



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.012.01.2017
P/17/070

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11
llu@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/070 – Rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast istotnie dotkniętych skutkami zmian gospodarczych
Okres objęty kontrolą	Lata 2013-2016 z uwzględnieniem zdarzeń wcześniejszych mających wpływ na kontrolowaną działalność
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Walerian Marczyk, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLU/101/2017 z dnia 1.06.2017 r. (dowód: akta kontroli, tom I, str. 1-2)
jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego, 20-029 Lublin, ul. Artura Grottgera 4 (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marszałkiem Województwa Lubelskiego od 24 czerwca 2014 r. jest Sławomir Sosnowski. Poprzednio był nim Krzysztof Hetman (od 1 grudnia 2010 r.) (dowód: akta kontroli, tom I, str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹, że odpowiedzialne służby Urzędu² oraz nadzorowane przez nie właściwe wojewódzkie samorządowe jednostki³ dołożyły należytych starań w celu opracowania dokumentów strategicznych i programowych dotyczących rozwiązywania problemów społeczno-ekonomicznych województwa lubelskiego, w tym mieszkańców miast tego regionu dotkniętych skutkami zmian gospodarczych. Ze względu na zakres kompetencyjny Urzędu oraz wojewódzkich samorządowych jednostek, skontrolowane działania miały ograniczony wpływ na rozwiązywanie problemów mieszkańców miast Lubelszczyzny należących do lokalnego szczebla samorządowego.

Dokonano rzetelnej diagnozy społeczno-ekonomicznej województwa oraz zidentyfikowano z należytą starannością problemy mieszkańców, w szczególności kontrolowanych miast⁴ w obszarze pomocy społecznej i rynku pracy. Prawdłowo i konsekwentnie, wykorzystując analizę i wyniki rozpoznania problemów społeczno-ekonomicznych, zaprogramowano kierunki wsparcia w tych miastach. Cele i działania określone w dokumentach strategicznych i programowych był spójne oraz odpowiadały zidentyfikowanym problemom społeczno-ekonomicznym. Kierowane w perspektywie finansowej 2014-2020 m.in. do kontrolowanych miast na szczeblu samorządu wojewódzkiego strategiczne mechanizmy (Obszary Szczególnej Interwencji, Strategiczne Inwestycje Terytorialne, Regionalna Polityka Miejska)

¹ 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.

² W szczególności dotyczyło to wiodącego w tym zakresie Departamentu Polityki Regionalnej.

³ Departament Zdrowia i Polityki Społecznej nadzorujący i koordynujący działalność Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Lublinie oraz Departament Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego nadzorujący działania Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Lublinie.

⁴ Chełm i Biała Podlaska.

stworzyły im realny potencjał rozwojowy oraz umożliwiły w większym zakresie dostęp do różnych zewnętrznych finansowych i niefinansowych źródeł wsparcia w bezpośrednim rozwiązywaniu problemów społeczno-ekonomicznych należących do kompetencji samorządu na szczeblu lokalnym.

Stwierdzona formalna nieprawidłowość, polegająca na nieokreśleniu wymaganych w Strategii Polityki Społecznej Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 ram finansowych, nie miała istotnego wpływu na programowanie w tym zakresie działań.

NIK zwraca ponadto uwagę, że powołany w październiku 2013 r. przez Zarząd Województwa Lubelskiego Komitet Sterujący do spraw wdrażania Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020, nie rozpoczął⁵ prac związanych z oceną przebiegu, efektywności i skuteczności wdrażania oraz monitorowania określonych w niej założeń i celów. Nie miało to jednak istotnego wpływu na realizację kontrolowanej działalności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Identyfikacja problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast

Opis stanu
faktycznego

1.1. Departament Kontroli i Audytu Wewnętrznego Urzędu wskazał, że analizy problemów województwa lubelskiego⁶ i diagnozy sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców miast tego regionu, odnoszących się do lat 2013-2016, dokonano w 38 dokumentach sporządzonych przez komórki organizacyjne tego Urzędu (lub na ich zlecenie) oraz przez podległy temu Urzędowi Wojewódzki Urząd Pracy w Lublinie („WUP”) i Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Lublinie („ROPS”).

Do najważniejszych dokumentów, w których dokonano analizy i diagnozy sytuacji w tym zakresie należały: zaktualizowana w 2009 r. Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006-2020⁷ (cel operacyjny 3.3. – „Rozwój ośrodków miejskich oraz funkcji metropolitalnych Lublina”) oraz kolejna aktualizacja tego dokumentu pt. „Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020”⁸ (cel operacyjny 1.2. – „Wspieranie ponadlokalnych funkcji miast”); Strategia Polityki Społecznej Województwa Lubelskiego na lata 2005-2013⁹; Strategia Polityki Społecznej Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020¹⁰; Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020¹¹ („RPOWL 2014-2020”).

Diagnoza w tym zakresie została opracowana głównie w oparciu o aktualne dane europejskiej i krajowej statystyki publicznej (Eurostat, GUS) oraz powszechnie dostępne analizy i badania. Analizę sytuacji społeczno-ekonomicznej przedstawiono w ujęciu statycznym, polegającym na zestawieniu wartości poszczególnych wskaźników w poszczególnych latach oraz dynamicznym, polegającym na ukazaniu zmian w stosunku do roku poprzedniego bądź bazowego. W przypadku najważniejszych wskaźników zaprezentowano również zróżnicowanie wewnątrzregionalne.

⁵ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK, tj. 21 lipca 2017 r.

⁶ Zgodnie z podziałem administracyjnym kraju w obrębie województwa lubelskiego znajduje się 213 gmin, 20 powiatów oraz cztery miasta na prawach powiatu (Biała Podlaska, Chełm, Lublin oraz Zamość).

⁷ Uchwała Nr XXXI/545/09 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 27 kwietnia 2009 r. w sprawie przyjęcia zaktualizowanej Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006-2020. Była to aktualizacja Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego przyjętej przez Sejmik Województwa Lubelskiego w lipcu 2000 r. i obowiązującej do końca 2013 r.

⁸ Uchwała Nr XXIV/559/2013 z dnia 24 czerwca 2013 r. Sejmiku Województwa Lubelskiego w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 (z perspektywą do 2030 roku).

⁹ Uchwała Nr XXX/450/05 z dnia 25 kwietnia 2005 r. Sejmiku Województwa Lubelskiego w sprawie przyjęcia Strategii Polityki Społecznej Województwa Lubelskiego na lata 2005-2013.

¹⁰ Uchwała Nr XXXVIII/612/2013 z dnia 20 grudnia 2013 r. Sejmiku Województwa Lubelskiego w sprawie przyjęcia Strategii Polityki Społecznej Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020.

¹¹ Uchwała Nr XXI/355/2015 z dnia 10 marca 2015 r. Zarządu Województwa Lubelskiego w sprawie przyjęcia Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020.

Według Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 („SRWL 2014-2020”) województwo lubelskie pod względem powierzchni było trzecim co do wielkości regionem w kraju¹², ale najsłabiej zurbanizowanym województwem w Polsce. Udział ludności miejskiej w ogólnej liczbie ludności województwa wyniósł 46%¹³. W podregionach – bialskim, chełmskim, zamojskim i puławskim wskaźnik urbanizacji nie przekroczył 40%. Miasta województwa lubelskiego cechował nasilony ruch migracyjny ludności, zarówno o charakterze migracji wewnętrznych, jak i zagranicznych.

Jednym z wiodących kierunków działań, według ww. dokumentu, było wzmocnienie pozycji i rangi ośrodków miejskich regionu, gdzie miasta powinny pełnić rolę generatorów rozwoju regionu determinujących jego przyszłą kondycję gospodarczą. Szczególne zadanie przypadnie ośrodkom takim, jak Lublin wraz z otaczającymi go miastami oraz ośrodkom o znaczeniu ponadregionalnym, jak: Chełm, Zamość, Biała Podlaska i Puławy. Celem pozostałych 20 miast regionu było pełnienie roli ogniw rozwoju otaczających je obszarów wiejskich. Ww. cztery miasta zostały objęte w SRWL 2014-2020 Obszarami Strategicznej Interwencji („OSI”), jako miasta subregionalne koncentrujące ważne funkcje gospodarcze i społeczne.

Przed uchwaleniem SRWL 2014-2020 oraz przygotowaniem diagnozy sytuacji społeczno-ekonomicznej Lubelszczyzny, Departament Polityki Regionalnej Urzędu przeprowadził konsultacje społeczne i zorganizował debaty publiczne nad założeniami do ww. dokumentu, w tym m.in. z udziałem przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego Chełma i Białej Podlaskiej (czerwiec 2012 r. i maj 2013 r.), partnerów społecznych i gospodarczych oraz przedstawicieli środowisk akademickich i naukowych związanych z ww. ośrodkami miejskimi.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 4-24, 35-96, 177-190, 599-600, 653-655, tom II str. 100-106)

1.1.1. Przed przystąpieniem do opracowania „Regionalnej Polityki Miejskiej Województwa Lubelskiego”¹⁴ Departament Polityki Regionalnej Urzędu dokonał w latach 2015 -2016: analizy struktury funkcjonalno-przestrzennej i jej wpływu na rozwój przedsiębiorczości w miastach województwa lubelskiego; syntezy uwarunkowań i diagnozy stanu rozwoju miast; analizy finansowania miast w latach 2010-2015 z udziałem środków europejskich. W odniesieniu do Chełma głównymi atutami tego miasta były m.in.: bliskość przejścia granicznego w Dorohusku oraz możliwość rozwoju wiodącej funkcji obsługi transgranicznej; możliwość rozwoju handlu i branży spożywczej ze względu na bliskość granicy z Ukrainą oraz usług logistycznych i przeładunkowych z uwagi na lokalizację węzłową kolejową; rozwój strefy gospodarczej w sąsiedztwie oczyszczalni ścieków Bielawin; przygotowanie układu drogowego połączeń strefy aktywności z węzłem Chełm planowanej drogi ekspresowej S12 w północnej części miasta (obwodnica Chełma); rewitalizacja terenów przemysłowych w sąsiedztwie cementowni (ul. Przemysłowa). W latach 2010-2015 łączna suma środków przekazana miastu Chełm na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów realizowanych ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE oraz na finansowanie i współfinansowanie programów ze środków bezzwrotnych pochodzących z UE i na realizację płatności, których źródłem był budżet środków europejskich, wyniosła 52 mln zł.

