projektu było zwiększenie możliwości zatrudnienia ww. grupy bezrobotnych. W latach 2015-2016 liczba uczestników projektu wyniosła 1.137, a kwota dofinansowania 20.889 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 635)

3.8. W ramach niniejszej kontroli szczegółowym badaniem objęto 4 przedsięwzięcia (po jednym z każdego z badanych lat) zrealizowane w celu poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców miasta, na które poniesiono wydatki w łącznej kwocie 20.441,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 618-635)

3.8.1. W celu realizacji przez MOPS w Łodzi wieloletniego programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, w dniu 28 marca 2013 r. zostało podpisane porozumienie⁶⁹ pomiędzy Wojewodą Łódzkim a Wiceprezydentem Miasta. W ramach porozumienia Wojewoda przekazał Gminie dotację celową na dofinansowanie działań określonych w art. 3 ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w dożywianiu”⁷⁰. W 2013 r. programem objęto 35.795 osób, w tym udzielono wsparcia w formie posiłku 8.856 osobom oraz w formie zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności 33.727 osobom. Koszty posiłków wyniosły 6.093,2 tys. zł, a koszty zasiłków celowych – 11.130,7 tys. zł. Dożywianie prowadziło 360 placówek, w tym: 182 szkoły, 127 przedszkoli, 40 żłobków i 11 innych. W dniu 3 lutego 2014 r. Dyrektor MOPS (z upoważnienia Prezydenta Miasta) przekazał do MPiPS sprawozdanie z realizacji programu za 2013 r. Zadania z zakresu dożywiania wpisywały się w cel strategiczny PS 2011-2015 - Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu oraz wspieranie osób i rodzin podlegających wykluczeniu społecznemu oraz w wyznaczone dla nich cele operacyjne: poprawa kompetencji w zakresie pełnienia ról w rodzinie oraz wspomaganie osób bezdomnych. Działania związane z dożywianiem m.in. dzieci do 7 roku życia, uczniów do czasu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej, osób i rodzin, o których mowa w art. 7 ustawy o pomocy społecznej, rozliczone w ww. sprawozdaniu, świadczyły o realizacji założeń dokumentu strategicznego.

(dowód: akta kontroli str. 636-652)

3.8.2. W 2014 r. PUP realizował m.in. działania związane z nabywaniem lub uzupełnianiem kwalifikacji zawodowych zwiększających szansę na podjęcie zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności gospodarczej. Zadania z zakresu rynku pracy wpisywały się w cel strategiczny PS 2011-2015 - Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu oraz wspieranie osób i rodzin podlegających wykluczeniu społecznemu oraz w wyznaczone cele operacyjne: poprawa kompetencji zawodowych i społecznych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz łagodzenie skutków bezrobocia i aktywizacja lokalnego rynku pracy. W 2014 r. poniesione zostały wydatki na zorganizowanie szkoleń dla 1.665

⁶⁹ Nr 143/2013.

⁷⁰ Dz. U. z 2005 r. Nr 267, poz. 2259 ze zm.

osób bezrobotnych zarejestrowanych w PUP. Koszt projektu wyniósł 2.469,1 tys. zł, w tym: stypendia dla osób bezrobotnych oraz składki na ubezpieczenie społeczne 1.366,7 tys. zł, koszty należne instytucji szkoleniowej 860,8 tys. zł (m.in. wynagrodzenia wykładowców, materiały szkoleniowe, koszty utrzymania sal), koszty egzaminów i uzyskania licencji 4,2 tys. zł, koszty umów trójstronnych 136,4 tys. zł (koszty należne instytucji szkoleniowej), bony szkoleniowe 101 tys. zł (przejazdy, zakwaterowanie). Szkolenia prowadzono m.in. w zakresie: umiejętności aktywnego poszukiwania pracy (235 osób), programowania i obsługi obrabiarek sterowanych numerycznie (41 osób), prowadzenia własnej działalności gospodarczej (596 osób), kasjer, handlowiec (118 osób), pracownik biurowy (96 osób) i kierowca (87 osób). Beneficjenci niejednokrotnie uczestniczyli w więcej niż jednym szkoleniu. Zatrudnienie uzyskało 53,2% osób uczestniczących w szkoleniach. Działania w zakresie nabywania kwalifikacji zawodowych wykazane w Karcie Realizacji Polityki (dalej „Karcie”) za 2014 r. wskazywały, że założenia Strategii były realizowane.

