



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.008.08.2017

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	Izabella Śpiewak, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/88/2017 z dnia 23 maja 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Zgierzu („SP” lub „Starostwo”), ul. Sadowa 6a, 95-100 Zgierz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bogdan Jarota, Starosta Zgierski (od dnia 5 grudnia 2014 r.) ¹ (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia², że w Starostwie w latach 2013-2016 prawidłowo, zgodnie z przyjętymi założeniami, realizowano działania mające na celu rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców powiatu zgierskiego, w tym miasta Zgierza.

Samorząd powiatu rzetelnie diagnozował³ sytuację w regionie, identyfikując najistotniejsze problemy w obszarach 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 powiatu były spójne i odpowiadały zidentyfikowanym problemom. Nie spełniały jednak w pełni (z wyjątkiem przyjętych w Strategii Rozwoju⁴ i Planie Rozwoju Lokalnego⁵) podstawowych wymogów dla prawidłowego zarządzania, bowiem nie były mierzalne i określone w czasie, co ograniczało możliwości skutecznego monitorowania realizacji przyjętych założeń. Pomimo powyższych uchybień, w Starostwie prowadzono systematyczny monitoring wybranych problemów w regionie, a jego wyniki przedstawiano w sporządzanej z wymaganą częstotliwością – głównie przez PCPR i PUP - sprawozdawczości.

Zrealizowane w latach 2012-2016, w ramach analizowanych obszarów, wydatki w łącznej kwocie 354.587 tys. zł (pozyskane m.in. ze źródeł zewnętrznych), pozwoliły na zaspokojenie większości zidentyfikowanych potrzeb mieszkańców

¹ Poprzednio (od dnia 1 grudnia 2010 r.) Starostą Zgierskim był Pan Krzysztof Kozanecki.

² 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.

³ Głównie poprzez jednostki organizacyjne: Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Zgierzu („PCPR”) oraz Powiatowy Urząd Pracy w Zgierzu („PUP”).

⁴ Strategia Rozwoju Powiatu Zgierskiego na lata 2013-2020, przyjęta uchwałą Nr XLI/425/13 Rady Powiatu Zgierskiego z dnia 29 listopada 2013 r. Wszystkie uchwały Rady Powiatu Zgierskiego opublikowane zostały w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa (www.powiatzgierski.bip.net.pl).

⁵ Plan Rozwoju Lokalnego Powiatu Zgierskiego na lata 2007-2015, przyjęty uchwałą Nr XIV/143/07 Rady Powiatu Zgierskiego z dnia 27 grudnia 2007 r.

powiatu. Cztery zbadane działania realizowane w obszarze pomocy społecznej przyczyniły się do osiągnięcia celów i założeń przyjętych w Strategiach Rozwiązywania Problemów Społecznych i opracowanych na ich podstawie dokumentach programowych, a sprawozdania z ich realizacji sporządzono rzetelnie. Odnotowywany od 2013 r. spadek bezrobocia w powiecie odpowiadał poprawie sytuacji na rynku pracy i wzrostowi gospodarczemu w skali kraju.

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieujęciu w Strategiach Rozwiązywania Problemów Społecznych, wbrew dyspozycji art. 16b ust. 2 pkt 3 lit c) ustawy o pomocy społecznej⁶, jej ram finansowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Identyfikacja problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast.

Opis stanu
faktycznego

1.1 W latach 2013-2016 w Starostwie dokonywano analiz problemów powiatu (w tym miasta Zgierza) i diagnozy sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców w odniesieniu do obszaru rynku pracy oraz pomocy społecznej. Działania te znalazły odzwierciedlenie w nw. dokumentach strategicznych i programowych powiatu:

- Strategii Rozwoju,
- Planie Rozwoju Lokalnego,
- Strategiach Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Powiatu Zgierskiego na lata 2009-2013⁷ oraz 2014-2018⁸,
- Powiatowym Programie Przeciwdziałania Bezrobociu oraz Aktywizacji Lokalnego Rynku Pracy na lata 2011-2014⁹,
- Programie Promocji Zatrudnienia i Aktywizacji Lokalnego Rynku Pracy Powiatu Zgierskiego na lata 2015-2020¹⁰,
- Programach Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych w Powiecie Zgierskim na lata 2011-2013 oraz 2014-2017¹¹,
- Powiatowych Programach Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2011-2015 oraz 2016-2020¹²,
- Powiatowych Programach Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2012-2014 oraz 2015-2017¹³,
- Programach Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w Powiecie Zgierskim na lata 2011-2015 oraz 2016-2020¹⁴,

⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 930 ze zm., zwanej dalej „ustawą o pomocy społecznej”.

⁷ Przyjęta uchwałą Nr XXXVII/319/09 Rady Powiatu Zgierskiego z dnia 23 czerwca 2009 r., zwana dalej „Strategią Rozwiązywania Problemów Społecznych 2009-2013”.

⁸ Przyjęta uchwałą Nr XLIV/462/14 Rady Powiatu Zgierskiego z dnia 28 lutego 2014 r., zwana dalej „Strategią Rozwiązywania Problemów Społecznych 2014-2018”.

⁹ Przyjęty uchwałą Nr XII/107/11 Rady Powiatu Zgierskiego z dnia 30 czerwca 2011 r., zwany dalej „Programem Przeciwdziałania Bezrobociu”.

¹⁰ Przyjęty uchwałą Nr VIII/69/15 Rady Powiatu Zgierskiego z dnia 29 maja 2015 r., zwany dalej „Programem Promocji Zatrudnienia”.

¹¹ Przyjęte uchwałami Nr IX/79/11 i XLVI/478/14 Rady Powiatu Zgierskiego z dnia odpowiednio 28 kwietnia 2011 r. i 25 kwietnia 2014 r., zwane dalej „Programami Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych”.

¹² Przyjęte uchwałami Nr XII/233/12 i XIX/288/16 Rady Powiatu Zgierskiego z dnia odpowiednio 30 czerwca 2011 r. i 29 kwietnia 2016 r., zwane dalej „Programami Ochrony Zdrowia Psychicznego”.

¹³ Przyjęte uchwałami Nr XXV/233/12 i XIII/168/15 Rady Powiatu Zgierskiego z dnia odpowiednio 22 czerwca 2012 r. i 27 listopada 2015 r., zwane dalej „Programami Rozwoju Pieczy Zastępczej”.

¹⁴ Przyjęte uchwałami Nr IX/78/11 i XIX/227/16 Rady Powiatu Zgierskiego z dnia odpowiednio 28 kwietnia 2011 r. i 29 kwietnia 2016 r., zwane dalej „Programami Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie”.

a także w rocznych ocenach zasobów pomocy społecznej (przygotowywanych zgodnie z art. 16a ustawy o pomocy społecznej) i różnego rodzaju analizach lokalnego rynku pracy sporządzanych przez PUP (np. kwartalnych informacjach przekazywanych na Powiatową Radę Rynku Pracy, analizach przekazywanych na posiedzenia Komisji ds. przeciwdziałania bezrobociu Rady Powiatu Zgierskiego, czy półrocznych i rocznych analizach zamieszczanych na stronie internetowej PUP).

Analiza problemów powiatu dokonywana była przez komórki organizacyjne SP oraz jednostki organizacyjne powiatu (PUP i PCPR) odpowiedzialne za opracowanie ww. dokumentów. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych 2009-2013 oraz Strategia Rozwoju opracowane zostały przy wsparciu podmiotów zewnętrznych¹⁵. Wydatki poniesione przez powiat z tytułu opracowania Strategii Rozwoju wyniosły w 2013 r. 56.000 zł netto.

(dowód: akta kontroli str. 123-127, 167, 378-388)

1.2 W dokumentach przedstawionych powyżej wskazywano w szczególności na następujące problemy społeczne powiatu:

- starzenie się populacji i ujemny przyrost naturalny (dotykające głównie mieszkańców gminy miejskiej Zgierz), wynikające m.in. z wydłużenia się średniego czasu życia, jak również z wyżu kompensacyjnego z przełomu lat 40. i 50. oraz niżu z lat 90., będącego efektem procesów transformacji systemowej skutkującej trudną sytuacją na rynku pracy, kryzysem mieszkaniowym oraz zmniejszaniem liczby zawieranych małżeństw; przykładowo, w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych 2014-2018 podano, że - według danych statystycznych na koniec 2011 r. - w mieście Zgierzu osoby w wieku poprodukcyjnym stanowiły 20,3% ogółu ludności, zaś w wieku przedprodukcyjnym jedynie 16,5%;
- zwiększenie liczby osób niepełnosprawnych (na skutek wzrostu udziału osób starszych w ogóle populacji);
- wysokie bezrobocie (największe na terenie miasta i gminy Zgierz), wynikające m.in. z niskiego poziomu wykształcenia i kwalifikacji (zwłaszcza w przypadku długotrwale bezrobotnych); przykładowo, w ujętej w Programie Promocji Zatrudnienia analizie lokalnego rynku pracy w latach 2012-2014 wykazano, że wprawdzie od 2013 r. odnotowuje się spadek bezrobocia, jednak rośnie udział długotrwale bezrobotnych (52,2% w 2012 r., 57,5% w 2013 r. i 60,1% w 2014 r.) i osób powyżej 50 roku życia (odpowiednio: 26,7%, 28%, 30,1%);
- trwałe ubóstwo przyczyniające się do wykluczenia społecznego.