W odniesieniu do Białej Podlaskiej głównymi atutami tego miasta były m.in.: bliskość przejść granicznych w Terespolu (drogowe i kolejowe) oraz możliwość rozwoju handlu z Białorusią; duże zasoby terenów inwestycyjnych w sąsiedztwie miasta;

¹² Po województwach mazowieckim i wielkopolskim – dane na koniec 2012 r.

¹³ Wskaźnik był niższy o 14,5% od wskaźnika urbanizacji kraju, co powodowało, że region lubelski był na 15 miejscu.

¹⁴ Szczegółowe ustalenia w tym zakresie przedstawiono w pkt 2.5.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

perspektywa przebiegu autostrady A2 na północ od miasta; położenie w ciągu międzynarodowej magistrali kolejowej; znaczne zainteresowanie firm inwestowaniem na terenie miasta. W latach 2010-2015 łączna suma środków przekazana miastu Biała Podlaska na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów realizowanych z ww. źródeł wyniosła 81,2 mln zł.

Łączna wartość pozyskanych środków finansowych z ww. źródeł przez miasta województwa lubelskiego w latach 2010-2015 wyniosła 2,42 mld zł.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 602-625)

1.2. Analizy problemów województwa i diagnozy sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców miast, przed opracowaniem SRWL 2014-2020, sporządzane były w badanym okresie głównie w ramach zadań własnych Departamentu Polityki Regionalnej Urzędu przez dwa jego oddziały, tj. Oddział Programowania Strategicznego i Oddział Monitorowania i Analiz Strategicznych. Według wyjaśnień Dyrektora ww. Departamentu, po dokonanych przeglądzie i wstępnej weryfikacji zgromadzonych opracowań i ekspertyz, mając na uwadze charakter i rangę prowadzonych prac nad sporządzeniem SRWL 2014-2020 wynikała potrzeba pogłębienia oceny sytuacji niektórych ważnych dla regionu potencjałów i obszarów. W związku z tym, w 2012 r. zlecono podmiotom zewnętrznym opracowanie czterech następujących ekspertyz: „Potencjał placówek naukowo-badawczych województwa lubelskiego”, „Ocena wykorzystania środków UE w rozwoju regionu 2004-2012”, „Instytucje wsparcia biznesu i promowania innowacji w województwie lubelskim”, „Kierunki przemian obszarów wiejskich, możliwości odchodzenia z rolnictwa do zawodów pozarolniczych, w tym rozwój pozarolniczych obszarów na wsi”.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 655)

1.3. Według SRWL 2014-2020, Strategii Polityki Społecznej Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 („SPSWL 2014-2020”)¹⁵, będącej zgodnie z art. 21 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁶ integralną częścią SRWL 2014-2020 oraz RPOWL 2014-2020, jednym z najważniejszych problemów polityki społecznej w województwie lubelskim było zagrożenie ubóstwem. Województwo lubelskie w 2010 r. charakteryzowało się najwyższym w skali kraju ponad 30% syntetycznym wskaźnikiem zagrożenia ubóstwem¹⁷. Dla określenia pozycji województwa względem wartości krajowych stosowany był również wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym¹⁸.

W przypadku województwa lubelskiego wynosił on w 2012 r. 22,9% i wartość ta była znacznie wyższa od wartości krajowej (16,2%). Przewidziano spadek wartości tego wskaźnika w okresie realizacji RPOWL 2014-2020 oraz jego wartości do 20,6%, 20,2% i 19,5% w latach 2018, 2020 i 2023¹⁹. Zarobki mieszkańców województwa lubelskiego pozostawały w niekorzystnej relacji do wynagrodzeń mieszkańców innych (zwłaszcza zachodnich) regionów kraju. W roku 2012 przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw wyniosło 3.229 zł, podczas gdy średnia krajowa wynosiła 3.728 zł²⁰. W 2010 r. wartość wytworzonego w województwie lubelskim PKB wyniosła 54.042 mln zł, co dawało województwu 10 miejsce w Polsce. Województwo lubelskie charakteryzowało się niskim

¹⁵ Obejmującej diagnozę w następujących obszarach polityki społecznej: „Bezrobocie i walka z bezrobociem”, „Starzejące się społeczeństwo”, „Wsparcie dziecka i rodziny”, „Wsparcie osób niepełnosprawnych”, „Zdrowie psychiczne”, „Rozwój społeczności lokalnej”, „Ekonomia Społeczna”. Dla każdego z tych obszarów sporządzono analizę SWOT obejmującą określony katalog mocnych i słabych stron zidentyfikowanych problemów, występujących w tym zakresie szans i zagrożeń oraz sformułowane rekomendacje.

¹⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 930, ze zm. („ustawa o pomocy społecznej”).

¹⁷ Wskaźnik syntetyczny ubóstwa obejmuje osoby zagrożone ubóstwem relatywnym, osoby dotknięte pogłębiłą deprawacją materialną oraz osoby żyjące w gospodarstwach domowych charakteryzujących się bardzo niską intensywnością pracy.

¹⁸ Liczony na podstawie 50% średnich wydatków ekwiwalentnych ogółu gospodarstw domowych.

¹⁹ Przy założeniu utrzymania obecnego dystansu do średniej wartości dla kraju i spadku wartości tego wskaźnika średnio w kraju zgodnie z obserwowanym trendem.

²⁰ Raport o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa lubelskiego w roku 2012, GUS Lublin 2013 r.

poziomem nasycenia podmiotami gospodarczymi. Przedsiębiorczość mierzona liczbą zarejestrowanych firm na 10 tys. mieszkańców regionu wyniosła w 2010 r. 762 podmioty (15 miejsce w Polsce)²¹. Najniższy wskaźnik odnotowano w powiecie chełmskim (426 podmiotów na 10 tys. ludności). To właśnie z powodu ubóstwa najwięcej rodzin w województwie lubelskim korzystało z pomocy społecznej – 58,1% (w kraju 55,1%).

Kolejnym powodem korzystania z pomocy społecznej w województwie lubelskim (49,7%, a w kraju 52,8%) była wysoka stopa bezrobocia, która pod koniec 2012 r. wyniosła 14,4%, a najwyższą odnotowano w powiatach: włodawskim (24,2%), hrubieszowskim (19,7%) oraz chełmskim (19,4%). W miastach: Chełm wskaźnik bezrobocia wyniósł 17,4%, Zamość 15,4%, Biała Podlaska 15,2%, Lublin 10,0%. Województwo lubelskie należało do regionów o największym udziale osób starszych w ogólnej liczbie ludności, a zwłaszcza w odniesieniu do osób w wieku produkcyjnym. Na koniec 2011 r. wskaźnik ten wyniósł w regionie 28,4%, w tym w miastach: Chełm – 19%, Biała Podlaska -16%, Lublin – 21%, Zamość – 18 %.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 191-409, 684-685)

1.4. Zgodnie z art. 8 ust. 9 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²² Sejmik Województwa Lubelskiego dokonywał raz w roku oceny sytuacji rynku pracy i realizacji zadań w zakresie polityki rynku pracy w województwie lubelskim za lata 2013, 2014, 2015 i 2016. Do opracowanych przez WUP i przekazanych Sejmikowi Województwa Lubelskiego za pośrednictwem Departamentu Wdrażania Europejskiego Funduszu Europejskiego Urzędu²³ i Zarządu Województwa Lubelskiego analiz sytuacji na rynku pracy radni tego Sejmiku nie wnieśli uwag. Z analiz wynikało m.in., że od 2014 r. następowała systematyczna poprawa sytuacji na rynku pracy oraz zmniejszała się liczba bezrobotnych ogółem w regionie, w tym m.in. w miastach: Chełm, Biała Podlaska, Lublin i Zamość²⁴.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 410-472, tom II str. 83)

1.5. „Ocena zasobów pomocy społecznej województwa lubelskiego” opracowana przez ROPS za lata 2013-2016 (oddzielnie za każdy rok) w oparciu o art. 16a ust. 1 ustawy o pomocy społecznej²⁵ została przekazana za pośrednictwem Departamentu Zdrowia i Polityki Społecznej Urzędu²⁶, a następnie Zarządu Województwa Sejmikowi Województwa Lubelskiego, który na podstawie art. 18 pkt. 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa²⁷, w związku z art. 16a ust. 4 oraz art. 21 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej podjął w terminie do 30 czerwca uchwały w sprawie przyjęcia ww. dokumentów²⁸. W terminie do 31 lipca (w badanych latach) Marszałek Województwa Lubelskiego, w związku z art. 21 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej przekazał Wojewodzie Lubelskiemu uchwały Sejmiku Województwa Lubelskiego w sprawie przyjęcia ocen zasobów pomocy społecznej.

²¹ Co stanowiło 74% wartości średniej kraju.

²² Dz. U. z 2016 r. poz. 645 ze zm. („ustawa o promocji zatrudnienia”).

²³ Departament sprawował nadzór merytoryczny nad WUP od 2008 r. na podstawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu, zatwierdzonego uchwałą Nr CLXII/1916/08 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 16 września 2008 r. Regulamin ten określał zakres koordynacji zadań powierzonych do realizacji WUP, jako Instytucji Pośredniczącej przez poszczególne Oddziały tego Departamentu.

²⁴ Szczegółowe ustalenia w tym zakresie przedstawiono w pkt. 3.6.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

²⁵ Według art. 16a ust. 1 i 4 te same ustawy gminy, powiaty i samorządy województw sporządzają ocenę zasobów pomocy społecznej, przedstawiają następnie radzie gminy, radzie powiatu oraz sejmikowi województwa (do 30 czerwca).

²⁶ Departament sprawował nadzór nad Regionalnym Ośrodkiem Polityki Społecznej w Lublinie na podstawie uchwały Nr CC/4079/2013 Zarządu województwa Lubelskiego z dnia 17 września 2014 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego w Lublinie.

²⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 486 ze zm.

²⁸ Uchwała Nr XLVI/738/2014 z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie przyjęcia „Oceny zasobów pomocy społecznej za 2013 r.”, uchwała Nr IX/132/2015 z dnia 26 czerwca 2015 r. w sprawie przyjęcia „Oceny zasobów pomocy społecznej za 2014 r.”, uchwała Nr XVIII/280/2016 z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie przyjęcia „Oceny zasobów pomocy społecznej za 2015 r.”, Uchwała Nr XXX/436/2017 z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie przyjęcia „Oceny zasobów pomocy społecznej za 2016 r.”