(dowód: akta kontroli str. 653-656)

3.8.3. W Założeniach do Lokalnego Programu Rewitalizacji Łodzi 2020+ (ZLPR) przewidziano podejmowanie działań w kierunku m.in. poprawy oferty opiekuńczej i edukacyjnej poprzez uzupełnienie infrastruktury społecznej w żłobkach, przedszkolach i szkołach oraz szczególną dbałość o ich dobry poziom. W obszarze rewitalizowanym uwzględniono modernizację budynku przedszkola miejskiego nr 58 w Łodzi – program „Mia100 Kamienic”. Wykonano prace w zakresie remontu elewacji wraz z wymianą stolarki okiennej i drzwiowej, a koszty modernizacji wyniosły 315,7 tys. zł. Prace odebrano protokołem końcowym z dnia 23 grudnia 2015 r. Przeprowadzenie modernizacji przedmiotowego budynku wpisywało się w jeden z pięciu generalnych kierunków działań ZLPR, tj. poprawa warunków zamieszkania w obszarze rewitalizowanym.

(dowód: akta kontroli str. 657-673)

3.8.4. Projekt „Aktywny Krok” realizowany był w ramach RPO WŁ i współfinansowany ze środków EFS. W umowie zawartej w dniu 16 czerwca 2016 r. pomiędzy Wojewódzkim Urzędem Pracy w Łodzi a Miastem Łódź określono m.in.: dofinansowanie ze środków europejskich w kwocie 2.205,1 tys. zł i wkład własny w wysokości 515 tys. zł. Okres realizacji projektu wyznaczono od 1 lutego 2016 r. do 31 grudnia 2017 r. Projekt realizowany przez MOPS skierowany był do 230 osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej. Celem projektu była aktywizacja społeczno-zawodowa oraz przywrócenie zdolności do zatrudnienia osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Do końca 2016 r. w ramach projektu, na który wydatkowano 433 tys. zł, zrealizowano następujące działania: warsztaty rozwoju osobistego, grupy wsparcia, streetworking, terapię uzależnień, prace społecznie użyteczne, szkolenia zawodowe, indywidualne i grupowe doradztwo zawodowe. W projekcie w 2016 r. wzięło udział 112 uczestników.

Zadania związane z rynkiem pracy i terytorialnych enklaw ubóstwa wpisywały się w następujące cele strategiczne przyjęte w PS 2020+: I-Umożliwić Łodzianom zarabianie i życie w poczuciu godności (cel operacyjny: aktywizacja społeczno-zawodowa osób zagrożonych wykluczeniem społecznym poprzez objęcie ich zindywidualizowaną pracą socjalną i pomocą w przezwyciężeniu barier w powrocie na rynek pracy); II-Pobudzać lokalne miejsca pracy w obszarach koncentracji problemów (cel operacyjny: terytorialne skupiska utrwalonej bierności i bezradności oraz dominującego uzależnienia od wsparcia pomocy społecznej); III-Niepełnosprawność nie wyklucza z rynku pracy. W Karcie za 2016 r. zawarto informacje dotyczące poziomu wskaźników realizacji celów opisujących zadanie, w tym: wartości wskaźników (procentowe) bazowe – 0, na koniec okresu sprawozdawczego – 49%, docelowe – 100% oraz wartości wskaźników (liczbowe) bazowe – 0, na koniec okresu

sprawozdawczego – 47 osób, narastająco od początku realizacji projektu – 112 osób, docelowe – 230 uczestników. Dane wykazane w Karcie świadczyły o realizacji założeń Strategii i Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 674-712)

Zidentyfikowany w toku kontroli stopień realizacji przedsięwzięć, objętych szczegółowym badaniem, znajdował odzwierciedlenie w ocenach realizacji Strategii, programów i projektów dokonanych przez Urząd. Prezentowane dane o ilości osób objętych pomocą oraz o kwotach wydatkowanych w ramach czterech analizowanych przedsięwzięć były zgodne ze stanem faktycznym (wynikającym m.in. ze sporządzanych Kart, dokumentacji finansowej i technicznej). Założone efekty zostały osiągnięte.