(dowód: akta kontroli str. 389-394)

1.3 Starosta Zgierski w wyjaśnieniach wskazał na najważniejsze problemy nurtujące miasto Zgierz, w tym:

- stosunkowo wysokie bezrobocie i utrzymywanie się jego niekorzystnych cech: wysoki odsetek osób po 50 r. życia, posiadających z reguły różnego rodzaju przeciwwskazania zdrowotne, niski poziom wykształcenia oraz długotrwale pozostawanie bez pracy (najliczniejsza grupa zarejestrowanych bezrobotnych). W ocenie Starosty, *aktywizacja zawodowa tych grup jest niezwykle trudna i stosunkowo mało efektywna. Osoby, które pozostają dłuższy czas bez zatrudnienia z obawą podchodzą do wszelkich propozycji pracy. Przyzwyczajeni do wsparcia finansowego ze strony ośrodków pomocy społecznej nie wyrażają chęci podjęcia legalnego zatrudnienia. Ponadto posiadają oni nieaktualne kwalifikacje, nieprzydatne na rynku pracy. Niezwykle trudnym wyzwaniem jest*

¹⁵ Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych opracowana została przez PCPR przy wsparciu Ośrodka Kształcenia Służb Publicznych i Socjalnych – Centrum AV w Częstochowie. W Starostwie brak było danych w zakresie kosztów poniesionych na ten cel. Strategia Rozwoju opracowana została na podstawie umowy z dnia 21 listopada 2012 r. zawartej z Deloitte Business Consulting S.A. oraz z Łódzką Agencją Rozwoju Regionalnego S.A.

także znalezienie odpowiedniej oferty pracy dla osób w wieku przedemerytalnym, które rejestrują się w urzędzie pracy wyłącznie z potrzeby posiadania ubezpieczenia zdrowotnego. W rzeczywistości nie świadczą gotowości do podjęcia pracy, każda propozycja skierowania na rozmowę rekrutacyjną spotyka się z niechęcią, co w dalszej kolejności skutkuje dostarczeniem zwolnienia lekarskiego (...);

- problem osób niepełnosprawnych, zmagających się m.in. z trudnościami w dostępie do leczenia, opieki medycznej, wczesnej diagnozy i rehabilitacji, barierami urbanistycznymi w obiektach użyteczności publicznej oraz w komunikacji i środkach transportu publicznego, jak również nikłymi możliwościami zatrudnienia. Zdaniem Starosty, stały deficyt środków z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) powoduje brak możliwości zaspokojenia wielu potrzeb osób niepełnosprawnych;
- problem finansowania domów pomocy społecznej w województwie łódzkim – ustalana w budżecie wojewody średnia miesięczna kwota dotacji na jednego mieszkańca domu w województwie łódzkim jest jedną z najniższych w Polsce.

(dowód: akta kontroli str. 80-115)

1.4 Według wyjaśnień Starosty Zgierskiego, powiat zgierski nie jest w stanie poradzić sobie z narastającymi problemami społecznymi bez pomocy z zewnątrz, biorąc pod uwagę coraz bardziej ograniczony budżet. Składa się na to wielostopniowa polityka rządu i niekorzystne zmiany polityczno-prawne w zakresie funkcjonowania samorządów. Powiat liczy jednak na nowe możliwości dofinansowania przedsiębiorstw i samorządów ze środków unijnych w ramach perspektywy 2014-2020. W latach 2013-2015 powiat pozyskał dofinansowanie w wysokości 7,5 mln zł i jest to nadal stosunkowo niska kwota w stosunku do potrzeb. Szacowana wartość całkowita w projektach twardych i miękkich w nowym okresie programowania wynosi ok. 45.946,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 80-115)

1.5 W latach 2012-2016 liczba mieszkańców powiatu zgierskiego wzrastała i wynosiła odpowiednio: 164.597, 164.681, 164.988, 165.130 i 165.206. Przyrost naturalny był ujemny - kształtował się na poziomie (-) 512 w 2012 r., (-) 548 w 2013 r., (-) 438 w 2014 r., (-) 431 w 2015 r. i (-) 486 w 2016 r., natomiast saldo migracji (wewnętrznej i zagranicznej) dodatnie – odpowiednio: 569, 638, 799, 691 i 638 osób. Liczba osób w wieku produkcyjnym zmniejszyła się ze 103.824 osób w 2012 r. do 100.548 w roku 2016, wzrosła natomiast liczba osób w wieku nieprodukcyjnym (na 100 osób w wieku produkcyjnym) – z 58,5 do 64,3.

Starostwo nie dysponowało danymi dotyczącymi cech miasta Zgierza.

W analizowanym okresie stopa bezrobocia w powiecie zgierskim (według danych GUS¹⁶) ulegała systematycznemu spadkowi i na koniec każdego roku wynosiła odpowiednio: 18,8%, 18,4%, 14,3%, 12,6% oraz 10,5%. Liczba bezrobotnych mieszkańców powiatu zmniejszyła się z 11.700 w 2012 r. do 6.342 w roku 2016, w tym mieszkańców Zgierza - z 3.921 do 1.900. Liczba wolnych miejsc pracy na koniec każdego roku wyniosła: 116, 63, 575, 348 i 271, w tym w Zgierzu: 68, 36, 495, 253 i 208.

W powiecie dostępne było jedno mieszkanie chronione oraz 371 miejsc w domach pomocy społecznej. Liczba miejsc w przedszkolach specjalnych wynosiła: 8, 14, 14, 18 i 22, natomiast w domach dziecka - 70 w 2012 r. oraz 76 w kolejnych latach. Zmniejszeniu uległa liczba rodzin zastępczych – z 209 w 2012 r. do 189 w roku 2016.

(dowód: akta kontroli str. 128-129)

¹⁶ GUS nie opublikował danych odnoszących się do miasta Zgierza.

W Starostwie dysponowano publikowanymi przez GUS danymi w zakresie prognoz demograficznych na lata 2014-2050, które wskazują na nieznaczny, bo 0,2% wzrost liczby mieszkańców powiatu w tym okresie. Zgodnie z tymi danymi, wzrost liczby ludności przewiduje się m.in. w Zgierzu (ok. 6,4%), Aleksandrowie Łódzkim (ok. 5%) oraz Ozorkowie (ok. 1,8%). Na powyższy stan rzeczy wpływ ma głównie dodatnie saldo migracji mieszkańców w ostatnich latach.

Według wyjaśnień Starosty Zgierskiego, starzenie się mieszkańców powiatu obserwuje się od wielu lat, prognozy wskazują, że procesy starzenia populacji będą przebiegać wolniej na terenach wiejskich i znacznie szybciej w przypadku miast.

(dowód: akta kontroli str. 80-115)

1.6 W Starostwie nie dysponowano danymi pozwalającymi na ocenę wpływu realizacji Programu rządowego 500+ na sytuację społeczno-ekonomiczną mieszkańców powiatu. Nie powstały jeszcze opracowania ani wytyczne w tym zakresie, które pomogłyby ocenić związek zatrudnienia z programem.

(dowód: akta kontroli str. 80-115)

1.7 W Starostwie dostępne były aktualne i adekwatne dane dotyczące sytuacji oraz problemów mieszkańców powiatu zgierskiego, odnoszące się do badanych obszarów. W cyklicznie sporządzanej sprawozdawczości, w tym z działalności PCPR oraz z realizacji powiatowych strategii i programów (które opisano w pkt 3.8 niniejszego wystąpienia) prezentowane były dane analityczne i opisowe, obejmujące m.in. poziom i strukturę bezrobocia, liczbę dostępnych miejsc pracy, rodzaje przyznanych świadczeń oraz oceny zasobów pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 80-115, 257-260)

1.8 Na terenie powiatu zgierskiego przeprowadzone zostały następujące badania sondażowe wśród mieszkańców, mające na celu rozpoznanie ich potrzeb:

- zrealizowane w lutym 2013 roku, na zlecenie powiatu, przez Łódzką Agencję Rozwoju Regionalnego oraz firmę Deloitte w ramach przygotowania Strategii Rozwoju Powiatu; ankiety rozesłane zostały do mieszkańców powiatu, Radnych oraz pracowników instytucji i organizacji funkcjonujących na jego terenie, a wyniki badania wykorzystano przy opracowywaniu analizy SWOT, wskazującej na szanse i zagrożenia dla rozwoju powiatu;
- przeprowadzone przez PCPR dla potrzeb opracowania Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych 2014-2018, m.in. wśród osób reprezentujących wybrane instytucje lokalne (Poradnie Psychologiczno-Pedagogiczne, Komenda Policji Powiatowej, szkoły, Ośrodki Pomocy Społecznej), a także pracowników socjalnych i mieszkańców powiatu.

Wyniki powyższych badań opisane zostały w pkt 3.16 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 80-115, 389-394)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W powiecie zgierskim dokonywano rzetelnych analiz sytuacji społecznej i ekonomicznej mieszkańców, identyfikując ich najistotniejsze problemy. Diagnoza tych problemów odbywała się w oparciu o aktualne dane prezentowane w sprawozdaniach sporządzanych przez właściwe jednostki organizacyjne powiatu, jak również w wyniku przeprowadzonych badań sondażowych.

2. Programowanie kierunków działań, uwzględniających wyniki rozpoznanych problemów.

Opis stanu
faktycznego

2.1 Problematyka związana z rynkiem pracy oraz polityką społeczną ujęta została w 14 nw. dokumentach strategicznych i programowych powiatu zgierskiego obowiązujących w latach 2012-2016:

- Strategiach: Rozwoju oraz Rozwiązywania Problemów Społecznych;
- Planie Rozwoju Lokalnego,
- Programach: Przeciwdziałania Bezrobociu, Promocji Zatrudnienia, Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych, Ochrony Zdrowia Psychicznego, Rozwoju Pieczy Zastępczej, a także Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie.