Ocena zasobów pomocy społecznej zawierała szczegółowe informacje, dotyczące sytuacji demograficznej i społecznej województwa lubelskiego oraz problemów społecznych ujętych w SPSWL 2014 –2020 oraz w programach operacyjnych. Przedstawione zostały również dane dotyczące osób korzystających z pomocy społecznej, powodów udzielenia pomocy oraz świadczeń przyznawanych przez ośrodki pomocy społecznej i powiatowe centra pomocy rodzinie. Zaprezentowano także realizację indywidualnych programów pomocy, zadań z zakresu wspierania rodziny i pieczy zastępczej oraz rehabilitacji społecznej i zawodowej. Ocena obejmowała ponadto zasoby instytucjonalne pomocy i wsparcia, kadrę jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, współpracę z organizacjami pozarządowymi oraz aktywność projektowo konkursową jednostek, w tym realizowaną w ramach projektów współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz innych programów osłonowych. Prezentowane dane odnosiły się do całego województwa lubelskiego oraz do poszczególnych powiatów i miast tego regionu. Ocena zawierała podsumowanie, wnioski oraz rekomendacje²⁹, które uwzględniały kwestie i problemy polityki społecznej wynikające z przyjętej SPSWL 2014-2020.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 428-598)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Właściwe służby Urzędu oraz WUP i ROPS rzetelnie³⁰ dokonały analizy problemów województwa lubelskiego oraz diagnozy społeczno-ekonomicznej miast tego regionu, w tym dotyczących mieszkańców Chełma i Białej Podlaskiej.

2. Programowanie kierunków działań, uwzględniających wyniki rozpoznanych problemów

Opis stanu
faktycznego

2.1. Departament Kontroli i Audytu Wewnętrznego Urzędu wskazał 26 dokumentów strategicznych i programowych, odnoszących się do lat 2013-2016, sporządzonych przez komórki organizacyjne tego Urzędu (lub na ich zlecenie) oraz podległe Urzędowi WUP oraz ROPS i dotyczących polityki samorządu Województwa Lubelskiego w zakresie sytuacji społeczno-ekonomicznej Lubelszczyzny i mieszkańców miast tego regionu.

Według Ramowego Systemu Organizacji Programowania Strategicznego w Województwie Lubelskim³¹, w Urzędzie funkcjonował trzyszczeblowy system dokumentów strategicznych. Na najwyższym szczeblu znajdowała się strategia rozwoju oraz plan zagospodarowania przestrzennego jako dokumenty strategiczne o charakterze średniookresowym. Drugim szczeblem programowania była regionalna strategia innowacji, a także strategię sektorowe, oceniane pod kątem zgodności z celami strategicznymi. Trzeci szczebel stanowiły programy rozwoju i regionalny program operacyjny, będące zasadniczym narzędziem realizacji strategii rozwoju.

Zgodnie z ww. Systemem do najważniejszych dokumentów, w których określono w badanym okresie politykę samorządu Województwa Lubelskiego w zakresie sytuacji społeczno-ekonomicznej Lubelszczyzny i mieszkańców miast tego regionu należały: zaktualizowana w 2009 r. Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006-2020; SRWL 2014-2020; Strategia Polityki Społecznej Województwa Lubelskiego na lata 2005-2013; SPSWL 2014-2020; RPOWL 2014-2020; krajowe

²⁹ Szczegółowe ustalenia w tym zakresie przedstawiono w pkt. 3.6.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

³⁰ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

³¹ Załącznik do uchwały Nr CII/1911/2012 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 20 marca 2012 r.

i regionalne programy oraz plany działania związane z realizacją celów strategicznych.

W RPOWL 2014-2020 zapisano m.in., że *Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 (z perspektywą do 2030 r.)* założyła bardziej efektywne wykorzystanie wewnętrznych potencjałów województwa. Oznaczało to dążenie do rozwijania dziedzin, które były utrwalone w gospodarczej tradycji regionu, ale przy zwiększonym zaangażowaniu funkcjonującego w regionie zaplecza badawczo-rozwojowego. Zwiększenie potencjału wiedzy, zaawansowania technologicznego miało następować w sposób selektywny, tj. z wyraźną preferencją dla dziedzin związanych z regionalnymi inteligentnymi specjalizacjami. Działania realizujące przyjęty model miały przyczynić się do tworzenia na terenie województwa produktów i usług o wysokiej wartości dodanej. To z kolei powinno umożliwić kreowanie popytu na wysokokwalifikowane kadry oraz przełożyć się na poprawę struktury społeczno-zawodowej (wyższej jakości miejsca pracy, unowocześnienie sektora rolnego). W efekcie ma to przyczynić się do ograniczania problemów w sferze gospodarczej i społecznej. W związku z powyższymi założeniami strategicznymi za cel główny RPOWL 2014-2020 przyjęto podniesienie konkurencyjności regionu w oparciu o wewnętrzne potencjały, sprzyjające zwiększeniu spójności społecznej oraz terytorialnej. Cel główny ma być osiąganym przez interwencję w ramach 13 Osi Priorytetowych, obejmujących 10 celów tematycznych pakietu legislacyjnego UE, w tym m.in. w ramach:

- **Osi 9 „Rynek pracy”** – wsparcie skierowane będzie do osób bezrobotnych, poszukujących pracy i nieaktywnych zawodowo (osób, w szczególnej trudnej sytuacji na rynku pracy) poprzez działania aktywizacyjne, rozwój przedsiębiorczości, wsparcie usług w zakresie opieki nad dzieckiem do lat 3. Efektem tych działań ma być zwiększenie dostępu do zatrudnienia osób pozostających bez pracy, co będzie spójne z priorytetem Strategii Europa 2020³², związanym z rozwojem sprzyjającym włączeniu społecznemu. Interwencja będzie odpowiadała w szczególności na wskazania projektu unijnego Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia³³, który dotyczy stworzenia warunków do unowocześnienia rynków pracy w związku z rosnącym poziomem bezrobocia. Ponadto, działania mają realizować cel Krajowych Programów Reform³⁴ w zakresie edukacji, którego zadaniem będzie m.in. lepsze dostosowanie kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy;
- **Osi 10 „Adaptacyjność przedsiębiorstw i pracowników do zmian”**, wsparcie kierowane będzie na poprawę kondycji przedsiębiorstw sektora MŚP³⁵ oraz przystosowanie pracodawców i pracowników do koniecznych zmian związanych z globalnymi trendami. Przewidziano również wsparcie dla przedsiębiorstw oraz pracowników przedsiębiorstw, które przechodzą procesy restrukturyzacyjne i modernizacyjne. W celu umożliwienia wydłużenia aktywności zawodowej,

³² Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu jest długookresowym programem rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej na lata 2010-2020. Została zatwierdzona przez Radę Europejską 17 czerwca 2010 r. zastępując, realizowaną w latach 2000-2010, Strategię Lizbońską.

³³ Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia jest częścią strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu – Europa 2020. Program ten ma pomóc Komisji w podniesieniu do 75% wskaźnika zatrudnienia mężczyzn i kobiet należących do grupy wiekowej 20-64 lata do roku 2020. W strategii położono też nacisk na unijne cele zmniejszenia do 10 % odsetka uczniów przedwcześnie kończących naukę szkolną oraz zwiększenia do co najmniej 40% odsetka młodych ludzi kształcących się na poziomie szkolnictwa wyższego lub równorzędnego kształcenia zawodowego.

³⁴ To główne narzędzia służące realizacji strategii Europa 2020 na szczeblu państw UE. Zgodnie z założeniami Semestru Europejskiego, Krajowe Programy Reform są co roku aktualizowane i w kwietniu każdego roku przekazywane do Komisji Europejskiej razem z aktualizacją Programów Stabilności lub Programów Konwergencji.

³⁵ Mikro, małe, i średnie przedsiębiorstwa.

RPOWL 2014-2020 umożliwi wdrażanie programów profilaktycznych dotyczących chorób będących istotnym problemem zdrowotnym, opracowanie i wdrożenie programów rehabilitacji medycznej ułatwiających powroty do pracy, jak również programów ukierunkowanych na eliminowanie zdrowotnych czynników ryzyka w miejscu pracy. Podejmowana interwencja wpisuje się w priorytet Strategii Europa 2020 związany z rozwojem sprzyjającym włączeniu społecznemu poprzez wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną oraz w Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia oraz Europejski program walki z ubóstwem³⁶. Struktura regionalnej gospodarki i związana z nią sytuacja na rynku pracy powodują, że województwo lubelskie charakteryzuje się najwyższym poziomem zagrożenia ubóstwem relatywnym (po transferach socjalnych). W kontekście celu Strategii Europa 2020 i jego wartości wyznaczonej dla Polski, tj. zmniejszenie do 2020 r. liczby osób żyjących poniżej relatywnej granicy ubóstwa o 1,5 mln, podejmowanie działań na rzecz walki z ubóstwem w województwie lubelskim jest szczególnie istotne. Bezrobocie, a także ubóstwo osób pracujących, powodują obniżenie jakości życia. Problemy rynku pracy dotyczą w szczególności osób niepełnosprawnych, przy czym odsetek występowania zjawiska niepełnosprawności w województwie lubelskim jest najwyższy w Polsce;

- **Osi 11 „Włączenie społeczne”**, ze względu na rozległość problemów związanych z ubóstwem wynikających głównie z problemów rynku pracy wsparcie RPOWL 2014-2020 kierowane będzie na zwiększenie integracji społecznej oraz poprawę dostępu do rynku pracy osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym, m.in. poprzez aktywizację społeczno-zawodową poszczególnych grup oraz osób niepełnosprawnych. Ponadto realizowane będą działania mające na celu zwiększenie dostępności wysokiej jakości usług społecznych użyteczności publicznej i usług zdrowotnych, jak również działania nakierowane na rozwój i upowszechnianie ekonomii społecznej w tym wzrost zatrudnienia w sektorze ekonomii społecznej. Interwencja będzie realizowała założenia projektu przewodniego - Europejskiego programu walki z ubóstwem oraz cel Krajowych Programów Reform w zakresie przeciwdziałania ubóstwu zakładający zwiększenie zatrudnienia, w tym usług pomocy i integracji społecznej;
- **Osi 13 „Infrastruktura społeczna”**, wsparcie będzie się skupiało na wybranych częściach infrastruktury zdrowia, usług społecznych i edukacji. Możliwości przeprowadzenia działań infrastrukturalnych w ramach tej osi stanowią uzupełnienie projektów, które będą realizowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego³⁷. W zakresie ochrony zdrowia interwencja zostanie skierowana do publicznych jednostek służby zdrowia w odpowiedzi na zdiagnozowane obszary deficytowe. W odniesieniu do usług społecznych możliwe będzie wsparcie infrastruktury usług społecznych, w zakresie w jakim będzie ona wykorzystywana przez osoby zagrożone wykluczeniem społecznym i powiązana z procesem aktywizacji społeczno-zawodowej. Uzupełnieniem przedmiotowych działań będzie interwencja w zakresie infrastruktury żłobków i przedszkoli. Istotnym elementem interwencji będzie kompleksowa rewitalizacja

³⁶ Komisja Europejska umieściła walkę z ubóstwem w samym centrum swojej strategii gospodarczej, społecznej i na rzecz zatrudnienia – Europa 2020. Szefowie państw i rządów uzgodnili wspólny cel, zgodnie z którym w ciągu najbliższej dekady Unia Europejska powinna pomóc co najmniej 20 milionom osób wyjść z ubóstwa i wykluczenia społecznego.