3.9. Monitoring i ocena stopnia realizacji przyjętych założeń strategii i programów (do badania przyjęto: PS 2020+, PGZM 2020+, PR 2026+ oraz Politykę Zdrowia dla Miasta Łodzi 2020+⁷¹ obejmującą swoim zakresem PPON 2014-2020) dokonywane były na podstawie kart realizacji strategii/polityki/programów z uwzględnieniem przyjętych w nich wskaźników. Ponadto, Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych UMŁ sporządzał corocznie sprawozdania z realizacji PPON 2014-2020.

Do sporządzania półrocznych i rocznych kart realizacji Strategii i przekazywania ich do Biura Strategii Miasta, Prezydent Miasta zobowiązała kierowników komórek organizacyjnych Urzędu oraz kierowników miejskich jednostek organizacyjnych⁷². Koordynator Wdrażania Strategii zobowiązany został do sporządzania Raportu o stanie Miasta, uwzględniającego wyniki monitorowania Strategii.

Analiza rocznych kart realizacji PS 2020+, PGZM 2020+ i PZ 2020+ wykazała, że zawierały informacje dotyczące: rzeczowego i finansowego postępu w realizacji Polityk, wartości bazowych, osiągniętych na koniec okresu sprawozdawczego oraz docelowych wskaźników realizacji celów.

Prezydent Miasta Łodzi, zgodnie z zapisami PS 2020+, zobowiązany był do powołania Koordynatora, który odpowiadać miał za całość realizacji polityki, oraz Zespołu Monitorującego i Rady Konsultacyjnej Polityki Społecznej. Brak powołania wskazanych podmiotów został zidentyfikowany w karcie realizacji strategii za 2016 r. jako problem w realizacji PS 2020+. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta Miasta, *W związku ze zmianami kadrowymi na stanowisku Dyrektora MOPS, proces powołania ww. podmiotów nie mógł się zakończyć wcześniej. Na chwilę obecną zastępczą rolę koordynatora realizacji Polityki Społecznej 2020+ pełni MOPS.*

(dowód: akta kontroli str. 713-752, 848-861, 876-897)

W 2016 r. nie były sporządzane sprawozdania ze stopnia realizacji Gminnego Programu Rewitalizacji. Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Strategii Miasta, (...) *uruchomienie systemu monitorowania i oceny realizacji nastąpi w 2017 r. Pierwszy okres pełnej funkcjonalności GPR to lata 2018-2020. W roku 2017 prowadzone są działania zmierzające do stworzenia systemu monitorowania całego procesu rewitalizacji, zgodnie z założeniami określonymi w GPR. Założenia te obejmują również uwzględnienie wyników II projektu pilotażowego realizowanego obecnie przez Miasto Łódź we współpracy z Ministerstwem Rozwoju, w szczególności w zakresie opracowania modelu zarządzania rewitalizacją na poziomie gminy. Planowany do utworzenia system będzie stanowił narzędzie umożliwiające kompleksową i wieloaspektową analizę postępów realizacji Programu i zapewni właściwe raportowanie zgodnie z zapisami ustawy o rewitalizacji*".

(dowód: akta kontroli str. 753-759)

⁷¹ Zwana PZ 2020+.

⁷² Zarządzenia Prezydenta Miasta w sprawie przyjęcia systemu wdrażania i monitorowania SZR Łodzi 2020+ oraz powołania Koordynatora Wdrażania Strategii: nr 3606/VI/12 z dnia 31 grudnia 2012 r. i nr 6970/VI/14 z dnia 28 sierpnia 2014 r. i nr 4990/VII/16 z dnia 15 grudnia 2016 r.