(dowód: akta kontroli str. 130-131, 389-394)

2.2 Spośród powyższych dokumentów, 12 opracowano we własnym zakresie (w tym przez jednostki organizacyjne powiatu: PUP oraz PCPR), zaś dwa (Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych 2009-2013 oraz Strategię Rozwoju) przy wsparciu podmiotów zewnętrznych¹⁷ (wskazanych w pkt 1.1 niniejszego wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 130-131)

2.3 Ustalone w dokumentach strategicznych powiatu zgierskiego priorytety, cele i działania uwzględniały zidentyfikowane problemy i ryzyka związane z sytuacją społeczno-ekonomiczną mieszkańców. I tak:

- 1) w **Strategii Rozwoju**, w analizie SWOT¹⁸, wśród słabych stron wskazano na wysokie bezrobocie (m.in. osób z niskimi kwalifikacjami) oraz zubożenie społeczeństwa, natomiast wśród zagrożeń - na spadek liczby osób w wieku produkcyjnym (starzejące się społeczeństwo) oraz kryzys i wysokie bezrobocie jako tendencję ogólnopolską. W dokumencie przyjęto cztery strategiczne cele rozwoju, w tym cel II - Tworzenie miejsc pracy oraz cel III – Tworzenie korzystnych warunków do życia dla mieszkańców i inwestorów. Wyznaczone cele operacyjne dotyczyły m.in. rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, stworzenia zintegrowanej informacji nt. miejsc pracy, a także wspierania osób, rodzin i umacniania wspólnot mieszkańców, którzy w oparciu o partnerstwo publiczne przeciwdziałają wykluczeniu osób i grup społecznych. Realizacji tych celów służyć miały działania polegające na usprawnieniu funkcjonowania PUP, w tym współpracy tej jednostki z przedsiębiorcami, stworzeniu wspólnej, zintegrowanej bazy danych miejsc pracy na terenie powiatu, ścisłej współpracy PCPR z innymi podmiotami działającymi na rzecz pomocy społecznej i rehabilitacji osób niepełnosprawnych celem zwiększenia efektywności systemu pomocy i wspierania osób zagrożonych marginalizacją, wykluczeniem i patologiami, realizacji - wraz z organizacjami pozarządowymi - programów zapewniających wdrożenie standardu usług świadczonych na rzecz osób niepełnosprawnych i zagrożonych wykluczeniem, zwiększeniu ilości mieszkań chronionych, a także podnoszeniu standardów usług i zasobów infrastrukturalnych jednostek pomocy społecznej;
- 2) w **Strategiach Rozwiązywania Problemów Społecznych**, jako słabe strony wymieniono m.in. wysoką skalę bezrobocia, niski poziom wykształcenia osób długotrwale bezrobotnych, brak dostatecznej ilości środków finansowych, deficyt kadry oraz instytucji pomocy społecznej, niski poziom życia osób starszych oraz niedostateczną bazę rehabilitacyjną i ofertę opieki nad osobami niepełnosprawnymi, natomiast wśród zagrożeń - występowanie zjawiska nielegalnego zatrudnienia, niską mobilność zawodową oraz występowanie niekorzystnych zjawisk demograficznych. Wyznaczone trzy cele strategiczne

¹⁷ Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych opracowana została przez PCPR przy wsparciu Ośrodka Kształcenia Służb Publicznych i Socjalnych – Centrum AV w Częstochowie. W Starostwie brak było danych w zakresie kosztów poniesionych na ten cel. umowy zawartej z tym podmiotem, jak również faktury z tytułu realizacji umowy. Strategia Rozwoju opracowana została na podstawie umowy z dnia 21 listopada 2012 r. zawartej z Deloitte Business Consulting S.A. oraz z Łódzką Agencją Rozwoju Regionalnego S.A.

¹⁸ Popularna technika służąca do porządkowania i analizy informacji, w której wykazuje się słabe i mocne strony oraz szanse i zagrożenia.

dotyczyły: sprawnego systemu wsparcia rodziny, aktywizacji i integracji osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz budowy partnerstwa na rzecz aktywności obywatelskiej. Jako cele operacyjne przyjęto m.in. wsparcie rodzin z dziećmi niepełnosprawnymi, tworzenie systemu wsparcia dla osób bezrobotnych w celu ich aktywizowania, tworzenie warunków do większej aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych oraz tworzenie sprawnie funkcjonującej profilaktyki w oparciu o dobrą infrastrukturę społeczną. Realizowane działania ukierunkowane miały być m.in. na: rozwijanie stałej współpracy jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z PUP, organizacjami pozarządowymi, organizacjami pracodawców w zakresie monitorowania zjawiska bezrobocia, wspieranie rozwoju różnych form aktywizacji zawodowej, objęcie szczególną pomocą osób długotrwale bezrobotnych, umożliwienie osobom niepełnosprawnym udziału w szkoleniach i przekwalifikowaniach zawodowych, rozwijanie systemu opieki pielęgnacyjnej celem zbudowania środowiskowego modelu integracji ludzi starszych i wymagających pomocy;

- 3) w **Planie Rozwoju Lokalnego** wyszczególniono projekty inwestycyjne zaplanowane do realizacji z udziałem środków europejskich, m.in. w zakresie infrastruktury edukacyjnej i technicznej oświaty i pomocy społecznej (np. w szkołach, domach pomocy społecznej, przychodni psychologiczno-pedagogicznej), które miały przyczynić się do powstania nowych miejsc pracy i wzrostu adaptacyjności mieszkańców na rynku pracy;
- 4) w **Programie Przeciwdziałania Bezrobociu** wskazano na cztery wiodące obszary działań: promowanie samozatrudnienia i wspieranie rozwoju małej oraz średniej przedsiębiorczości, aktywizacja zawodowa osób do 25 roku życia, aktywne działania na rzecz kobiet i równości szans na rynku pracy, a także integracja zawodowa i społeczna osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy (w tym w szczególności długotrwale bezrobotnych, osób powyżej 45 roku życia i niepełnosprawnych). W ramach tych obszarów określono cele operacyjne, w tym dotyczące: prowadzenia szkoleń i doradztwa oraz udzielania wsparcia finansowego dla osób zamierzających podjąć działalność gospodarczą, upowszechniania elastycznych form zatrudnienia kobiet oraz organizacji szkoleń dla bezrobotnych kobiet, realizacji projektów nakierowanych na aktywizację osób powyżej 45 roku życia i niepełnosprawnych, aktywizacji osób o najniższych kwalifikacjach poprzez zatrudnienie przy prostych pracach (np. sprzątanie, remonty, utrzymanie zieleni);
- 5) w **Programie Promocji Zatrudnienia**, jako słabe strony wymieniono m.in. relatywnie wysoką stopę bezrobocia na tle kraju, wysoki odsetek osób w wieku mobilnym i długotrwale pozostających bez pracy, niski poziom wykształcenia i kwalifikacji zawodowych osób zarejestrowanych w PUP, słaby rozwój przedsiębiorczości i niską podaż pracy, natomiast wśród zagrożeń: wzrost poziomu bezrobocia, niedostateczną liczbę tworzonych miejsc pracy, starzenie się mieszkańców i deprecjację siły roboczej. W Programie ustalono trzy priorytety: promocja zatrudnienia i efektywna aktywizacja osób bezrobotnych, wspieranie rozwoju lokalnej przedsiębiorczości i promocja samozatrudnienia oraz promocja partnerstwa i współpracy, wyznaczono również sześć celów do osiągnięcia, w tym dotyczących: rozwoju dostępu do informacji na temat sytuacji na lokalnym rynku pracy oraz oferowanych form wsparcia, wzrostu aktywizacji bezrobotnych, a także rozwoju współpracy z pracodawcami w zakresie efektywnej realizacji usług. Realizacji celów służyć miały działania polegające m.in. na promocji form pomocy oferowanych przez PUP, pozyskiwaniu dodatkowych środków na finansowanie programów na rzecz aktywizacji zawodowej, upowszechnianiu informacji o zewnętrznych programach pomocowych kierowanych do bezrobotnych, a także doskonaleniu współpracy

- publicznych służb zatrudnienia z jednostkami samorządu terytorialnego, instytucjami pomocy społecznej i organizacjami pozarządowymi;
- 6) w **Programach Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych**, wśród słabych stron wskazano m.in. na małą ilość miejsc dla osób niepełnosprawnych na rynku pracy, ubóstwo, niski poziom wykształcenia, słabe diagnozowanie problemów społecznych osób niepełnosprawnych w ich środowiskach lokalnych i brak mieszkalnictwa chronionego, natomiast wśród zagrożeń - na brak wiedzy wśród pracodawców w zakresie korzyści wynikających z zatrudniania osób niepełnosprawnych, rosnącą ilość osób niepełnosprawnych oraz ich małą aktywność zawodową. W Programach przyjęto 10 celów operacyjnych ukierunkowanych m.in. na: zapewnienie osobom niepełnosprawnym dostępności do usług rehabilitacyjnych, wzmacnianie aktywności zawodowej, zapewnienie możliwości korzystania z form zabezpieczenia socjalnego i ekonomicznego oraz współpracę samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi;
- 7) w **Programach Ochrony Zdrowia Psychicznego** określono następujące cele: promocja i profilaktyka w zakresie zaburzeń psychicznych, aktywizacja zawodowa osób z zaburzeniami psychicznymi, upowszechnianie i kształtowanie wiedzy na temat zdrowia psychicznego oraz (w Programie na lata 2011-2015) zwiększanie dostępności środowiskowych form wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Osiągnięcie tych celów miało nastąpić m.in. poprzez: upowszechnienie wiedzy na temat zdrowia psychicznego, organizację spotkań dla przedsiębiorców i pracodawców o tematyce korzyści zatrudniania osób z zaburzeniami psychicznymi, działania zwiększające integrację społeczną tych osób na rynku pracy, a także przeciwdziałanie nietolerancji, dyskryminacji i wykluczeniu. Dla realizacji celów opracowano pięć lokalnych programów (stanowiących załączniki do Programów Ochrony Zdrowia Psychicznego), w tym Lokalny program rozwoju zróżnicowanych form wspierania zatrudnienia i przedsiębiorczości społecznej dostosowanych do potrzeb osób z zaburzeniami psychicznymi (odpowiednio na lata 2011-2015 i 2016-2020);
- 8) w **Programach Rozwoju Pieczy Zastępczej** przyjęto cele związane z rozwojem rodzinnej pieczy zastępczej, wsparciem istniejących rodzin zastępczych, utrzymaniem poziomu świadczonych usług w zakresie instytucjonalnej pieczy zastępczej oraz pomocą w usamodzielnieniu wychowanków pieczy zastępczej. Realizacji celów sprzyjać miały działania polegające m.in. na: prowadzeniu akcji promujących ideę rodzicielstwa zastępczego, wypłacaniu świadczeń rodzinom zastępczych, udzielaniu pomocy psychologicznej, pedagogicznej oraz prawnej osobom sprawującym rodzinną pieczę zastępczą, doskonaleniu zawodowym osób zatrudnionych w instytucjonalnej pieczy zastępczej, a także wsparciu finansowym i rzeczowym wychowanków oraz pomocy w pozyskiwaniu dla nich różnych form mieszkań;
- 9) w **Programach Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie** wyznaczono m.in. cele związane z udzielaniem fachowej pomocy osobom dotkniętym przemocą, podniesieniem wiedzy mieszkańców powiatu na temat zjawiska przemocy poprzez edukację i profilaktykę oraz zwiększeniem kompetencji zawodowych osób zajmujących się przemocą w rodzinie. Służyć temu miały m.in. działania polegające na opracowaniu i realizacji programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie, umożliwieniu ofiarom przemocy udziału w terapii oraz udzielaniu im bezpłatnych porad, a także prowadzeniu kampanii informacyjnych oraz organizacji szkoleń z zakresu przeciwdziałania przemocy.