³⁷ „EFS”

zdegradowanych obszarów (miejskich oraz wiejskich), podporządkowana celom społecznym, w ramach której przewiduje się także wsparcie przedsiębiorstw społecznych. Powyższe działania wpisują się w priorytet Strategii Europa 2020 związany z rozwojem sprzyjającym włączeniu społecznemu poprzez wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną oraz w projekt Europejski program walki z ubóstwem dotyczący m.in. szans na godne życie i aktywne uczestniczenie w życiu społecznym.

Rozdział 5 RPOWL 2014-2020 w całości został poświęcony problematyce ubóstwa w województwie lubelskim poprzez określenie m.in. szczególnych potrzeb obszarów geograficznych najbardziej dotkniętych ubóstwem lub grup docelowych najbardziej zagrożonych dyskryminacją lub wykluczeniem społecznym. W rozdziale tym zapisano m.in., że „w 2011 roku województwo lubelskie miało najwyższy w Polsce wskaźnik zagrożenia ubóstwem (31,3%, kraj 17,7%). Do analizy geograficznego rozkładu tego zjawiska w województwie przyjęto dwa wskaźniki odniesione do poziomu gminnego: udział osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w stosunku do ludności ogółem oraz udział dzieci w wieku do 17 lat, na które rodzice otrzymują zasiłek rodzinny w ogólnej liczbie dzieci w tym wieku. Biorąc pod uwagę współczynnik 20 % powyżej średniej krajowej, na 213 gmin w województwie lubelskim zidentyfikowano 132 gminy o dużym natężeniu udziału osób w gospodarstwach domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w stosunku do ludności ogółem oraz 178 gmin o wysokim natężeniu udziału dzieci w wieku do 17 lat na które rodzice otrzymują zasiłek rodzinny w ogólnej liczbie dzieci w tym wieku. Jednocześnie zdiagnozowano 129 gmin w których oba wskaźniki przybierają wartość o 20% wyższą niż średnia krajowa. Kryzysową sytuację stwierdzono w gminach Stary Brus, Aleksandrów oraz Dębowa Kłoda gdzie wymienione wyżej wskaźniki należą do najwyższych. Największe nasilenie udziału dzieci w wieku do 17 lat, na które rodzice otrzymują zasiłek rodzinny w ogólnej liczbie dzieci w tym wieku zidentyfikowano w gminie Potok Górny (76%), niewiele niższy wskaźnik odnotowano w gminie Tarnawatka (70,4%), Serokomla (73,5%), Józefów nad Wisłą (73,3%)”.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 4-23, 25-34, 191-409, 626 - 652 tom II str. 390-396, 398-400)

2.2. W latach 2013-2014 Zarząd Województwa Lubelskiego, na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie województwa oraz art. 3 ust. 4 i art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia uchwałami³⁸ zaakceptował (oddzielnie w każdym z tych lat) opracowany przez WUP „Regionalny Plan Działania na rzecz Zatrudnienia”³⁹. Dokumenty te pozytywnie zostały zaopiniowane przez Wojewódzką Radę Zatrudnienia i Wojewódzką Komisję Dialogu Społecznego. W latach 2013-2015 zagadnienia dotyczące przedsiębiorczości były istotnym elementem rekomendacji ww. dokumentu. Regionalny Plan Działania na rzecz Zatrudnienia na 2016 r. był promocją rozwoju przedsiębiorczości i zatrudnienia na obszarach wiejskich, co było uwarunkowane specyfiką województwa lubelskiego oraz koniecznością wyróżnienia obszarów wiejskich w kontekście polityki rynku pracy.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 1- 41)

2.3. Według dokumentów planistyczno-programowych Urzędu, transformacja społeczno-gospodarcza lat 90-tych ubiegłego wieku spowodowała silną

³⁸ Uchwała Nr CXLV/3059/2012 z dnia 11 grudnia 2012 r., uchwała Nr CCXVII/4401/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r., uchwała Nr VI/71/2014 z dnia 16 grudnia 2014 r., uchwała Nr LXXXII/1715/2016 z dnia 9 lutego 2016 r.

³⁹ Przekazany Zarządowi Województwa Lubelskiego za pośrednictwem Departamentu Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego Urzędu.

deindustrializację miast województwa lubelskiego. We wszystkich miastach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców (bez Lublina) stwierdzono zjawiska kryzysowe wynikające głównie z restrukturyzacji jednostek gospodarczych, które oprócz przedsiębiorstw państwowych objęły także większość podmiotów w sferze prywatnej oraz jednostek organizacyjnych w administracji i usługach publicznych, co było następstwem m.in. redukcji zatrudnienia. W przypadku miast na prawach powiatu (Biała Podlaska, Chełm i Zamość) utrata w 1998 r. statusu miast wojewódzkich stała się przyczyną ich głębszego kryzysu społeczno-ekonomicznego. Reforma w pierwszej kolejności wywołała likwidację jednostek administracji rządowej, a także zamykanie lub przenoszenie do Lublina wielu instytucji publicznych działających w systemie rejonizowanym w ramach administracji zintegrowanych. Nasilone skutki regresu na rynku pracy wystąpiły w latach 2000-2014. W miastach tych nastąpił jednak wzrost przede wszystkim drobnych podmiotów gospodarczych. Dzięki wsparciu środków unijnych nastąpiła poprawa bazy materialnej usług publicznych, w tym także wyższego rzędu m.in. usług zdrowia, edukacji, szkolnictwa wyższego, kultury, infrastruktury sportu. Nastąpił wzrost usług rynkowych, postęp na polu rewaloryzacji i rewitalizacji, infrastruktury ochrony środowiska. Jednak rozwój miast w tym okresie (2000-2014) nie przyniósł zrównoważenia ubytku miejsc pracy i ogólnie nastąpiło zubożenie rynku pracy. Odczuwalne braki nadal występowały w sferze produkcyjnej oraz w sferze usług. Za najważniejsze i zidentyfikowane w SRWL 2014-2020 i SPSWL 2014-2020 słabe strony i zagrożenia w (w ramach analizy SWOT) dotyczące problemów społecznych uznano m.in.: niski poziom zatrudnienia wynikający z braku możliwości znalezienia pracy na lokalnym rynku pracy, ukryte bezrobocie oraz niska przedsiębiorczość mieszkańców Lubelszczyzny przyczyniające się do wzrostu zagrożenia ubóstwem; niekorzystna struktura bezrobocia – wysoki udział trwale bezrobotnych i młodzieży, wysoki poziom bezrobocia na wsi; niższy niż średnia krajowa wskaźnik PKB per capita, który zwiększał zagrożenie ubożenia społeczeństwa, w tym również osób pracujących. Wyznaczone m.in. w SRWL 2014-2020, SPSWL 2014-2020 i RPOWL 2014-2020 priorytety oraz cele były istotne, jednoznaczne, umożliwiające ich realizację w określonym horyzoncie czasowym, uwzględniały zidentyfikowane problemy miast województwa lubelskiego, w tym mieszkańców Białej Podlaskiej i Chełma oraz były ukierunkowane na działania w tych miastach.

(dowód: akta kontroli, tom I str.167-170, 306-307, 375-376, tom II str. 63-65)

2.4. Przyjęty w SRWL 2006-2020, SRWL 2014-2020 oraz RPOWL 2014-2020 system wskaźników kwantyfikacji celów opierał się głównie o dane europejskiej i krajowej statystyki publicznej (Eurostat, GUS), pozwalający na ocenę przyjętych założeń⁴⁰. W ww. dokumentach podano wartości bazowe i docelowe przyjętych wskaźników.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 8, 18, 268-276, 387-392)

2.5. W SRWL 2014-2020 określono kierunki wsparcia społeczno-ekonomicznego dla miast i dotyczące m.in.: zwiększenia zatrudnienia w regionie, a tym samym ograniczenia negatywnych zjawisk związanych z wysokim poziomem bezrobocia i ubóstwa wśród mieszkańców Lubelszczyzny; wspierania integracji społecznej i ograniczenia poziomu ubóstwa w regionie; poprawy warunków życia mieszkańców poprzez modernizację infrastruktury społecznej i komunalnej; rozwoju dostępnych form mieszkalnictwa; wspieranie rozwoju infrastruktury przedsiębiorstw i strefy

⁴⁰ W zakresie celów i zadań dotyczących wspierania miast przyjęto następujące wskaźniki ich realizacji: zagrożenie ubóstwem (udział osób o dochodach poniżej granicy ubóstwa - 60% mediany dochodu gospodarstw domowych); odsetek dochodów ludności ze źródeł socjalnych; liczba rodzin korzystających ze świadczeń pomocy społecznej; zatrudnienie ludności i poziom bezrobocia; udział wydatków przeznaczonych na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu; poziom urbanizacji; liczba podmiotów gospodarczych na 10 tys. mieszkańców miast.

przedsiębiorczości (np. parków przemysłowych, instytucji wspierania biznesu) i tworzenia nowych miejsc pracy; rewitalizacji miast i zdegradowanych obszarów zurbanizowanych; wspierania rozwoju usług, w tym związanych z obsługą ruchu granicznego.