3.10. Przewodniczący Rady Miejskiej poinformował, że do Rady nie były kierowane informacje o realizacji strategii. Kontroli przedłożono protokoły z sesji Rady z lat 2013-2016, na których omawiano sprawozdania dotyczące m.in.: realizacji planu nadzoru nad żłobkami i klubami dziecięcymi, działalności MOPS, oceny zasobów pomocy społecznej, realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny, realizacji programu działań na rzecz rodzin wielodzietnych pn. „Łódzka Karta Dużej Rodziny”, realizacji Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie.

(dowód: akta kontroli str. 760-764)

3.11. Realizacja SZRŁ 2020+ oceniana była w rocznych Raportach o stanie miasta. W latach 2012-2016 oceny dokonywano przy zastosowaniu 5 podstawowych wskaźników statystycznych: średniej długości życia – wzrost w 2016 r. w porównaniu do roku 2012 r. z 79,1 lat do 79,6 (kobiety) i z 70,4 lat do 71 (mężczyźni), stopy bezrobocia – wzrost odpowiednio z 12,1% do 7,9%, migracji na 1000 ludności – podobny poziom kształtujący się od 2,3% do 2,2%, wydajności pracy w przemyśle oraz dynamiki produkcji sprzedanej przemysłu – spadek odpowiednio z 108,6% do 100,4% oraz z 116,9% do 102,7%.

Przemiany w sferze gospodarki i infrastruktury mierzone były przez 4 wskaźniki, w tym m.in. przeciętne wynagrodzenie brutto (wzrost o 689 zł) i ilość podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w systemie REGON (wzrost o 3.280). W sferze przestrzeni i środowiska ocenianej przez 11 wskaźników, m.in. liczba sprzedanych mieszkań komunalnych uległa zmniejszeniu o 1.010, liczba mieszkań oddanych do użytkowania - o 529, a wydatki remontowe w budynkach gminy - o 6,7 mln zł. Monitoring realizacji SZRŁ 2020+ prowadzony był w oparciu o sporządzane przez jednostki organizacyjne Urzędu Karty Realizacji Strategii/Polityki/Programu. Przykładowo: PPPZ 2007-2013 analizowany był pod kątem zachodzących zmian na lokalnym rynku pracy z uwzględnieniem: stopy bezrobocia, ofert pracy, wysokości środków na aktywizację zawodową oraz ilości realizowanych projektów ze środków unijnych. Monitoring i ewaluacja SPR 2020+ prowadzone były poprzez zbieranie i analizowanie miesięcznych sprawozdań z realizacji poszczególnych przedsięwzięć. Realizowane w ramach PS 2020+ m.in. trzyletnie programy wspierania rodziny oraz rozwoju pieczy zastępczej zawierały wskaźniki skuteczności podejmowanych działań (wskaźniki procentowe i liczbowe, w tym ich wartość docelowa). PS 2011-2015 została zrealizowana w całości, obecny stopień realizacji PS 2020+ oszacowano na poziomie rzeczowym 65,6%.

(dowód: akta kontroli str. 753-759, 765-777)

3.12. W związku z ocenami (dot. monitorowania i ewaluacji) w Urzędzie podjęto m.in. następujące działania:

- na bazie funkcjonujących 25 jednostek – Administracji Nieruchomościami, w 2013 r. utworzono pięć nowych jednostek budżetowych Administracji Zasobów Komunalnych (AZK) dla dzielnic: Bałuty, Górna, Polesie, Śródmieście i Widzew;
- w 2013 r. zlikwidowano pięć Oddziałów ds. Najmu, Eksploatacji i Remontów Lokali Mieszkalnych i utworzono jeden Wydział Budynków i Lokali, który w 2015 r. przejął zadania zlikwidowanego Biura Pośrednictwa Zamiany Mieszkań;
- w dniu 1 lipca 2015 r. została utworzona Baza Zamiany Lokali Mieszkalnych, umożliwiającą mieszkańcom samodzielne wyszukiwanie ofert zamiany, a Wydziałowi Budynków i Lokali Mieszkalnych pośredniczenie w łączeniu kontrahentów zamiany;
- w dniu 6 maja 2016 r. Prezydent wydał zarządzenie nr 3558/VII/16 w sprawie powołania Zespołu do spraw opracowania standardów dostępności przestrzeni publicznej Miasta Łodzi. W efekcie działań Zespołu, na zlecenie Miasta opracowany został projekt „Łódzkich standardów dostępności”;

- w PR 2026+ przyjęto, że w ramach rewitalizacji obszarowej Miasta, podczas remontu budynków mieszkalnych, zostaną wyodrębnione lokale z przeznaczeniem na utworzenie mieszkań chronionych, w tym dla osób z niepełnosprawnościami;
- w celu monitorowania i prawidłowej realizacji PR 2026+, powołana została komórka organizacyjna odpowiadająca za osiąganie celów przyjętych w programie.