(dowód: akta kontroli str. 389-394)

2.4 Dokumenty strategiczne powiatu były spójne w kontrolowanych obszarach, tzn. cele przyjęte w poszczególnych programach odzwierciedlały cele określone w strategiach. Po upływie okresu obowiązywania programów i strategii, uchwalane

były kolejne – na następne okresy. Za wyjątkiem Planu Rozwoju Lokalnego¹⁹, nie dokonywano aktualizacji tych dokumentów w trakcie ich obowiązywania.

(dowód: akta kontroli str. 116-122, 130-131, 360-362, 389-394)

2.5 Dokumenty strategiczne powiatu uwzględniały elementy spójne z wojewódzkimi strategiami i programami, w tym m.in.:

- 1) z celami Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego 2007-2020²⁰ dotyczącymi podniesienia ogólnego poziomu zatrudnienia i mobilności zawodowej mieszkańców województwa, a także zmniejszenia zjawisk wykluczenia społecznego i modernizacji systemów pomocy społecznej korespondowały założenia Planu Rozwoju Lokalnego;
- 2) w Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020²¹ ujęto m.in. filary rozwoju regionu dotyczące spójności gospodarczej i społecznej. W ramach działań, które strategia województwa wyznaczyła jako kluczowe w obszarze spójności gospodarczej, podkreślona została konieczność rozwoju nowoczesnego rynku pracy i kapitału ludzkiego. Natomiast jednym z kluczowych elementów niezbędnych do osiągnięcia spójności społecznej było zapobieganie wykluczeniu społecznemu i zwalczanie zjawiska ubóstwa. Z powyższymi filarami korespondowały cele ujęte w Strategii Rozwoju Powiatu (tworzenie miejsc pracy oraz korzystnych warunków do życia dla mieszkańców i inwestorów) i Programie Promocji Zatrudnienia;
- 3) niektórym priorytetom Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020²² (tj.: Infrastruktura dla usług społecznych - Oś VII, Zatrudnienie - Oś VIII, Włączenie społeczne - Oś IX i Adaptacyjność pracowników i przedsiębiorstw w regionie - Oś X) odpowiadały cele określone w Strategii Rozwoju Powiatu (cel II i III) i Programie Promocji Zatrudnienia;
- 4) w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013²³ ujęto m.in. priorytety związane z infrastrukturą społeczną (oś V) oraz odnową obszarów miejskich (oś VI), z którymi korespondowały założenia Planu Rozwoju Lokalnego;
- 5) wśród priorytetów Wojewódzkiej Strategii w zakresie Polityki Społecznej na lata 2007-2020²⁴ wymieniono wspieranie działań sprzyjających aktywności życiowej osób i rodzin, zaspokajanie niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin, a także zwiększenie skuteczności działań instytucji zajmujących się rozwiązywaniem problemów społecznych. Zadania Wojewódzkiej Strategii ukierunkowane były m.in. na systemową pomoc osobom i rodzinom, wspieranie osób bezrobotnych (w szczególności długotrwale bezrobotnych), poprawę warunków społecznego i zawodowego funkcjonowania osób niepełnosprawnych oraz zmniejszenie rozmiarów ubóstwa. Powyższym priorytetom i zadaniom odpowiadały cele i działania określone w Strategiach Rozwiązywania Problemów Społecznych;
- 6) z priorytetami Regionalnych Planów Działań na rzecz Zatrudnienia w Województwie Łódzkim²⁵ na rok 2011 (w tym aktywizacja bezrobotnych oraz budowanie sprawnego rynku pracy) i 2015 (m.in. rozwój przedsiębiorstw

¹⁹ Zmienionego łącznie 17 uchwałami Rady Powiatu Zgierskiego, głównie w zakresie planowanych zadań inwestycyjnych i przeznaczonych na ich realizację środków finansowych.

²⁰ Uchwała Nr LI/865/2006 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 31 stycznia 2006 r., www.strategia.lodzkie.pl.

²¹ Uchwała Nr XXXIII/644/13 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 26 lutego 2013 r., <https://bip.lodzkie.pl/sejmik-wojewodztwa/uchwaly>.

²² www.lodzkie.pl.

²³ j.w.

²⁴ Uchwała Nr XI/244/07 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 10 lipca 2007 r. (www.lodzkie.pl).

²⁵ <http://wuplodz.praca.gov.pl>

i przedsiębiorczości, partnerstwo lokalne na rzecz zatrudnienia, aktywizacja grup defaworyzowanych na rynku pracy) korespondowały cele określone odpowiednio w Programie Przeciwdziałania Bezrobociu oraz Programie Promocji Zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 389-394)

2.6 Wskaźniki pozwalające na ocenę realizacji przyjętych celów określone zostały w nw. dokumentach strategicznych powiatu:

- Strategiach Rozwiązywania Problemów Społecznych (np. liczba rodzin, którym udzielono pomocy, w stosunku do rodzin, które złożyły uzasadnione potrzeby, liczba osób niepełnosprawnych, które podjęły zatrudnienie, w stosunku do liczby osób niepełnosprawnych, które ubiegały się o takie zatrudnienie, liczba nowo utworzonych miejsc pracy, w tym dla osób niepełnosprawnych, liczba zorganizowanych konferencji, seminariów z udziałem partnerów społecznych, liczba osób opuszczających system pomocy społecznej);
- Programie Promocji Zatrudnienia (np. liczba zorganizowanych spotkań informacyjnych w obszarze rynku pracy, liczba pozyskanych ofert pracy, liczba osób objętych instrumentami i usługami rynku pracy);
- Planie Rozwoju Lokalnego (np. liczba projektów z zakresu infrastruktury pomocy społecznej, liczba osób korzystających z efektów realizacji projektu w zakresie infrastruktury pomocy społecznej), przy czym ustalono wartości tych wskaźników do osiągnięcia w roku docelowym 2015;
- Programach Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych (m.in. odsetek osób niepełnosprawnych doszkalcących się i doskonalących umiejętności zawodowe, liczba osób skierowanych na szkolenia, liczba wspólnie podjętych inicjatyw na rzecz niepełnosprawnych);
- Programach Ochrony Zdrowia Psychicznego (m.in. liczba osób korzystających z poszczególnych form pomocy, w tym w zakresie zatrudnienia, liczba spotkań, szkoleń i konferencji dot. zdrowia psychicznego);
- Programach Rozwoju Pieczy Zastępczej (np. liczba rodzin zastępczych w porównaniu do liczby rodzin w latach poprzednich, liczba osób uczestniczących w szkoleniach podnoszących kwalifikacje zawodowe kadry placówek opiekuńczo-wychowawczych);
- Programach Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie (np. liczba pracowników przeszkolonych z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, liczba wydanych informatorów, liczba przeprowadzonych kampanii na rzecz przeciwdziałania przemocy).

W przypadku Strategii Rozwoju, wskaźniki realizacji celów strategicznych określone zostały w zarządzeniu Starosty Zgierskiego z dnia 16 września 2014 r. w sprawie wprowadzenia zasad zarządzania ryzykiem²⁶. Wskaźniki te wyznaczono odrębnie dla poszczególnych komórek organizacyjnych Starostwa oraz jednostek organizacyjnych powiatu (przykładowo dla PUP: stopa bezrobocia w powiecie, liczba osób objętych poradnictwem zawodowym, liczba zgłoszonych do PUP wolnych miejsc pracy, zaś dla PCPR: liczba rodzin zastępczych objętych pomocą, liczba osób, którym przyznano mieszkanie chronione, % wykorzystania środków przeznaczonych na wypłatę dofinansowań do zakupu sprzętu ortopedycznego, pomocniczego i rehabilitacyjnego). Kierownicy wydziałów Starostwa i jednostek organizacyjnych powiatu zobligowani zostali do opracowywania – do 31 października każdego roku – arkuszy z listą celów, zadań i mierników (w tym zaplanowanej ich wartości do osiągnięcia).

²⁶ Zarządzenie nr 120.92.2014 z dnia 16 września 2014 r. w sprawie wprowadzenia zasad zarządzania ryzykiem w Starostwie Powiatowym w Zgierzu i pozostałych jednostkach organizacyjnych Powiatu Zgierskiego.

Z wyjątkiem Strategii Rozwoju i Planu Rozwoju Lokalnego, w ww. dokumentach nie określono wartości docelowych wskaźników realizacji celów.

(dowód: akta kontroli str. 261-310, 389-397)

2.7 Strategie Rozwiązywania Problemów Społecznych zawierały 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 oraz źródła finansowania zadań.

(dowód: akta kontroli str. 389-394)

2.8 W Planie Rozwoju Lokalnego wskazano koszty realizacji zadań inwestycyjnych wraz z planowanym okresem ich wykonania. W pozostałych dokumentach strategicznych powiatu nie określono wysokości nakładów niezbędnych do realizacji poszczególnych zadań, jak również okresu ich realizacji. Wyszczególniono jedynie źródła finansowania zadań.