Według RPOWL 2014-2020 zintegrowane podejście do rozwoju terytorialnego stanowić będzie jeden z elementów zapewniających intensyfikację działań strategicznych z punktu widzenia rozwoju regionu w obszarach wskazanych w SRWL 2014-2020. Biegunami rozwoju będą ośrodki miejskie. Szczególnego wsparcia wymagają: Lublin, ośrodki subregionalne oraz miasta powiatowe. RPOWL 2014-2020 przewiduje realizację na terenie czterech miast subregionalnych (Biała Podlaska, Chełm, Zamość, Puławy) projektów zintegrowanych, tzw. Strategicznych Inwestycji Terytorialnych („SIT”). Interwencja będzie koncentrować się m.in. na pobudzeniu aktywności gospodarczej, wsparciu rozwoju adaptacyjności przedsiębiorstw i pracowników do zmian, poprawie stanu środowiska przyrodniczego, a także na działaniach z zakresu podnoszenia jakości zasobów ludzkich i włączenia społecznego. Założono wkład Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego („EFRR”) i EFS w realizację projektów składających się na SIT – ok. 2,9% ogólnej alokacji tego programu.

W wyniku przeprowadzenia przez Urząd w latach 2013-2014 naboru przedsięwzięć kluczowych dla realizacji celów SRWL 2014-2020 wyłoniono m.in. sześć projektów Miasta Chełm w ramach SIT o wartości ogółem 100.755 tys. zł oraz 20 projektów Miasta Biała Podlaska o wartości ogółem 184.332 tys. zł. Projekty te zostały wpisane do dokumentu pn. „Przedsięwzięcia o priorytetowym znaczeniu dla realizacji celów SRWL 2014-2020” oraz ujęte w Kontrakcie Terytorialnym dla Województwa Lubelskiego⁴¹.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 6-10, 306-307, 336-345, 657- 659, 660-664, tom II str. 63-65, 70-81, 88-89)

2.5.1. W związku z realizacją celu strategicznego – „Wzmacnianie urbanizacji regionu” określonego w SRWL 2014-2020, Departament Polityki Regionalnej Urzędu pismem z dnia 10 lutego 2016 r. zwrócił się z prośbą do Zarządu Województwa Lubelskiego o podjęcie uchwały w sprawie przystąpienia do opracowania dokumentu pn. Regionalna Polityka Miejska Województwa Lubelskiego⁴². W uzasadnieniu do projektu uchwały, ww. Departament wskazał m.in., że opracowanie RPMWL, jako skutecznego instrumentu wspomagania rozwoju ośrodków miejskich jest inspirowane przyjęciem w roku 2015 przez Radę Ministrów dokumentu pn. „Krajowa Polityka Miejska 2023”⁴³. Potrzeba określenia polityki miejskiej była wynikiem zmiany paradygmatu polityki regionalnej UE, promującego zintegrowane podejście do zagadnień rozwojowych, a także uznanie kluczowej roli miast i ich obszarów funkcjonalnych w rozwoju krajów i regionów. Założeniem RPMWL jest wskazanie roli poszczególnych miast województwa lubelskiego w procesie kreowania rozwoju całego regionu oraz wypracowanie związanych z tym indywidualnych rekomendacji do samorządów lokalnych określających pożądane kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego.

⁴¹ Kontrakt Terytorialny jest umową między rządem a samorządem województwa mającym obowiązywać w latach 2014-2023. Kontrakt porządkuje proces identyfikowania przedsięwzięć kluczowych w programach krajowych oraz regionalnych w taki sposób, aby wzajemnie się one uzupełniały. Dokument został przyjęty uchwałą nr CCLXXXVII/5787/2014 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie zatwierdzenia Kontraktu Terytorialnego dla Województwa Lubelskiego

⁴² „RPMWL”.

⁴³ Dnia 20 października 2015 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej, która jest dokumentem określającym planowane działania administracji rządowej dotyczące polityki miejskiej, uwzględniającym cele i kierunki określone w średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz krajowej strategii rozwoju regionalnego. Służy ona celowemu, ukierunkowanemu terytorialnie działaniu państwa na rzecz zrównoważonego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych oraz wykorzystaniu ich potencjałów w procesach rozwoju kraju.

W dniu 16 lutego 2016 r. Zarząd Województwa Lubelskiego przyjął uchwałę⁴⁴ w sprawie opracowania Regionalnej Polityki Miejskiej Województwa Lubelskiego. Prowadzone przez Departament Polityki Regionalnej Urzędu prace nad założeniami polityki miejskiej, których jednym z elementów stało się sformułowanie „Kart miast” jako narzędzia zaangażowania miast w tworzenie dokumentu polityki miejskiej, trwały od sierpnia do grudnia 2016 r. Na podstawie przyjętych m.in. kierunków polityki rozwoju województwa lubelskiego określonych w SRWL 2014-2020, zaproponowane zostały uszczegółowione działania w trzech zdefiniowanych obszarach wymagających wsparcia polityki miejskiej, tj. rozwoju zewnętrznych funkcji miast wynikających z roli poszczególnych ośrodków miejskich województwa w obsłudze regionu, wzmacnianiu bazy ekonomicznej miast służącej poprawie ich konkurencyjności, podnoszeniu atrakcyjności miast, jako obszaru życia mieszkańców.

Zaplanowane na maj i czerwiec 2017 r. konferencje konsultacyjne stanowiły kolejny etap dyskusji publicznej o potrzebach i parametrach rozwojowych obszarów urbanizowanych. W trakcie spotkań, wypracowane propozycje pakietów działań, priorytetów oraz rekomendacji zostały przedstawione i przedyskutowane z przedstawicielami samorządów lokalnych. Spotkania zostały zorganizowane przez Departament Polityki Regionalnej Urzędu w układzie podregionalnym, w tym m.in. w Białej Podlaskiej (16 maja 2017 r.) i Chełmie (24 maja 2017 r.). W trakcie kontroli NIK (na dzień 30 czerwca 2017 r.) trwały prace nad przygotowaniem ostatecznej wersji projektu RMPWL uwzględniające wnioski z procesu konsultacji, zaś przedłożenie Zarządowi Województwa Lubelskiego do akceptacji tego projektu zaplanowano w lipcu 2017 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 116-162, 670-683)

2.5.2. Pismem z dnia 29 sierpnia 2016 r. Dyrektor Departamentu Strategii Rozwoju Ministerstwa Rozwoju, w związku z toczącym się procesem konsultacji projektu „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”, mechanizmu „Zintegrowanych Programów Rozwoju” zwrócił się m.in. do Dyrektora Departamentu Polityki Regionalnej Urzędu o zgłoszenie do pilotażu propozycji obszaru zagrożonego marginalizacją i miasta średniego tracącego swoje funkcje społeczno-gospodarcze w regionie. W dniu 12 września 2016 r. Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego Urzędu przekazał do ww. Ministerstwa propozycje w tym zakresie, które dotyczyły powiatu włodawskiego i miasta Chełm. W uzasadnieniu, w przypadku Chełma, podano m.in., że miasto to znajduje się w grupie miast spełniających największą ilość kryteriów świadczących o zjawisku zatracania tych funkcji, a także o nasilaniu się problemów społecznych oraz gospodarczych (osłabienie procesów demograficznych, ujemne saldo migracji, ujemny przyrost naturalny, wysoki poziom bezrobocia, niski poziom rozwoju, duża liczba osób korzystających z pomocy społecznej, kontekst peryferyjnego usytuowania miasta oraz słabo rozwinięte powiązania funkcjonalne). Do czasu kontroli NIK (do dnia 30 czerwca 2017 r.) Departament Polityki Regionalnej nie otrzymał informacji z ww. Ministerstwa dotyczących zgłoszonych propozycji.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 163-176)

2.6. W RPOWL 2014-2014 w ramach 12 osi priorytetowych (m.in. konkurencyjność przedsiębiorstw, rynek pracy, adaptacyjność przedsiębiorstw i pracowników do zmian, włączenie społeczne, infrastruktura społeczna) na wsparcie SIT na terenie czterech miast subregionalnych zaplanowano dostępne w postępowaniu konkursowym środki EFRR i EFS ogółem w wysokości 63.207.000 EUR.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 89)

⁴⁴ Nr LXXXIII/1735/2016.

2.7. Wojewódzka Rada Zatrudnienia w Lublinie („WRZ”), jako organ opiniodawczo-doradczy Marszałka Województwa Lubelskiego, działając na podstawie art. 22 ustawy o promocji zatrudnienia opiniowała, w latach 2013-2017 (do 30 czerwca), na posiedzeniach następujące działania na rzecz łagodzenia skutków bezrobocia, aktywizacji zawodowej oraz kształtowania rozwoju szkolnictwa zawodowego m.in.: kryteria podziału środków z Funduszu Pracy na finansowanie programów dotyczących zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej oraz innych fakultatywnych zadań realizowanych przez samorządy powiatowe województwa lubelskiego; projekty Regionalnego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia; wykazy zawodów, za które mogła być dokonywana refundacja wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne; wnioski szkół w sprawie uruchomienia nowych kierunków kształcenia. W ww. okresie WRZ zaopiniowała 371 wniosków w sprawie uruchomienia nowych kierunków kształcenia, w tym 37 dotyczących szkół w Chełmie i 22 w Białej Podlaskiej. WRZ nie formułowała uwag i postulatów w sprawie polityki rynku pracy oraz nie inspirowała przedsięwzięć do produktywnego zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich w ww. miastach.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 90)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Opracowana przez ROPS oraz przekazana Sejmikowi Województwa Lubelskiego (za pośrednictwem Departamentu Zdrowia i Polityki Społecznej Urzędu oraz Zarządu Województwa) SPSWL 2014-2020 nie zawierała określenia ram finansowych, co było niezgodne z wymogami zawartymi w art. 16b ust. 2 pkt 3 lit. c ustawy o pomocy społecznej.