(dowód: akta kontroli str.848-861,898-932)

3.13. W celu wyegzekwowania ukierunkowanych działań w ramach badanych czterech obszarów, w Mieście podejmowano m.in. nw. inicjatywy:

- Prezydent Miasta wystąpił w dniu 25 sierpnia 2015 r. do Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju z wnioskiem o przekazanie w ramach RPO WŁ środków w kwocie 104,7 mln euro na dodatkowe wsparcie działań związanych z rewitalizacją na obszarze Miasta (środki te otrzymano),
- w ramach Stowarzyszenia Łódzki Obszar Metropolitalny, współpracując z 31 jednostkami samorządu terytorialnego, w okresie od 2014 r. do dnia zakończenia kontroli zrealizowano projekty otwierające i aktywizujące lokalny rynek pracy, w tym Zintegrowane Inwestycje Terytorialne. Na realizację projektów społecznych finansowanych z EFS pozyskano 30,6 mln euro, na projekty inwestycyjne 181,6 mln euro.

(dowód: akta kontroli str. 584-610)

3.14. Realizując działania na rzecz rozwiązywania problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców, Miasto występowało o wsparcie finansowe ze środków zewnętrznych, w tym m.in. z EFRR oraz EFS w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych, które były realizowane w perspektywie 2014-2020. Były to działania na rzecz budowy społeczeństwa informacyjnego i infrastruktury społecznej oraz odnowy obszarów miejskich. Przy pomocy wsparcia z zewnątrz zrealizowano m.in. 7 projektów społecznych na kwotę 24.536 tys. zł (w tym dofinansowanie 23.347 tys. zł)⁷³.

(dowód: akta kontroli str. 584-610)

3.15. Jak wyjaśniła Prezydent Miasta, „przyjęta zarządzeniem Prezydenta Miasta⁷⁴ lista projektów strategicznych Miasta obejmuje 44 projekty (programy) inwestycyjne o szacunkowej wartości całkowitej 3.115.255 tys. zł, przewidywanej kwocie dofinansowania 1.908.195 tys. zł.

Przyjęcie zarządzenia ma zapewnić prawidłowe przygotowanie i realizację przedsięwzięć z listy projektów strategicznych, umożliwi wykorzystanie środków europejskich w ramach perspektywy finansowej na lata 2014-2020 oraz realizację zapisów SZR 2020+”.

(dowód: akta kontroli str. 584-610)

3.16. Najistotniejszymi problemami w realizacji zadań objętych kontrolą, w ocenie Prezydenta Miasta Łodzi, były m.in.: relatywnie wysokie bezrobocie, niski poziom zarobków mieszkańców, a także występowanie licznych i trwałych enklaw biedy oraz dziedzicznego ubóstwa”. Zdaniem Prezydenta rozważyć należy ustawodawstwo związane z pomocą społeczną i świadczeniami pieniężnymi. *Dopłaty do czynszu nie powinny być doliczane do dochodu, który stanowi podstawę do ustalenia kryterium udzielania pomocy. Spadek bezrobocia powoduje, iż w rejestrach PUP ponad połowa zarejestrowanych, to osoby długotrwale bezrobotne, które wymagają kompleksowego wsparcia.*

⁷³ Projekty realizowane w latach 2016-2019 dofinansowane z EFS: „Aktywizacja społeczno-zawodowa podopiecznych TPBA z Łodzi”, „Pomysł na siebie”, „Łodzianie na start”, „Aktywizacja osób po 29 roku życia pozostających bez pracy w mieście Łodzi”, „Razem z rodziną”, „ŚWIETLICE.ŁÓDŹ”, „Aktywny Krok”.