(dowód: akta kontroli str. 116-122, 389-394)

2.9 W Starostwie nie przyjęto sformalizowanych zasad planowania wydatków. Każdorazowo budżet przygotowywany był w oparciu o dane historyczne, ze szczególnym uwzględnieniem wykonania wydatków za III kwartał roku poprzedniego. Projekt budżetu sporządzany był natomiast na podstawie wniosków składanych przez kierowników jednostek organizacyjnych powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 116-122)

2.10 Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty Zgierskiego (Przewodniczącego Powiatowej Rady Rynku Pracy²⁷), Rada - poprzez swoje opinie – stwarza warunki do pełnego i produktywnego zatrudnienia w powiecie. Opiniując nowe kierunki kształcenia, czy też propozycje przeznaczenia środków FP na najbardziej efektywne formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych, Rada ma znaczący udział w kształtowaniu przyszłego rynku pracy. Z podejmowanych uchwał wynika np., że Rada skłania się do popierania rozwoju szkolnictwa zawodowego, zwłaszcza kierunków realizowanych we współpracy z lokalnymi pracodawcami (możliwość odbywania praktyk u lokalnych przedsiębiorców).

(dowód: akta kontroli str. 116-122, 209-212)

Ustalone
nieprawidłowości

Strategie Rozwiązywania Problemów Społecznych, obowiązujące w latach 2012-2016, nie zawierały jednego z elementów, o którym mowa w art. 16b ust. 2 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej – nie określono w nich ich ram finansowych.

Starosta Zgierski wyjaśnił, że odrębne ustalenie nakładów finansowych na zadania objęte Strategią ograniczałoby sprawność ich realizację. Poszczególne działania realizowane są w zależności od posiadanych przez samorząd i pozyskanych z zewnątrz środków finansowych. Nieustanne zmiany kosztów wprowadziłyby w błąd potencjalnego odbiorcę.

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.

(dowód: akta kontroli str. 116-122)

²⁷ Do dnia 10 maja 2015 r. działała Powiatowa Rada Zatrudnienia. Zgodnie ze zmianą wprowadzoną z dniem 27 maja 2014 r. w art. 22 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2017 poz. 1065); dalej: „ustawa o promocji zatrudnienia”, od dnia 11 maja 2015 r. powołana została Powiatowa Rada Rynku Pracy w Zgierzu.

NIK zwraca uwagę, że:

- a) cele przyjęte w dokumentach strategicznych i programowych powiatu zgierskiego (z wyjątkiem Strategii Rozwoju i Planu Rozwoju Lokalnego) nie spełniały w pełni podstawowych wymogów dla prawidłowego zarządzania. Cele te nie zostały skonstruowane z poszanowaniem zasady SMART²⁸, gdyż nie były mierzalne i określone w czasie²⁹, 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 założeniami³⁰. Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty Zgierskiego, zasada SMART wspomaga wprowadzić prawidłowe definiowanie celów w projekcie, jednakże - z uwagi na brak jasno sprecyzowanych uregulowań prawnych dotyczących treści poszczególnych programów bądź strategii, dokumenty te powstały w oparciu o stosowne ustawy i rozporządzenia, które określają szczegółowe rodzaje zadań powiatu.
- b) w Programie Przeciwdziałania Bezrobociu nie określono wskaźników realizacji celów, natomiast dla wskaźników przyjętych w Strategiach Rozwiązywania Problemów Społecznych oraz Programach: Promocji Zatrudnienia, Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych, Ochrony Zdrowia Psychicznego, Rozwoju Pieczy Zastępczej i Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie nie uwzględniono ich wartości docelowych.
- Starosta Zgierski wyjaśnił, że spowodowane to było brakiem uregulowań prawnych w powyższym zakresie.

- c) w dokumentach strategicznych powiatu (z wyjątkiem Planu Rozwoju Lokalnego) nie uwzględniono wielkości nakładów/kosztów na realizację poszczególnych zadań; wskazano jedynie źródła finansowania.
- Według wyjaśnień Starosty Zgierskiego, wynikało to z braku możliwości określenia wysokości tych kosztów w perspektywie wieloletniej (np. Fundusz Pracy i PFRON są funduszami celowymi i środki finansowe przyznawane są na dany rok budżetowy), jak również z braku takiego obowiązku nałożonego przepisami prawa. Okres realizacji poszczególnych zadań określonych w programach jest równoznaczny z okresem realizacji tych programów.

W ocenie NIK, brak określenia wskaźników realizacji celów i ich wartości do osiągnięcia w określonym przedziale czasowym (w tym wartości pośrednich) 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 osiągnięcia celów, a także aktualizowania programów.

Z kolei brak określenia wysokości nakładów niezbędnych do realizacji zadań przewidzianych w programach uniemożliwia ocenę realności przyjętych założeń w kontekście możliwości finansowych powiatu zgierskiego.

(dowód: akta kontroli str. 116-122, 162-166, 389-397)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że cele i priorytety określone w dokumentach strategicznych i programowych powiatu zgierskiego były spójne i uwzględniały wyniki rozpoznanych potrzeb w kontrolowanych obszarach. Cele te nie spełniały

²⁸ Koncepcja formułowania celów w dziedzinie planowania, zgodnie z którą cele powinny być proste, mierzalne, osiągalne, istotne i określone w czasie.

²⁹ Cel powinien być określony w czasie konkretną datą i winien być podany konkretny termin, który wyznacza czas jego ostatecznej realizacji.

³⁰ Wiedząc ile czasu zostało do realizacji celu, można ocenić jego osiągalność i podjąć ewentualne działania korygujące.

jednak w pełni podstawowych wymogów dla prawidłowego zarządzania, bowiem nie były mierzalne i określone w czasie, co – w ocenie NIK – utrudniało skuteczne monitorowanie poziomu ich realizacji. Pomimo obowiązku wynikającego z ustawy o pomocy społecznej, w Strategiach Rozwiązywania Problemów Społecznych nie ujęto ram finansowych dla zaplanowanych zadań na skutek czego nie jest możliwe określenie czy poszczególne zadania będą mogły zostać zrealizowane, w ramach dostępnych środków finansowych.

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

Opis stanu faktycznego

3.1 Wydatki poniesione przez powiat zgierski na realizację zadań w ramach trzech kontrolowanych obszarów, tj. pomocy społecznej, pomocy na rynku pracy oraz zapewnienia opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 i w wieku przedszkolnym, wyniosły: 69.345 tys. zł w 2012 r. (w tym budżetowe 29.608 tys. zł i pozabudżetowe 39.737 tys. zł), 70.686 tys. zł w 2013 r. (odpowiednio: 26.848 tys. zł i 43.838 tys. zł), 72.236 tys. zł w 2014 r. (29.394 tys. zł i 42.842 tys. zł), 69.774 tys. zł w 2015 r. (28.749 tys. zł i 41.025 tys. zł) oraz 72.546 tys. zł w 2016 r. (29.760 tys. zł i 42.786 tys. zł). W podziale na poszczególne źródła finansowania poniesiono następujące wydatki:

- w 2012 r. – 31.951 tys. zł z Funduszu Pracy (FP), 22.294 tys. zł z budżetu powiatu, 6.644 tys. zł z budżetu województwa, 4.198 tys. zł ze środków EFS, 4.163 tys. zł z PFRON i 95 tys. zł z tytułu zwrotu składek za ubezpieczenie zdrowotne (dokonywanego w wyniku korekty deklaracji ZUS);
- w 2013 r. – 32.846 tys. zł z FP, 17.686 tys. zł z budżetu powiatu, 7.522 tys. zł z budżetu województwa, 8.836 tys. zł ze środków EFS, 3.696 tys. zł z PFRON i 100 tys. zł z tytułu zwrotu składek za ubezpieczenie zdrowotne;
- w 2014 r. – 26.386 tys. zł z FP, 20.713 tys. zł z budżetu powiatu, 7.891 tys. zł z budżetu województwa, 12.883 tys. zł ze środków EFS, 4.323 tys. zł z PFRON i 40 tys. zł z tytułu zwrotu składek za ubezpieczenie zdrowotne;
- w 2015 r. – 29.577 tys. zł z FP, 22.370 tys. zł z budżetu powiatu, 6.175 tys. zł z budżetu województwa, 7.918 tys. zł ze środków EFS, 3.688 tys. zł z PFRON i 46 tys. zł z tytułu zwrotu składek za ubezpieczenie zdrowotne;
- w 2016 r. – 31.558 tys. zł z FP, 22.976 tys. zł z budżetu powiatu, 6.697 tys. zł z budżetu województwa, 7.784 tys. zł ze środków EFS, 3.482 tys. zł z PFRON i 49 tys. zł z tytułu zwrotu składek za ubezpieczenie zdrowotne.

W przeliczeniu na jednego mieszkańca powiatu wysokość powyższych wydatków wyniosła w każdym roku 0,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 128-129, 134-161)

3.2 Wysokość wydatków poniesionych na zadania związane z pomocą na rynku pracy, pomocą społeczną oraz zapewnieniem opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym wyniosła odpowiednio:

- w 2012 r. – 46.361 tys. zł, 22.931 tys. zł i 53 tys. zł;
- w 2013 r. – 52.553 tys. zł, 17.967 tys. zł i 166 tys. zł;
- w 2014 r. – 50.973 tys. zł, 21.020 tys. zł i 243 tys. zł;
- w 2015 r. – 47.993 tys. zł, 21.478 tys. zł i 303 tys. zł;
- w 2016 r. – 49.110 tys. zł, 22.982 tys. zł i 454 tys. zł.

Powyższe wydatki stanowiły w kolejnych latach odpowiednio: 60,1%; 63,4%; 62,9%; 60% i 61,3% łącznych wydatków powiatu zgierskiego.

(dowód: akta kontroli str. 7, 134-161)

3.3 Wskaźnik obciążenia wydatków bieżących budżetowych wydatkami na wynagrodzenia w ramach analizowanych obszarów wyniósł w 2013 r. 30,12% i był niższy w stosunku do roku poprzedniego o 9,45 pkt %. W kolejnych latach wskaźnik ten wzrastał – do 34,83% w 2014 r., 38,67% w 2015 r. i 39,39% w roku 2016. W przypadku wydatków pozabudżetowych, wskaźnik ten wzrósł w kontrolowanym okresie o 8,54 pkt % (z 17,81% w 2012 r. do 26,35% w roku 2016).