Dyrektor ww. Departamentu wyjaśniła, że „według art. 21 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej, SPSWL 2014-2020 stanowi integralną część SRWL 2014-2020 i jest uszczegółowieniem jej celu operacyjnego 4.2. Wspieranie włączenia społecznego zawartego w celu strategicznym 4. Funkcjonalna, przestrzenna, społeczna i kulturowa integracja regionu. W związku z powyższym źródła finansowania zawarte w SRWL 2014-2020 mają zastosowanie do SPSWL 2014-2020. Ponadto obszary tematyczne zawarte w Strategii realizowane są na podstawie programów, w których zostały wskazane potencjalne źródła ich finansowania. Informację o sposobie i źródłach finansowania Strategii zawiera dokonane przez Dyrektora ROPS w Lublinie uzupełnienie do projektu uchwały Sejmiku Województwa Lubelskiego w sprawie przyjęcia SPSWL 2014-2020 zmienione na wniosek Departamentu Zdrowia i Polityki Społecznej Urzędu. Realizacja zadań określonych w SPSWL 2014-2020 finansowana jest z następujących źródeł: budżetu Województwa Lubelskiego, środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, środków RPO, budżetu państwa, środków Narodowego Funduszu Zdrowia, środków z budżetów samorządowych”.

NIK zauważa, że w SRWL 2014-2020 określono ogólne ramy finansowe dotyczące realizacji zawartych w tym dokumencie celów i założeń, bez odniesienia ich do poszczególnych obszarów społeczno-ekonomicznych i gospodarczych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 191-277, 394 tom II str. 356-358)

Ocena częściowa

Prawidłowo⁴⁵ i konsekwentnie, wykorzystując analizę i wyniki rozpoznania problemów społeczno-ekonomicznych, zaprogramowano kierunki wsparcia w kontrolowanych miastach. Cele i działania określone w dokumentach strategicznych i programowych był spójne oraz odpowiadały zidentyfikowanym

⁴⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

problemom społeczno-ekonomicznym. W dokumentach strategicznych i programowych określono wskaźniki pozwalające na ocenę przyjętych celów i założeń. Formalny brak określenia w SPSWL 2014-2020 ram finansowych nie miał istotnego wpływu na programowanie i realizację celów oraz zadań ujętych w tym dokumencie.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. W latach 2013-2016 zadania dotyczące wdrażania realizacji projektów związanych z problemami społeczno-ekonomicznymi mieszkańców miast w tym m.in. Chełma i Białej Podlaskiej realizowane były głównie ze środków EFS, Funduszu Pracy przez Urząd oraz WUP i ROPS (w zakresie pomocy społecznej i pomocy na rynku pracy). Projekty były realizowane w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013⁴⁶ („POKL 2007-2013”) oraz RPOWL 2014-2020⁴⁷. W ramach POKL 2007-2013⁴⁸ Urząd, jako Instytucja Pośrednicząca wdrażał zadania ujęte w priorytecie VIII – Regionalne kadry gospodarki i priorytecie IX – Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach, a WUP, jako Instytucja Pośrednicząca II stopnia zadania ujęte w priorytecie VI – Rynek pracy otwarty dla wszystkich i priorytecie VII – Promocja integracji społecznej. W ramach RPOWL 2014-2020 funkcję Instytucji Zarządzającej pełni Zarząd Województwa Lubelskiego, który powołał m.in. WUP, jako Instytucję Pośredniczącą do wdrażania zadań związanych z realizacją priorytetu 9 – Rynek pracy (aktywizacja zawodowa, aktywizacja zawodowa w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego) oraz priorytetu 11 – Włączenie społeczne (aktywne włączenie, aktywne włączenie w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego). Zgodnie z zapisami RPOWL 2014-2020 (Priorytet 11, priorytet inwestycyjny 9v) działania planowane w obszarze ekonomii społecznej miały być komplementarne z innymi działaniami podejmowanymi w województwie, a ich koordynacja na poziomie regionalnym miała być zapewniona przez ROPS.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 107-108)

3.2. W latach 2013-2016 beneficjenci z terenu miasta Chełm i Biała Podlaska zrealizowali szereg projektów związanych z pomocą społeczną i pomocą na rynku pracy poprzez ww. instytucje, m.in:

- beneficjenci z terenu miasta Chełm⁴⁹ za pośrednictwem Departamentu Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego Urzędu zrealizowali dwa projekty w obszarze „oświata i wychowanie” ogółem o wartości 884 tys. zł. Za pośrednictwem WUP zrealizowano: ze środków EFS 26 projektów o wartości ogółem 42.911 tys. zł w zakresie pomocy społecznej (obszar „rodzina” i pomoc na rynku pracy); ze środków Funduszu Pracy pięć projektów (pomoc na rynku pracy) o wartości ogółem 6.387 tys. zł; ze środków EFS w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020⁵⁰ - 10 projektów o wartości ogółem 23.698 tys. zł (pomoc na rynku pracy);

⁴⁶ Środki finansowe na realizację POKL 2007-2013 pochodziły głównie z EFS.

⁴⁷ Program finansowany jest ze środków EFS, EFRR i środków krajowych. W latach 2007-2013 RPOWL był zasilany tylko ze środków EFRR. Beneficjenci z terenu miasta Biała Podlaska i Chełm nie aplikowali w ramach ww. Programu środków na realizację zadań w obszarze pomocy społecznej i pomocy na rynku pracy.

⁴⁸ Instytucją Zarządzającą POKL 2007-2013 był Minister Rozwoju Regionalnego.

⁴⁹ Dotyczyło tylko tych projektów, których rezultaty realizowane były w granicach administracyjnych miasta.

⁵⁰ Program jest następcą zakończonego POKL 2007-2013.

- beneficjenci z terenu miasta Biała Podlaska⁵¹ za pośrednictwem Departamentu Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego Urzędu zrealizowali trzy projekty pomocy społecznej w obszarze „oświata i wychowanie” ogółem o wartości 919.123 tys. zł. Za pośrednictwem WUP zrealizowano: ze środków EFS 19 projektów o wartości ogółem 44.424 tys. zł (obszar „rodzina” i pomoc na rynku pracy); ze środków Funduszu Pracy trzy projekty (pomoc na rynku pracy) o wartości ogółem 6.506 tys. zł; ze środków EFS w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, dziewięć projektów o wartości ogółem 20.375 tys. zł (pomoc na rynku pracy).

W latach 2013-2015 ROPS zrealizował ze środków EFS w ramach POKL 2007-2013 trzy projekty pozakonkursowe na wartość ogółem 2.824 tys. zł dotyczące szkoleń i doradztwa podnoszącego kwalifikacje pracowników instytucji pomocy i integracji społecznej. Ze wsparcia skorzystali przedstawiciele instytucji, podmiotów, organizacji pozarządowych z terenu województwa lubelskiego działających w obszarze włączenia społecznego oraz ekonomii społecznej, w tym z terenu miasta Biała Podlaska i Chełm.

Realizacja projektów w ww. obszarach pomocy społecznej i pomocy na rynku pracy przebiegała w sposób planowy i odzwierciedlała założenia przyjęte w dokumentach strategicznych i programowych.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 90-98, 109 -236)

3.3. Analiza czterech⁵² zrealizowanych przez beneficjentów z terenu miasta Biała Podlaska i Chełm projektów w obszarze „oświata i wychowanie” wykazała, że we wszystkich przypadkach osiągnięte zostały zakładane rezultaty. Głównymi celami tych projektów było m.in. objęcie określonych grup uczniów dodatkowymi godzinami lekcyjnymi w celu opanowania podstaw programowych nauczania oraz doposażenie bazy dydaktycznej. Projekty te zostały zweryfikowane i rozliczone przez Departament Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego Urzędu.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 237-275, 389)

3.3.1. W 2016 r. na zlecenie Departamentu Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego Urzędu została opracowana ekspertyza pn. Analiza sytuacji społeczno-ekonomicznej województwa lubelskiego w obszarach oddziaływania Europejskiego Funduszu Społecznego. Tematyka ekspertyzy obejmowała m.in.: demografię, rynek pracy, integrację społeczną i edukację, a jej wyniki miały posłużyć do planowania harmonogramów ogłaszania poszczególnych konkursów, opracowania kryteriów wyboru projektów oraz wdrażania wsparcia w ramach perspektywy finansowej 2014-2020, w celu efektywnego wykorzystania środków EFS. Ekspertyza zawierała m.in. wnioski i rekomendacje wynikające z analizy sytuacji społeczno-ekonomicznej w ww. obszarach. W omawianym dokumencie zapisano m.in., że: zasięg wykluczenia społecznego oraz powody przyznawania świadczeń pomocy społecznej wskazują na konieczność

⁵¹ Dotyczyło tylko tych projektów, których rezultaty realizowane były w granicach administracyjnych miasta.