⁷⁴ Zarządzenie nr 5387/VI/13 z dnia 28 listopada 2013 r. (ze zm.) w sprawie przygotowania projektów inwestycyjnych ubiegających się o dofinansowanie ze środków UE w okresie programowania 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 848-861)

3.17. W latach 2012-2015 Miasto odnotowywało ujemny wynik finansowy (liczony jako dochody ogółem minus wydatki ogółem), wynoszący odpowiednio: 292.376 tys. zł, 232.510 tys. zł, 441.350 tys. zł i 156.049 tys. zł. W 2016 r. odnotowano dodatni wynik – 68.063 tys. zł. W badanym okresie dochody wzrosły o 29% (z 3.030.272 tys. zł w 2012 r. do 3.908.457 tys. zł w roku 2016), a wydatki o 15,6% (odpowiednio z 3.322.648 tys. zł do 3.840.394 tys. zł).

Poziom zadłużenia Gminy (na podstawie sprawozdań Rb-Z) od roku 2012 systematycznie zwiększał się – z 1.835.465 tys. zł do 2.745.921 tys. zł (tj. o 49,6%) na koniec 2016 r. Zwiększeniu ulegał również udział zobowiązań w uzyskanych dochodach – z 60,6% w 2012 r. do 70,3% w 2016 r.

Przez cały okres objęty kontrolą Gmina otrzymywała pozytywne opinie RIO w zakresie projektów uchwał budżetowych, wieloletnich prognoz finansowych oraz sprawozdań z wykonania budżetu.

(dowód: akta kontroli str. 778-826)

Skarbnik Miasta wyjaśnił m.in., że w *obecnej Wieloletniej Prognozie Finansowej miasta na lata 2017-2020 uwzględnione są wydatki na wkład własny na realizację przedsięwzięć, co do których planowane jest podpisanie umów na dofinansowanie środkami z UE. Prognoza długu, zawarta w WPF uwzględnia i umożliwia sfinansowanie przez miasto udziału własnego w projektach przewidzianych do sfinansowania w perspektywie 2014-2020*".

(dowód: akta kontroli str. 779-781)

3.18. W latach 2013-2016 w Urzędzie zarejestrowano łącznie 345 skarg obywateli, z których 9 dotyczyło obszaru pomocy na rynku pracy (7 skarg na działalność PUP w sprawie naboru na szkolenia), 327 z obszaru pomocy społecznej (skargi na niewłaściwe działanie lub zachowanie pracownika socjalnego) oraz 9 skarg z obszaru zapewnienia opieki nad dziećmi do lat 3 (uchybień w sprawowaniu opieki nad dzieckiem). Analiza dokumentacji dotyczącej skarg wykazała, że w przypadku 249 skarg kierownicy komórek organizacyjnych - po przeprowadzeniu postępowań wyjaśniających – uznali skargi za niezasadne, 44 zasadne, w pozostałych 54 sprawach udzielono wyjaśnień. W przypadku skarg zasadnych, Wydział Zarządzania Kontaktami z Mieszkańcami – Biuro ds. Skarg kierował do Dyrektorów komórek organizacyjnych monity w celu zdyscyplinowania podległych im pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 827-837)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W ocenie NIK, w Urzędzie prawidłowo, zgodnie z założeniami przyjętymi w dokumentach strategicznych i programowych, realizowano zbadane działania mające na celu poprawę sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców. Wydatki zrealizowane m.in. ze środków pozyskanych ze źródeł zewnętrznych, nie pozwoliły jednak na zaspokojenie wszystkich potrzeb zidentyfikowanych w ramach analizowanych obszarów, w tym potrzeb mieszkaniowych oraz w zakresie opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Odnotowywany od 2012 r. spadek bezrobocia odpowiadał spadkowej tendencji w tym zakresie w skali kraju.

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 Kontroli⁷⁵, odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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 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 19 października 2017 r.

Kontroler

Adam Markiewicz
Starszy inspektor kontroli państwowej



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk



⁷⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.