(dowód: akta kontroli str. 168)

3.4 W latach 2012-2016 potrzeby mieszkańców powiatu w kontrolowanych obszarach były na ogół zaspokajane. Jedynie w przypadku domów pomocy społecznej, na listach oczekujących na umieszczenie w placówkach pozostawało dziewięć osób w 2014 r. oraz 7 w latach 2015-2016.

Według wyjaśnień Starosty Zgierskiego, zrealizowane wydatki pozwoliły na pokrycie potrzeb zidentyfikowanych w ramach analizowanych obszarów. Potrzeby w zakresie aktywizacji zawodowej bezrobotnych mieszkańców powiatu są w pełni zaspokajane środkami funduszy celowych (FP, PFRON) oraz EFS. W odpowiedzi na zainteresowanie poszczególnymi działaniami, PUP stara się pozyskiwać dodatkowe środki (m.in. z tzw. rezerw MPiPS), przeznaczane dla konkretnej grupy osób (np. bezrobotnych powyżej 50 roku życia).

Zaspokojone były również potrzeby w obszarze pomocy społecznej, przy czym Starosta Zgierski zwrócił uwagę na potrzebę uregulowania kwestii związanej z różnorodnymi stawkami średniej miesięcznej kwoty dotacji przyznawanej na jednego mieszkańca domu pomocy społecznej w poszczególnych województwach. Stawka ta w województwie łódzkim jest bowiem jedną z najniższych w Polsce. Regulacje w powyższym zakresie pozwoliłyby m.in. na podniesienie płac zasadniczych pracowników domów pomocy społecznej oraz - pomimo spełnienia przez te placówki wymaganych standardów – na poprawienie jakości życia ich mieszkańców. W zakresie zapewnienia opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym, plan wydatków zgłaszany na dany rok przez dyrektorów placówek uwzględniany był przy planowaniu budżetu powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 80-115, 132)

3.5 Do najistotniejszych przedsięwzięć realizowanych w powiecie zgierskim w ramach przyjętych strategii i programów należały:

1) w obszarze pomocy społecznej:

- prowadzenie czterech domów pomocy społecznej, na które w kolejnych latach wydatkowano: 3.703,8 tys. zł, 6.525,2 tys. zł, 7.399 tys. zł i 7.667,8 tys. zł; liczba mieszkańców domów (na koniec każdego roku) wyniosła: 335, 354, 367 i 370, a liczba wydanych decyzji umieszczających: 141, 69, 69 i 86;
- organizacja pieczy zastępczej, na którą wydatkowano odpowiednio: 4.276,9 tys. zł, 4.774,7 tys. zł, 5.031,3 tys. zł i 5.867,4 tys. zł; w powiecie funkcjonowało: 200, 196, 191 i 187 rodzin zastępczych, obejmujących opieką: 272, 271, 255 i 250 wychowanków; w obszarze pieczy zastępczej wydano: 563, 679, 688 i 732 decyzje przyznające świadczenia pieniężne, a liczba usamodzielnianych wychowanków wyniosła: 137, 122, 129 i 114;
- prowadzenie domów dziecka³¹, na które wydatkowano środki w kwocie: 4.567,2 tys. zł, 3.806,8 tys. zł, 3.903,7 tys. zł i 4.300,1 tys. zł; liczba wychowanków przebywających w dwóch powiatowych domach (na koniec każdego roku) wyniosła: 66, 61, 61 i 52, a liczba dzieci przyjętych i opuszczających placówki odpowiednio: 16, 8, 18 i 10 oraz 17, 13, 18 i 20;
- zadania rehabilitacji społecznej, na które wydatkowano: 3.306 tys. zł, 3.835 tys. zł, 3.332 tys. zł i 3.159,3 tys. zł; w ramach realizacji zadań ustawowych

³¹ W tym przekazywanie dotacji – na podstawie zawartych porozumień - do innych powiatów, z tytułu umieszczenia w prowadzonych tam placówkach dzieci z terenu powiatu zgierskiego.

wsparcia udzielono: 1078, 1300, 1773 i 1655 osobom, w ramach programu „Aktywny Samorząd”: 87, 116, 81 i 90 osobom, natomiast z programu „Wyrównywanie Różnic Między Regionami II” skorzystała jedna instytucja w 2013 r., pięć w 2014 r. i trzy w 2015 r.

- 2) w obszarze rynku pracy: głównie projekty realizowane w ramach programów finansowanych ze środków UE, a także z dodatkowych środków Funduszu Pracy (rezerw MPiPS), które opisano w pkt 3.6 wystąpienia pokontrolnego;
- 3) w obszarze zapewnienia opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 i w wieku przedszkolnym, na prowadzenie przedszkoli³² przy zespołach szkół specjalnych poniesiono wydatki w kwotach: 166 tys. zł, 243 tys. zł, 303 tys. zł i 454 tys. zł, a liczba uczęszczających do tych placówek dzieci (na dzień 30 września) wyniosła: 14, 14, 18 i 22.

(dowód: akta kontroli str. 169-174)

3.6 W obszarze rynku pracy w powiecie zgierskim realizowano w szczególności n.w. projekty i programy:

- Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013, Poddziałanie 6.1.3, projekt pn. "Człowiek najlepszym kapitałem", na który wydatkowano 7.296,1 tys. zł w 2013 r. i 12.132,8 tys. zł w roku 2014, obejmując wsparciem odpowiednio 762 i 959 osób oraz osiągając wskaźniki zatrudnieniowe na poziomie 60% i 70%;
- Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, Poddziałanie 1.1.2, projekty pn. "Aktywizacja osób młodych pozostających bez pracy w powiecie zgierskim (I) i (II)", realizowane odpowiednio w 2015 i 2016 r., na które wydatkowano 5.689,2 tys. zł i 3.936,1 tys. zł; wsparciem objęto 680 i 376 osób, uzyskując wskaźniki zatrudnienia wynoszące 59% i 63%;
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020, Działanie 8.1, projekty pn. "Aktywizacja osób po 29. roku życia pozostających bez pracy w powiecie zgierskim (I) i (II)", również realizowane w latach 2015-2016, na które wydatkowano 3.505,7 tys. zł i 2.375,2 tys. zł; pomocy udzielono 311 i 190 bezrobotnym, z których zatrudnienie uzyskały m.in. 117 i 72 osoby długotrwale bezrobotne oraz 176 i 22 osoby o niskich kwalifikacjach;
- finansowane z Funduszu Pracy (rezerwy MPiPS) programy aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, określonych w art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia, na które wydatkowano: 1.356,6 tys. zł w 2013 r., 1.767,5 tys. zł w 2014 r., 2.173 tys. zł w 2015 r. i 1.915,3 tys. zł w 2016 r.; wsparciem objęto odpowiednio: 97, 206, 115 i 201 bezrobotnych, a osiągnięte wskaźniki zatrudnienia wyniosły: 84%, 44%, 23% i 22%³³.

(dowód: akta kontroli str. 169-174)

Starosta Zgierski wyjaśnił, że PUP wykonuje zadania, które w sposób znaczący wpływają na poprawę sytuacji lokalnego rynku pracy, w tym m.in. pozyskuje dodatkowe środki finansowe na aktywizację zawodową klientów Urzędu, organizuje spotkania informacyjne, giełdy pracy, informuje o możliwościach wykorzystywania funduszy na dostępne formy wsparcia, a także inspirowanie partnerów rynku pracy (samorządy, fundacje, organizacje zrzeszające pracodawców, ośrodki pomocy społecznej) do wspólnych działań na rzecz swoich klientów. Szczególne działania kierowane były w stronę pracodawców, aby zachęcić ich do współpracy z Urzędem, a w konsekwencji pozyskać nowe miejsca pracy.

(dowód: akta kontroli str. 162-166)

³² W latach 2013-2014 w powiecie zgierskim funkcjonowały dwa przedszkola, natomiast w latach 2015-2016 – trzy przedszkola.

³³ Wartości niektórych wskaźników nie są ostateczne, bowiem programy podlegają kontynuacji w kolejnych latach.

Liczba pozyskanych przez PUP miejsc pracy w mieście Zgierzu wzrastała w kolejnych latach i wynosiła: 1.128 w 2013 r., 3.263 w 2014 r., 5.122 w 2015 r. i 6.795 w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 128-129)

3.7 Szczegółowej analizie poddano realizację przez Starostwo (PCPR) czterech nw. przedsięwzięć (po jednym z każdego z lat 2013-2016) spośród omawianych 20 najistotniejszych z punktu widzenia SP, na które poniesiono wydatki w łącznej kwocie 20.341,7 tys. zł, w tym: 4.567,2 tys. zł w 2013 r. na domy dziecka, 4.774,7 tys. zł w 2014 r. na organizację pieczy zastępczej, 3.332 tys. zł w 2015 r. na zadania rehabilitacji społecznej ze środków PFRON oraz 7.667,8 tys. zł w 2016 r. na prowadzenie domów pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 169-174)

3.7.1. W 2013 r. na terenie powiatu zgierskiego funkcjonowały dwie placówki opiekuńczo-wychowawcze typu socjalizacyjnego (Domy Dziecka w Grotnikach i Dąbrówce), objęte nadzorem PCPR. Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. w obu placówkach przebywało łącznie 66 wychowanków (odpowiednio: 36 i 30). Ponadto, funkcjonowały dwie placówki opiekuńczo-wychowawcze typu rodzinnego - Rodzinne Domy Dziecka Fundacji „Happy Kids” w Zgierzu i Ozorkowie (na podstawie umów o powierzenie realizacji zadania publicznego z zakresu pieczy zastępczej), w których na koniec 2013 r. umieszczonych było 13 dzieci. Łączne wydatki poniesione na domy dziecka wyniosły 4.567,2 tys. zł i przeznaczone były głównie na: wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) pracowników domów dziecka (2.207,9 tys. zł), bieżące utrzymanie dwóch placówek powiatowych (756,8 tys. zł), dotacje dla placówek innych powiatów (936,4 tys. zł) oraz na prowadzenie placówek fundacji „Happy Kids” (252,5 tys. zł).