⁵² „Mam szansę” nr umowy 837/POKL.09.01.02-06-230/11-00 (Miasto Chełm) o wartości 692.250 zł. Cel główny projektu: „Wyrównywanie szans edukacyjnych dziewcząt i chłopców o specyficznych potrzebach edukacyjnych będących uczniami kl. I-III 10 szkół prowadzonych przez Miasto Chełm w okresie trwania projektu”; „Start dla 2jek” nr umowy 1033/POLK.09.01.02-06-267/12-00 (Szkoła Podstawowa nr 2 w Chełmie) o wartości 191.965 zł. Cel główny projektu: „Podwyższony poziom wykształcenia u 80 uczniów SP nr 2 w Chełmie w okresie od 01.03.2013 r. do 28.02.2014 r.”; „Świadomi swojej przyszłości” nr 1068/POKL.09.01.02-06-265/12-00 (Zespół Szkół Ogólnokształcących nr 30 w Białej Podlaskiej) o wartości 251.709 zł. Cel główny projektu: „Nabycie kompetencji kluczowych przez 90% uczniów z 240 objętych wsparciem w ramach programu rozwojowego do końca lipca 2014 r.”; „Nie jestem Syzyfem, wolę być Einsteinem” nr 1240/POKL.09.01.02-06-293/13-00 (Zespół Szkół Ogólnokształcących nr 2 w Białej Podlaskiej) o wartości 286.761 zł. Cel główny projektu: „Zrealizowany program rozwojowy w SP nr 6 Białej Podlaskiej, który dzięki wdrożonym zmodernizowanym programom nauczania podniesie poziom atrakcyjności oferty dydaktycznej i jakość kształcenia poprzez wyrównanie szans edukacyjnych, zmniejszy dysproporcje w osiągnięciach edukacyjnych oraz umożliwi rozwój zainteresowanych u co najmniej 95% z 283 uczniów do końca czerwca 2015 r.”.

zintensyfikowania działań dotyczących aktywizacji społecznej i zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem i ubóstwem; w obszarach pomocy społecznej zdecydowanie trudniejsza sytuacja jest na terenach gmin wiejskich – należy na tych obszarach promować działania zwiększające dostępność wysokiej jakości usług społecznych, opiekuńczych i infrastruktury związanej z ich świadczeniem; wsparcie w obszarze rynku pracy powinno mieć zindywidualizowany charakter, być dopasowane do predyspozycji, potrzeb i preferencji zawodowych osób korzystających z różnych form aktywnej polityki rynku pracy; wyzwaniem dla organizacji opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech jest lepsze wykorzystanie potencjału województwa w tym zakresie (liczby dostępnych miejsc opieki żłobkowej); szczególnie ważne jest kierowanie działań z obszaru rozwoju opieki i wychowania dzieci do lat trzech zamieszkujących na terenach wiejskich, przede wszystkim na obszarach zmarginalizowanych.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 276-339)

3.4. Prezydenci miast Biała Podlaska i Chełm nie występowali do samorządu Województwa Lubelskiego o pomoc i wsparcie finansowe dotyczące realizacji zadań w zakresie problemów społeczno-ekonomicznych tych miast.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 601, tom II str. 99)

3.5. W sporządzonym we wrześniu 2011 r. przez Departament Polityki Regionalnej Urzędu raporcie monitoringowym z realizacji Strategii Rozwoju na lata 2006-2020 wskazano m.in., że „doświadczenia z opracowania dotychczasowych rocznych edycji raportów monitoringowych wskazują na potrzebę zmian systemu monitorowania oceny realizacji przebiegu realnych procesów społecznych i gospodarczych, a także na doskonalenie diagnozy stopnia realizacji przyjętych założeń i celów w kierunku większego zaangażowania partnerów społecznych i gospodarczych oraz dostosowania systemu statystyki publicznej do nowej perspektywy finansowej”. W ww. raporcie wskazano, że wobec wyzwań rozwojowych w nowej perspektywie finansowej 2014-2020 niezbędna będzie budowa nowoczesnego modelu programowania i zarządzania strategicznego w województwie lubelskim. Głównym założeniem przy konstruowaniu wskaźników monitorowania SRWL 2014-2020 było wykorzystanie relatywnie niewielkiej ich liczby dla każdego z celów strategicznych. Dobrane wskaźniki miały za zadanie uchwycenie kwantyfikowalnych bezpośrednich i pośrednich efektów realizacji poszczególnych celów dokumentu strategicznego. Dodatkowo system wskaźników odnosił się do przestrzennych skutków prowadzonej interwencji, a także zapewniał możliwość oceny postępu wdrażania SRWL 2014-2020 na tle otoczenia zewnętrznego województwa lubelskiego.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 25-34, 386-392)

3.6. W dniu 11 grudnia 2015 r. Departament Polityki Regionalnej Urzędu przedstawił Zarządowi Województwa Lubelskiego, zgodnie z systemem monitorowania SRWL 2014-2020 (w cyklu dwuletnim), Raport monitoringowy z realizacji ww. strategii („raport monitoringowy”). Badania przeprowadzono zgodnie z wytycznymi metodyczno-organizacyjnymi systemu monitorowania zawartymi w strategii. Raport składał się z dwóch części. W pierwszej przedstawiono wartości wskaźników obrazujących poziom jej realizacji. W części drugiej podsumowano realizację programów operacyjnych współfinansowanych ze środków unijnych, wdrażanych na terenie województwa lubelskiego w ramach perspektywy finansowej 2007-2013, w poszczególnych powiatach oraz miastach: Biała Podlaska, Chełm, Lublin i Zamość. W raporcie bazowano na najnowszych dostępnych danych, głównie z 2014 r. oraz 2013 r. Dane zaprezentowano w odniesieniu do 2010 r., tj. roku bazowego. Ocenę realizacji założeń dokonano z uwzględnieniem przyjętych wskaźników i ich faktycznych wartości.

W końcowych wnioskach raportu z realizacji SRWL 2014-2020 stwierdzono, że jej „założenia i cele są realizowane. Stosunkowo krótki okres, w jakim dokonano oceny wskaźników społeczno-gospodarczych, pozwala zaobserwować główne tendencje i przebieg najważniejszych procesów rozwojowych. Istnieją wśród nich zarówno zmiany o charakterze pozytywnym, jak również negatywnym, i tak m.in.: wskaźnik zagrożenia ubóstwem utrzymywał się na najwyższym poziomie w Polsce, a jego wartość stopniowo wzrastała z 30,7% w 2010 r. do 31,3% w 2011 r. (za kolejne lata brak danych). W 2014 r. w województwie lubelskim 21,5% osób żyło poniżej relatywnej granicy ubóstwa, a 9,4% osób poniżej minimum egzystencji; sytuacja materialna mieszkańców województwa mierzona poziomem przeciętnego miesięcznego dochodu na osobę umiejscawiała województwo lubelskie na przedostatniej pozycji, mimo wzrostu wskaźnika z 978 zł w 2010 r. do 1.105 zł w roku 2013 (85% średniej krajowej); stopa bezrobocia osób w wieku 15+ w roku 2014 wyniosła 9,9% osiągając tym samym poziom z roku 2010. Zmianie uległo miejsce regionu w skali całego kraju, z 8 w 2010 r. na 4 w 2014 r.”

W ww. raporcie monitoringowym oceniono także sytuację społeczno-ekonomiczną miast subregionalnych (Biała Podlaska, Chełm, Puławy i Zamość) objętych OSI. W raporcie stwierdzono m.in., że w latach 2010-2014 nastąpił spadek ludności w tych obszarach o ponad 3,2 tys. osób. Najwięcej ubyło w Chełmie (1,7 tys. osób). W analizowanym okresie pogorszyła się w miastach wchodzących w skład OSI sytuacja na rynku pracy, udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym wzrósł z 8,3% w 2010 r. do 8,7% w 2014 r. Najwyższą wartość tego wskaźnika (10,4%) odnotowano w Zamościu, zaś najniższą (6,6%) w Puławach. Wartość wskaźnika nasycenia przedsiębiorczością (liczba podmiotów wpisanych do rejestru REGON na 1000 ludności) w miastach subregionalnych w latach 2010-2014 wzrosła z 74 do 79, w tym największy wzrost odnotowano w Białej Podlaskiej z 65 do 75.

W dniu 15 grudnia 2015 r. Zarząd Województwa Lubelskiego przyjął ww. raport monitoringowy i skierował go pod obrady Sejmiku Województwa Lubelskiego. Dnia 29 grudnia 2015 r. raport był przedstawiony na posiedzeniu Komisji Rozwoju Regionalnego i Współpracy Zagranicznej Sejmiku. Radni nie wnieśli zastrzeżeń i uwag merytorycznych do ww. dokumentu, a w dniu 30 grudnia 2015 r. Sejmik na posiedzeniu plenarnym, bez głosów w dyskusji, przyjął raport monitoringowy.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 97-115, 663-664, tom II str. 340-349)

3.6.1. Według SPSWL 2014-2020 jej zarządzaniem miał zajmować się Zespół ds. Monitoringu i Ewaluacji w ROPS. Ewaluacja ww. Strategii miała być dokonywana raz na trzy lata. W dniu 21 marca 2017 r. Zarząd Województwa Lubelskiego uchwałą Nr CLXIX/3436/2017 powołał Zespół ds. Monitoringu i Ewaluacji Strategii Polityki Społecznej Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020, w skład którego weszło 28 przedstawicieli samorządu terytorialnego, jednostek pomocy społecznej i integracji społecznej, instytucji rynku pracy oraz organizacji pozarządowych. Do zadań tego Zespołu należało m.in.: zebranie danych w oparciu o wskaźniki zawarte w SPSWL 2014-2020; analiza zebranego materiału i opracowanie na jego podstawie wniosków i rekomendacji; opracowanie raportu z monitoringu i ewaluacji. W skład Zespołu wszedł pracownik Departamentu Zdrowia i Polityki Społecznej Urzędu.

Dyrektor ww. Departamentu w złożonym wyjaśnieniu podała m.in., że „w dniu 21 kwietnia 2017 r. w siedzibie ROPS odbyło się pierwsze spotkanie Zespołu, podczas którego przedstawiono prezentację SPSWL 2014-2020, opracowano jego regulamin pracy, ustalono skład grup roboczych z poszczególnych obszarów problemowych. Zgodnie z założeniami, wparcia merytorycznego członkom Zespołu udzielał ekspert wewnętrzny, do zadań którego należało m.in. opracowanie raportu z monitoringu i ewaluacji w terminie do listopada 2017 r.”

Ponadto Dyrektor tego Departamentu wyjaśniała, że okresowa ocena SPSWL 2014-2020 dokonywana była poprzez coroczne sporządzanie „Oceny zasobów pomocy społecznej”, które zawierały m.in. informacje dotyczące sytuacji demograficznej i społecznej województwa oraz problemów ujętych w ww. Strategii i programach operacyjnych. Monitoring programów będących uszczegółowieniem działań strategicznych stanowił także okresową ocenę SPSWL 2014-2020, której celem była bieżąca ocena sytuacji w danym obszarze strategicznym. Monitoring programów⁵³ był przeprowadzany corocznie za lata 2013-2016 przez pracowników ROPS, zgodnie z zakresami obowiązków i zapisami zawartymi w programach. Sprawozdania z monitoringu programów, zgodnie z zapisami w SPSWL 2014-2020, były przedkładane Komisji Polityki Społecznej i Równego Traktowania Sejmiku Województwa Lubelskiego.