Zadanie związane z prowadzeniem placówek opiekuńczo-wychowawczych wpisywało się w następujące cele strategiczne przyjęte w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych 2009-2013: I–Sprawny system wsparcia rodziny (cele operacyjne: wzmacnianie systemu sprzyjającego rozwojowi młodego pokolenia w rodzinie i środowiskach pozarodzinnych, rozwijanie systemu wsparcia dla rodzin mających trudności w wypełnianiu swoich podstawowych funkcji) i II-Aktywizacja i integracja grup zagrożonych wykluczeniem społecznym (cele operacyjne: rozwój opieki rodzinnej i poprawianie standardu w placówkach instytucjonalnych, współpraca w tworzeniu spójnego systemu wsparcia dla wychowanków opuszczających placówki opiekuńczo-wychowawcze i rodziny zastępcze).

Działania na rzecz realizacji powyższych celów (związane z opieką, wychowaniem i kształceniem dzieci, zaspokajaniem niezbędnych potrzeb, dążeniem do powrotu dziecka do rodziny naturalnej, bądź znalezienia rodziny adopcyjnej lub zastępczej), opisane w sprawozdaniach z działalności PCPR oraz z realizacji ww. Strategii w 2013 r. wskazywały, że założenia Strategii były realizowane.

(dowód: akta kontroli str. 169-174, 398-416)

3.7.2. W ramach nadzoru nad rodzinnymi formami pieczy zastępczej, PCPR prowadziło m.in. procedury kwalifikacyjne dla kandydatów do pełnienia funkcji niezawodowych i zawodowych rodzin zastępczych, wykonywało działania związane z ustalaniem w drodze decyzji administracyjnych prawa do świadczeń pieniężnych (w 2014 r. wydano łącznie 679 decyzji dotyczących przyznania takich świadczeń), a koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej objęli opieką 70 rodzin zastępczych, na bieżąco weryfikując sytuację dzieci i sporządzając sprawozdania na potrzeby sądu. W 2014 r. na terenie powiatu zgierskiego funkcjonowało 196 rodzin zastępczych oraz dwa rodzinne domy dziecka. W rodzinnej pieczy zastępczej umieszczono łącznie 53 dzieci. Środki w kwocie 4.774,7 tys. zł wydatkowane były głównie na: wypłatę świadczeń pieniężnych – 3.268 tys. zł, dotacje przekazane na podstawie porozumień pomiędzy powiatami z związku z umieszczeniem dzieci

z powiatu zgierskiego w rodzinach zastępczych na terenach innych powiatów – 558 tys. zł oraz prowadzenie dwóch rodzinnych domów dziecka fundacji „Happy Kids” -442,7 tys. zł³⁴.

Organizacja pieczy zastępczej znajdowała odzwierciedlenie w nw. celach strategicznych przyjętych w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych 2014-2018: I-Wieloaspektowy rozwój rodziny w sprawnym systemie wsparcia (cel operacyjny: zbudowanie systemu wsparcia dla rodzin mających trudności dotyczących wychowania dziecka) i II-Integracja społeczna oraz aktywizacja osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym (cel operacyjny: spójny system wsparcia wychowanków opuszczających placówki opiekuńczo-wychowawcze). Wpisywała się również w cele Powiatowego Programu Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2012-2014.

Realizowane na terenie powiatu zgierskiego działania związane m.in. z umieszczaniem dzieci w rodzinnej pieczy zastępczej, udzielaniem pomocy pieniężnej dla rodzin zastępczych oraz usamodzielnianiem wychowanków opuszczających rodziny zastępcze i placówki opiekuńczo-wychowawcze, opisane zostały w sprawozdaniach z działalności PCPR oraz z realizacji ww. Strategii i Programu w 2014 r. i świadczyły o realizacji założeń tych dokumentów strategicznych i programowych.

(dowód: akta kontroli str. 169-174, 417-473)

3.7.3. Z łącznej kwoty 3.335 tys. zł przewidzianej na realizację w 2015 r. zadań rehabilitacji społecznej ze środków PFRON, PCPR wydatkował 3.332 tys. zł na:

- Warsztaty Terapii Zajęciowej dla 118 osób (1.765 tys. zł);
- dofinansowanie 300 osobom niepełnosprawnym zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze (929 tys. zł);
- prowadzenie grupowych i indywidualnych zajęć usprawniających (80 tys. zł);
- dofinansowanie 5 osobom niepełnosprawnym likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych (60 tys. zł);
- wsparcie finansowe w ramach pilotażowego programu „Aktywny samorząd”³⁵ dla 81 osób niepełnosprawnych (232 tys. zł);
- realizację – na podstawie umowy zawartej w dniu 13 października 2014 r. z PFRON - „Programu wyrównywania szans między regionami II”, w tym zakup dwóch samochodów przystosowanych do przewozu osób niepełnosprawnych oraz wymianę i modernizację dźwigu szpitalnego (266 tys. zł).

Zadania z zakresu rehabilitacji społecznej wpisywały się w I i II cel strategiczny Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych 2014-2018 i wyznaczone dla nich cele operacyjne (wsparcie społeczne i instytucjonalne rodzin z dziećmi niepełnosprawnymi, kompleksowa rehabilitacja i aktywizacja osób niepełnosprawnych, integracja osób niepełnosprawnych z lokalnym środowiskiem oraz kształtowanie pozytywnych postaw wobec niepełnosprawności), a także w cele Programu Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych 2014-2017. Zgodnie ze sprawozdaniami z działalności PCPR oraz z realizacji ww. Strategii i Programu w 2015 r., założenia tych dokumentów strategicznych i programowych były realizowane.

(dowód: akta kontroli str. 169-174, 474-545)

3.7.4. Na dzień 31 grudnia 2016 r. w czterech domach pomocy społecznej (dps) zlokalizowanych w powiecie zgierskim przebywało 370 mieszkańców (na 371

³⁴ W 2014 r. wydatki związane z przekazywaniem dotacji na prowadzenie rodzinnych domów dziecka fundacji „Happy Kids” ewidencjonowane były w rozdziale 85204 – Rodziny zastępcze (w roku 2013 – w rozdziale 85201 – Placówki opiekuńczo-wychowawcze).

³⁵ Umowa nr AS3/000022/05/D z dnia 29.04.2013 r. (wraz z aneksami) zawarta pomiędzy powiatem zgierskim a PFRON.

dostępnych miejsc statutowych). PCPR – w ramach merytorycznego nadzoru nad dps - wydało łącznie 178 decyzji administracyjnych (m.in. nakazujących umieszczenie pensionariuszy w dps oraz w przedmiocie zawieszenia lub uchylecia ww. decyzji - z uwagi na zgon lub rezygnację mieszkańca). Ponadto, PCPR przeprowadził 24 wizyty monitorujące. Wydatki poniesione w 2016 r. na funkcjonowanie czterech placówek wyniosły 7.667,8 tys. zł, w tym: 4.851,6 tys. zł dla dwóch dps prowadzonych przez powiat – w Ozorkowie (2.759 tys. zł) i Głownie (2.092,7 tys. zł) oraz 2.680,2 tys. zł dla dwóch dps prowadzonych przez fundacje³⁶ - w Zgierzu (585,6 tys. zł) i Rąbieniu (2.230,6 tys. zł).

Prowadzenie domów pomocy społecznej wpisywało się w II cel strategiczny Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych 2014-2018 (cel operacyjny: rozwój działań w kierunku tworzenia sprawnie funkcjonującej profilaktyki w oparciu o dobrą infrastrukturę społeczną), a także w cele Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego 2016-2020 (dps w Rąbieniu przeznaczony był dla mężczyzn niepełnosprawnych intelektualnie). Zgodnie ze sprawozdaniami z działalności PCPR oraz z realizacji ww. Strategii i Programu w 2016 r., cele zaplanowane w tych dokumentach strategicznych i programowych były realizowane.

(dowód: akta kontroli str. 169-174, 546-598)

Prezentowane w omawianych sprawozdaniach dane o ilości osób objętych pomocą oraz o kwotach wydatkowanych środków w ramach czterech analizowanych przedsięwzięć były zgodne ze stanem faktycznym (wynikającym m.in. ze sprawozdań merytorycznych opisywanych placówek oraz z dokumentacji finansowej).

(dowód: akta kontroli str. 398-598)

3.8 Monitoring i ocena stopnia realizacji celów wyznaczonych w dokumentach strategicznych i programowych powiatu prowadzone były w Starostwie zgodnie z zasadami i założeniami tych dokumentów. W przypadku Strategii Rozwoju Powiatu, Naczelnik Wydziału Pozyskiwania Funduszy Zewnętrznych SP przekazywał corocznie do Rady Powiatu (za pośrednictwem Zarządu) zestawienia wartości zdefiniowanych i monitorowanych wskaźników efektywności realizacji poszczególnych celów strategicznych i operacyjnych. Zestawienia te opracowywane były na podstawie informacji otrzymanych od kierowników podległych jednostek i komórek organizacyjnych Starostwa.

Ocena stopnia realizacji pozostałych strategii i programów dokonywane były w sporządzanych corocznie (głównie przez PCPR i PUP) sprawozdaniach.

(dowód: akta kontroli str. 257-310, 360-377, 389-394)

3.9 Roczne sprawozdania z realizacji powiatowych strategii i programów były przedmiotem analiz na sesjach Rady Powiatu Zgierskiego. Każdorazowo, po przedstawieniu pozytywnych opinii właściwych Komisji (m.in. do spraw Przeciwdziałania Bezrobociu, Ochrony Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Rozwoju Gospodarczego i Infrastruktury Przestrzennej) sprawozdania były zatwierdzane przez Radę.

(dowód: akta kontroli str. 216-256)

3.10 Oceny stopnia realizacji założeń powiatowych strategii i programów dokonywane były z uwzględnieniem przyjętych w nich wskaźników, przy czym wartości docelowe tych wskaźników określone były jedynie w przypadku Strategii Rozwoju Powiatu i Planu Rozwoju Lokalnego. Przykładowe wskaźniki dotyczyły m.in.: stopy bezrobocia w powiecie, liczby osób objętych poradnictwem zawodowym, liczby osób bezrobotnych długotrwale objętych wsparciem, liczby

³⁶ Prowadzonych przez organizacje pozarządowe na podstawie umów zawartych z powiatem zgierskim, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1817 ze zm.).

osób, którym przyznano świadczenie w postaci mieszkania chronionego oraz % wykorzystania środków przeznaczonych na wypłatę dofinansowań do zakupu sprzętu ortopedycznego, pomocniczego i rehabilitacyjnego, a wartości osiągnięte na ogół przewyższały wartości planowane.

W pozostałych sprawozdaniach z realizacji programów przedstawiano w szczególności analizę i dane statystyczne odnoszące się do trzech analizowanych obszarów, opis podjętych działań i realizowanych projektów, dane ilościowe i wartościowe o formach udzielonej pomocy, w tym wartości uzyskanych wskaźników.

Ze sprawozdań wynikało, że cele określone w programach były realizowane, przyczyniając się m.in. do ograniczenia zjawiska bezrobocia, zmniejszenia zjawisk wykluczenia społecznego i wzmocnienia rodzin, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 257-286, 311-359, 395-397)

3.11 W wyniku monitorowania i ewaluacji powiatowych strategii i programów nie dokonywano zmian ich założeń (za wyjątkiem Planu Rozwoju Lokalnego).

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty Zgierskiego, dokumenty te są aktualne i nie wymagają modyfikacji. Jedynie w przypadku Strategii Rozwoju, PUP wystąpił w dniu 30 czerwca 2017 r. do Starosty z wnioskiem o wprowadzenie dodatkowych wskaźników realizacji celów tego dokumentu.

(dowód: akta kontroli str. 116-127, 130-131, 360-377)

3.12 W celu wyegzekwowania ukierunkowanych działań samorządu województwa w ramach trzech analizowanych obszarów, w powiecie zgierskim podejmowano m.in. n.w. działania i inicjatywy:

- zgodnie z art. 3 ust. 4 ustawy o promocji zatrudnienia, PUP (z upoważnienia Starosty Zgierskiego) przygotowywał corocznie projekt Regionalnego Planu Działania na Rzecz Zatrudnienia, a następnie realizował zadania określone w tym dokumencie, wpisujące się w zakres zadań samorządu powiatu w zakresie polityki rynku pracy;
- PCPR realizował zadania określone w art. 19 i 20 ustawy o pomocy społecznej dotyczące m.in. przeciwdziałania przemocy w rodzinie, rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, udzielania wsparcia w przewyżczeniu trudnych sytuacji życiowych, usamodzielniania się osób oraz integracji ze środowiskiem, wykonywania zadań z zakresu pieczy zastępczej. Zadania te zostały również przewidziane powiatowych Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych, realizujących założenia Wojewódzkiej Strategii w zakresie Polityki Społecznej na lata 2007-2020.

(dowód: akta kontroli str. 80-115)

3.13 W działaniach na rzecz rozwiązywania problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców, powiat zgierski uzyskiwał wsparcie finansowe od administracji rządowej i samorządu województwa, w tym m.in.:

- na dofinansowanie działalności domów pomocy społecznej otrzymał:
 - w 2015 r. dotację z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi w kwocie 292 tys. zł na zadanie polegające na modernizacji źródła ciepła pracującego na potrzeby Domu Pomocy Społecznej w Głownie (z kotłowni olejowej na kotłownię na biomasę z zastosowaniem powietrznych pomp ciepła);
 - w 2016 r. dotację z budżetu Wojewody Łódzkiego w wysokości 90,6 tys. zł na przebudowę i adaptację szybu starej windy w celu utworzenia dodatkowych pomieszczeń w Domu Pomocy Społecznej w Zgierzu;
- na funkcjonowanie dwóch ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi w formie środowiskowych domów samopomocy - w Aleksandrowie Łódzkim i Zgierzu (od 2014 r.) - otrzymał dotacje z budżetu Wojewody Łódzkiego

w wysokości: 258,6 tys. zł w 2013 r., 441,7 tys. zł w 2014 r., 564,7 tys. zł w 2015 r. i 788,9 tys. zł w roku 2016;

- na realizację Resortowego programu wspierania rozwoju rodzinnej pieczy zastępczej otrzymał z MPiPS środki w kwotach: 79,2 tys. zł w 2013 r., 59,4 tys. zł w 2014 r. i 34 tys. zł w 2015 r.

Nie udało się natomiast pozyskać środków w kwocie 564,6 tys. zł na dofinansowanie z PO KL projektu pt. „Wspierajmy młodych” w ramach konkursu ogłoszonego w 2013 r. przez Wojewódzki Urząd Pracy w Łodzi. Złożony przez PUP wniosek został odrzucony na etapie oceny merytorycznej, z uwagi na niezyskanie wymaganej liczby punktów.

(dowód: akta kontroli str. 80-115)

3.14 W ocenie Starosty Zgierskiego, najistotniejszymi problemami w realizacji zadań powiatu w ramach trzech analizowanych obszarów są: ograniczony budżet, zbyt duża ilość zadań ustawowych w stosunku do liczby zatrudnionych, a także brak spójnej interpretacji przepisów prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 80-115)

3.15 W latach 2012-2016 powiat odnotowywał dodatni wynik finansowy (liczony jako dochody ogółem minus wydatki ogółem), wynoszący odpowiednio: 2.894 tys. zł, 4.751 tys. zł, 3.895 tys. zł, 3.008 tys. zł i 7.252 tys. zł. W badanym okresie dochody wzrosły o 6,2% (ze 118.299 tys. zł w 2012 r. do 125.689 tys. zł w roku 2016), a wydatki o 2,6% (ze 115.405 tys. zł do 118.437 tys. zł).

Poziom zadłużenia powiatu (na podstawie sprawozdań Rb-Z) od roku 2012 systematycznie spadał – z 21.548 tys. zł do 8.943 tys. zł (tj. o 58,5%) na koniec 2016 r. Zmniejszeniu ulegał również udział zobowiązań w uzyskanych dochodach – z 18,2% w 2012 r. do 7,1% w 2016 r.

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

(dowód: akta kontroli str. 7-79, 175-208)

Starosta Zgierski wyjaśnił, że zadłużenie powiatu zgierskiego na dzień 31 grudnia 2017 r. będzie wynosiło 11.960.313,96 zł, co stanowi 9,14% planowanych dochodów ogółem. Spłata kredytów zaplanowana jest do roku 2026, aby nie doprowadzić do utraty płynności finansowej. (...) Zgodnie z uchwałą (...) Rady Powiatu Zgierskiego z dnia 24 lipca 2017 r. w sprawie zmiany uchwały (...) z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Zgierskiego na lata 2017-2028, wskaźnik planowanej spłaty wynosi 2,45%, natomiast dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań z trzech ostatnich lat wynosi 9,33%. Indywidualny wskaźnik zadłużenia (...) nie jest zagrożony (...) w Wieloletniej Prognozie Finansowej zaplanowany został kredyt w roku 2018 w wysokości 8 mln zł, w celu zagwarantowania udziału własnego w projektach dofinansowanych ze środków unijnych. (...) W sytuacji zmiany warunków makroekonomicznych bądź prawnych, dotyczących zaciągania kredytów przez jednostki samorządu terytorialnego, realizacja inwestycji dofinansowanych ze środków unijnych byłaby zagrożona.

(dowód: akta kontroli str. 213-215)

3.16 W latach 2013-2016 w Starostwie zarejestrowano łącznie 196 skarg obywateli, z których 12 dotyczyło obszaru pomocy na rynku pracy (skargi na działalność Dyrektora PUP lub Starosty Zgierskiego) oraz obszaru pomocy społecznej (skargi na działalność Dyrektora PCPR lub Starosty). Analiza dokumentacji dotyczącej ośmiu z tych skarg (złożonych głównie w związku z odmową przyznania pomocy) wykazała, że w każdym przypadku Rada Powiatu Zgierskiego - po przeprowadzeniu postępowań wyjaśniających – uznała przedmiotowe za niezasadne.

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych dla celów opracowania dokumentów strategicznych (opisanych w pkt 1.8 niniejszego wystąpienia) wskazują, że słabą stroną rozwoju powiatu jest – w ocenie jego mieszkańców - m.in. opieka społeczna, wysokie bezrobocie, zubożenie społeczeństwa (niski poziom dochodów w stosunku do średniej w Polsce i w województwie) i migracja młodych. Wśród najważniejszych zadań służących rozwiązywaniu problemów społecznych ankietowani wymienili: aktywizację lokalnego rynku pracy (pozyskiwanie inwestorów, usprawnienie przepływu informacji o wolnych miejscach pracy), likwidację barier architektonicznych w urzędach, organizację mieszkań chronionych i lokali socjalnych, wspieranie funkcjonowania osób niepełnosprawnych oraz poprawę usług opiekuńczych dla osób starszych i niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 389-394)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W ocenie NIK, w powiecie zgierskim 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, pozwoliły na zaspokojenie większości potrzeb zidentyfikowanych w ramach analizowanych obszarów. Odnotowywany w powiecie od 2013 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 Kontroli³⁷, wnosi o dostosowanie opracowanej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych 2014-2018 do wymogów art. 16b ustawy o pomocy społecznej poprzez określenie ram finansowych zaplanowanych zadań i wskazanie kwot wydatków przeznaczonych na realizację poszczególnych działań.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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.

³⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

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 września 2017 r.

Kontroler

Izabella Śpiewak
główny specjalista k.p.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi
z up.


Grażyna Tuzikiewicz-Gnitecka
wicedyrektor