Według „Oceny zasobów pomocy społecznej za 2016 r.” ze wsparcia pomocy społecznej w tym okresie skorzystało 7% mieszkańców (na koniec 2013 r. - 11%) 24 powiatów Lubelszczyzny. W ujęciu powiatowym wskaźnik ten był najwyższy w miastach Biała Podlaska - 14% (na koniec 2013 r. - 7%) i Chełmie - 12% (na koniec 2013 r. - 7%). Najwyższy odsetek korzystających z pomocy społecznej w 2016 r. odnotowano w gminie Stary Brus (powiat włodawski) - 51%. W ośmiu gminach (Ułęż, Annopol, Dębowa Kłoda, Sławatycze, Międzyrzec Podlaski, Wola Mysłowska, Drelów i Dorohusk) wskaźnik ten wynosił od 15% do 21%.

Na koniec 2013 r. w ewidencji powiatowych urzędów pracy woj. lubelskiego zarejestrowane były 134.042 osoby bezrobotne (więcej o 32.481 osób, niż w 2008 r.). Natomiast od 2014 r. do 2016 r. następowała systematyczna poprawa na rynku pracy, spadała liczba osób będących bez zatrudnienia. Na koniec 2016 r. w woj. lubelskim zarejestrowanych było 95.596 osób bezrobotnych, tj. o 38.446 (40,2%) mniej niż na koniec 2013 r., a udział bezrobotnych w populacji aktywnie zwodowanych wyniósł 10,4% (w kraju 8,3%) i był niższy o cztery punkty procentowe w porównaniu do 2013 r. (14,4%). W Białej Podlaskiej stopa bezrobocia wyniosła na koniec 2016 r. 12,7% (wobec 16,4% na koniec 2013 r.). W Chełmie stopa bezrobocia wyniosła na koniec 2016 r. 12,8% (wobec 18,3% na koniec 2013 r.).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 277, 497-600, tom II str. 357-360, 382-384)

3.7. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK (21 lipiec 2017 r.), w wyniku monitorowania SRWL 2014-2020 i dokonywania ocen rocznych realizacji SPSWL 2014-2020, dokumenty te nie były aktualizowane.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 663)

3.8. Według oceny Dyrektora Departamentu Polityki Regionalnej Urzędu przyjęte i wdrażane przez Samorząd Województwa Lubelskiego działania dotyczące poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej miast, w tym mieszkańców Chełma i Białej Podlaskiej uzależnione były od następującymi czynników i warunków:

- forma prowadzenia polityki regionu w tym zakresie w swoich założeniach miała charakter systemowy, długofalowy (wychodzący poza rok 2020) i otwarty oraz oparta była na budowie maksymalnie możliwie stabilnych i przejrzystych instrumentów oraz mechanizmów wsparcia i pomocy dla miast i ich otoczenia;

⁵³ Dotyczyło to m.in. „Programu wyrównywania szans osób niepełnosprawnych i przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu oraz pomocy w realizacji zadań na rzecz zatrudnienia osób niepełnosprawnych na lata 2014-2015”, „Wojewódzkiego programu na rzecz osób starszych na lata 2013-2015”, „Wieloletniego programu działań na rzecz promocji i upowszechnienia ekonomii społecznej oraz rozwoju instytucji i jej otoczenia w województwie lubelskim na lata 2013-2020”, „Wojewódzkiego programu na rzecz wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na lata 2014-2020”.

- podjęte i wdrażane działania ukierunkowane były na realizację przyjętych w SRWL 2014-2020 celów strategicznych oraz co do zasady oparte były o partnerstwo z podmiotami oraz samorządami lokalnymi (miast);
- wynikająca ze SRWL 2014-2020 polityka dedykowana miastom oraz zastosowane mechanizmy i rozwiązania takie jak np. Obszary Szczególnej Interwencji, Strategiczne Inwestycje Terytorialne oraz Regionalna Polityka Miejska, w tym wypracowane karty miast, programy rewitalizacji, znacznie powiększały potencjał rozwojowy oraz umożliwiały większy dostęp do różnych zewnętrznych finansowych i niefinansowych źródeł wsparcia na rzecz lokalnej polityki i rozwoju miast np. z programów europejskich, źródeł budżetowych, kredytów;
- inicjatywy i decyzje o wykorzystaniu stworzonych dodatkowych możliwości i szans na uzyskanie wsparcia rozwoju zgodnie z obowiązującym systemem zarządzania należały do jednostek samorządowych na szczeblu lokalnym;
- mając ustalone w strategii podejście oraz wypracowaną regionalną politykę miejską, zdiagnozowane problemy i zdefiniowane priorytety, Samorząd Województwa Lubelskiego wspólnie z miastami aktywnie uczestniczył we wspieraniu i wdrażaniu inicjatyw prorozwojowych;
- zakres podjętych działań znacznie wykraczał poza obowiązkowe zadania i kompetencje samorządu województwa;
- skumulowane efekty wymierne, z uwagi na złożoność omawianej problematyki, będą możliwe do osiągnięcia w dłuższym horyzoncie czasowym.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 665-666)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W dniu 29 października 2013 r. Zarząd Województwa Lubelskiego, na podstawie uchwały Nr CCVII/4219/2013 powołał Komitet Sterujący do spraw wdrażania Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 (z perspektywą do 2030 r.). Przewodniczącym ww. Komitetu został Marszałek Województwa Lubelskiego. Celem powołanego Komitetu miała być w szczególności: ocena przebiegu, efektywności i skuteczności wdrażania i monitorowania ww. Strategii; ocena realizacji poszczególnych celów; ocena postępów i rezultatów poszczególnych zadań, a także przyjmowanie okresowych raportów z jej realizacji. Szczegółową organizację i tryb pracy Komitetu miał określić regulamin uchwalony na jego pierwszym posiedzeniu na wniosek Przewodniczącego. Wykonanie Uchwały Zarządu Województwa powierzono Marszałkowi Województwa.

Uchwałą Nr CVIII/2238/2016 z dnia 14 czerwca 2016 r. Zarząd Województwa Lubelskiego zmienił ww. uchwałę w sprawie powołania Komitetu Sterującego. Został zmniejszony jego skład z 33 do 27 przedstawicieli różnych komórek organizacyjnych Urzędu oraz zewnętrznych jednostek organizacyjnych. Katalog zadań do realizacji nie został zmieniony. Postanowiono ponadto, że posiedzenia Komitetu Sterującego będą odbywać się w cyklu dwuletnim. Realizację uchwały powierzono Marszałkowi Województwa Lubelskiego.

Do dnia 30 czerwca 2017 r. Komitet Sterujący, pomimo upływu 3,5 roku od rozpoczęcia realizacji SRWL 2014-2020 oraz opracowania w 2015 r. raportu monitoringowego nie odbył żadnego posiedzenia.

Kontroler NIK zwrócił się do Marszałka Województwa Lubelskiego i jednocześnie Przewodniczącego Komitetu Sterującego o podanie powodów nierealizowania zadań tego Komitetu określonych w ww. uchwałach Zarządu Województwa Lubelskiego.

Wyjaśnień na powyższą okoliczność udzielił Dyrektor Departamentu Polityki Regionalnej Urzędu i jednocześnie Wiceprzewodniczący ww. Komitetu Sterującego, który podał m.in., że „(...) stosunkowo krótki okres, w jakim dokonano oceny wskaźników społeczno-gospodarczych, nie pozwala na całościową i wieloaspektową

ocenę wszystkich zjawisk i procesów związanych z implementacją *Strategii* oraz ich wpływu na realizację jej celów. W oparciu o dostępne dane zebrane ze stosunkowo krótkiego okresu czasu, można było zaobserwować jedynie ogólne tendencje i kierunki w zakresie realizacji celów *Strategii*, a także odnotować przebieg najważniejszych procesów rozwojowych. Wyniki dokonanej analizy wskazują, iż założenia i cele *Strategii* są generalnie realizowane. Dodatkowym argumentem był brak znaczących odchyleń i pozytywny wymiar dotychczasowego poziomu realizacji *Strategii*. Mając na uwadze powyższe, zasadnym wydaje się wskazany czas na zwołanie posiedzenia Komitetu Sterującego, po opracowaniu drugiego raportu monitoringowego. Wybranie odpowiedniego terminu posiedzenia Komitetu miało racjonalne uzasadnienie i było podyktowane chęcią zapewnienia odpowiedniego materiału sporządzonego w procesie monitorowania do pogłębionej analizy i tym samym zwiększenia efektywności pracy samego Komitetu. Według przyjętych założeń, posiedzenie Komitetu jest planowane w 2017 r. po opracowaniu drugiego raportu monitoringowego planowanego do przygotowania na listopad/grudzień br.”

Pismami z dnia 18 lipca 2017 r. Dyrektor Departamentu Polityki Regionalnej Urzędu, w związku z przystąpieniem do opracowania drugiego „Raportu Monitoringowego *Strategii* Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020”, zwrócił się do 19 komórek organizacyjnych Urzędu i dziewięciu wojewódzkich jednostek samorządowych (w tym, m.in. do WUP i ROPS) z prośbą o opracowanie i przekazanie do ww. Departamentu, w terminie do 11 sierpnia 2017 r., pogłębionej analizy i informacji dotyczącej podjętych działań i inicjatyw wdrożeniowych w zakresie powierzonych kompetencji z uwzględnieniem realizacji odpowiednich kierunków działań odnoszących się do określonych celów strategicznych w SRWL 2014-2020. Analiza miała być opracowana za okres od stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2017 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 381-382, tom II str. 350-355, 385-388, 397, 401-410)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

Urząd podejmował⁵⁴, zgodnie z przyjętymi założeniami, działania mające na celu poprawę sytuacji społeczno-ekonomicznej miast województwa lubelskiego, w tym Chełma i Białej Podlaskiej. Działania te były zgodne z dokumentami strategicznymi oraz wytycznymi programów współfinansowanych ze środków europejskich.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁵, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

1. Zgodnie z podjętymi przez Zarząd Województwa Lubelskiego uchwałami najpóźniej do końca br. zainicjować prace powołanego Komitetu Sterującego do spraw wdrażania *Strategii* Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020.
2. Określić ramy finansowe w SPSWL 2014-2020, zgodnie z art. 16b ust. 2 pkt 3 lit. c ustawy o pomocy społecznej.

⁵⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

⁵⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524. „ustawa o NIK”.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
i realizacji wniosku
pokontrolnego

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosku pokontrolnego oraz 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.

Lublin, dnia sierpnia 2017 r.

Kontroler
Walerian Marczyk
Doradca ekonomiczny

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis