



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.012.03.2017

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 r. z uwzględnieniem zdarzeń wcześniejszych mających wpływ na kontrolowaną działalność
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Marek Dałek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/109/2017 z dnia 3 lipca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Chełm, ul. Lubelska 65, 22-100 Chełm, (dalej: Urząd lub UM)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Agata Fisz, Prezydent Miasta Chełm ¹ (dowód: akta kontroli str.3-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli² podejmowane w latach 2013-2016 przez władze Miasta Chełm³ działania w zakresie rozwiązywania problemów mieszkańców w obszarach pomocy społecznej, zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, pomocy na rynku pracy i zapewnienia opieki nad małymi dziećmi były prawidłowe i wpisywały się w priorytety, ustalone w dokumentach strategicznych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W Urzędzie dokonywano analiz sytuacji społecznej i ekonomicznej mieszkańców, rzetelnie identyfikując najistotniejsze problemy i programując kierunki działań. Urząd monitorował realizację zadań określonych w dokumentach strategicznych. NIK zwraca jednak uwagę, że nieokreślenie wartości docelowych wskaźników osiągnięcia założonych celów utrudnia rzetelną ocenę stanu ich realizacji.

Podejmowane przez Miasto w ramach realizowanych projektów przedsięwzięcia były istotne z punktu widzenia zidentyfikowanych problemów. Miasto aktywnie wspierało rozwój przedsiębiorczości. W związku z poprawą sytuacji gospodarczej i na rynku pracy w kraju oraz podjętymi działaniami przez Powiatowy Urząd Pracy w Chełmie⁴ stopa bezrobocia rejestrowanego w mieście uległa zmniejszeniu z 18,3% w 2013 r. do 12,8% na koniec 2016 r. W latach 2013-2016 zmniejszyła się liczba osób i rodzin, żyjących poniżej progu ubóstwa, odpowiednio z 3.712 do 3.040 (o 18,1%) i z 1.489 do 1.264 (o 15,1%). W kontrolowanym okresie podjęto też działania skutkujące zwiększeniem liczby dostępnych miejsc w przedszkolach i żłobkach. Nadal jednak brakuje około 15% miejsc w stosunku do zapotrzebowania. Również nie zdołano zaspokoić wszystkich potrzeb w zakresie mieszkań komunalnych i socjalnych - wg stanu na koniec 2016 r. niezrealizowanych pozostawało 289 wniosków mieszkańców.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na nieokreśleniu w *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Chełm na lata 2016-2020*, ram finansowych

¹ Od 26 listopada 2006 r.

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 Zwanego dalej „Miastem”.

⁴ Dalej „PUP” (jednostka organizacyjna Powiatu Chełmskiego).

strategii, do czego obligowały przepisy w art. 16b ust. 2 pkt 3 lit. c ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Działania służące identyfikacji problemów społecznych

1.1. Chełm jest miastem na prawach powiatu, usytuowanym w województwie lubelskim. Zajmuje powierzchnię 35,3 km², liczba mieszkańców wynosi 64.270 osób⁶.

W Urzędzie były prowadzone analizy problemów Miasta Chełm i podejmowano próby identyfikacji ich przyczyn. Działania te znalazły wyraz m.in. w sporządzonych oraz obowiązujących w okresie objętym kontrolą dokumentach:

- Diagnozie Problemów Społecznych Miasta Chełm 2015, sporządzonej przez Studio Diagnozy i Profilaktyki z Krakowa. Koszt opracowania 6.400 zł;
- Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Chełm na lata 2016-2020⁷, opracowanej przez Studio Diagnozy i Profilaktyki z Krakowa. Koszt opracowania 3.580 zł;
- Strategii Rozwoju Miasta Chełm. Aktualizacja na lata 2015-2020 z perspektywą do roku 2030⁸, opracowanej przez Logos Consulting Sp. z o.o. z Lublina. Koszt opracowania – 24.600 zł;
- Strategii Rozwoju Miasta Chełm na lata 2009-2015⁹, opracowanej przez Nizielski & Borys Consulting Spółka Jawna z Katowic. Koszt 17.690 zł;
- Strategii Rozwoju Chełmskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2015-2020 z perspektywą do roku 2030¹⁰, opracowanej przez Logos Consulting Sp. z o.o. z Lublina. Koszt opracowania – 49.200 zł ;
- Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na terenie Miasta Chełm w latach 2005-2015¹¹, opracowanie własne;
- Programie Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych na terenie Miasta Chełm na lata 2009-2013¹², opracowanie własne;
- Programie Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych na terenie Miasta Chełm na lata 2014-2018¹³, opracowanie własne;
- Programie Wspierania Rodziny i Rozwoju Pieczy Zastępczej Miasta Chełm na lata 2014-2016¹⁴, opracowanie własne;
- Lokalnym Programie Rewitalizacji Miasta Chełm na lata 2009-2015¹⁵, opracowanym przez Faber Consulting Sp. z o.o. z Torunia. Koszt - 24.400 zł .

(dowód: akta kontroli tom I str. 9-320)

1.2. W dokumentach tych zidentyfikowano zasadnicze problemy w sferze społecznej i ekonomicznej, m.in.: znaczną skalę bezrobocia, ubytek kapitału ludzkiego (spadek liczby ludności), problemy dotyczące zapewnienia opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech i w wieku przedszkolnym, potrzeby w zakresie pomocy społecznej i spraw mieszkaniowych.

W diagnozie problemów społecznych, zawartej w *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na terenie Miasta Chełm w latach 2005-2015* zawarto m.in, że niepokojącym zjawiskiem występującym w Chełmie jest bezrobocie (stopa bezrobocia wyższa od wojewódzkiej i krajowej mająca tendencję wzrostową oraz

⁵ Dz. U z 2017 r. poz. 1769 ze zm. Dalej: ustawa o pomocy społecznej.

⁶ Stan na 31.12.2016 r. wg danych UM zawartych w „Ocenie zasobów pomocy społecznej”.

⁷ Przyjętej uchwałą Rady Miasta Chełm nr XVIII/203/16 z 14 czerwca 2016 r.

⁸ Przyjętej uchwałą Rady Miasta Chełm nr IX/96/15 z 2 września 2015 r.

⁹ Przyjętej uchwałą Rady Miasta Chełm nr XXXVII/340/09 z 25 czerwca 2009 r.

¹⁰ Przyjętej uchwałą Rady Miasta Chełm nr IX/97/15 z 2 września 2015 r.

¹¹ Przyjętej uchwałą Rady Miasta Chełm nr XXXII/370/05 z 9 czerwca 2005 r.

¹² Przyjętej uchwałą Rady Miasta Chełm nr XXXVII/343/09 z 25 czerwca 2009 r.

¹³ Przyjętej uchwałą Rady Miasta Chełm nr XXXVI/418/13 z 12 grudnia 2013 r.

¹⁴ Przyjętej uchwałą Rady Miasta Chełm nr XXXVII/425/13 z 30 grudnia 2013 r.

¹⁵ Przyjętej uchwałą Rady Miasta Chełm nr XXXIX/357/09 z 23 września 2009 r.

bezrobocie wśród osób młodych i z wyższym wykształceniem). Jak stwierdzono w diagnozie wpływ na wysoki poziom bezrobocia w mieście miały m.in. utrata przez Chełm statusu miasta wojewódzkiego, restrukturyzacja gospodarki, załamanie się handlu z Ukrainą oraz mała sieć zakładów przemysłowych. Stopa bezrobocia w latach 2000-2004 wzrosła z 18,9% (w 2000 r.) do 25,7% (w 2003 r.), natomiast w 2004 r. minimalnie spadła (25,1%).

(dowód: akta kontroli tom I str. 175-228)

Z *Diagnozy Problemów Społecznych Miasta Chełm 2015* wynikało, że wśród najważniejszych problemów społecznych w Mieście Chełm również znajdowało się bezrobocie. Za bardzo poważny problem społeczny uznało go 79,4% ankietowanych. Na kolejnym miejscu znajdowały się sprawy mieszkaniowe (22,8%), alkoholizm (21,8%), kryzys rodziny (18,9%), zubożenie społeczeństwa (18,1%). Z ww. opracowania wynikało, że z usług Centrum Integracji Społecznej (jednostki organizacyjnej Miasta Chełm) skorzystało w 2013 r. 49 osób bezrobotnych, w tym 30 długotrwale bezrobotnych z reintegracji jako działania przywracającego do normalnego funkcjonowania w życiu społecznym. W 2014 r. z porad skorzystało 107 bezrobotnych, w tym 84 długotrwale bezrobotnych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 9-24)

W dokumencie *Strategia Rozwoju Miasta Chełm. Aktualizacja na lata 2015-2020 z perspektywą do roku 2030* zdiagnozowano, że stopa bezrobocia w Mieście w 2013 r. wynosiła 18,3%. W 2012 r. stopa bezrobocia była niższa i wynosiła 17,4%, a w 2011 r. – 15,9%. Stwierdzono, że wśród bezrobotnych dominują osoby młode – do 34 roku życia oraz osoby słabo wykształcone. W 2013 r. osoby długotrwale bezrobotne tj. takie których okres pozostawania bez pracy w ciągu ostatnich dwóch lat wyniósł co najmniej 12 miesięcy, stanowiły 56,9% ogółu bezrobotnych. Stwierdzono, że bezrobocie pozostaje dla Chełma dużym problemem społecznym. W ww. *Strategii* poddano też diagnozę gospodarkę mieszkaniową, z której wynika, że w 2013 r. na terenie Chełma było 25.445 mieszkań o łącznej powierzchni 1.593.644 mkw. Było to ponad 6% mieszkań więcej niż w 2004 r. Ogólna powierzchnia użytkowa mieszkań uległa w tym okresie zwiększeniu o 10,0%. Wzrosła również przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania na jedną osobę – z 21,1 mkw. w 2004 r. do 24,3 mkw. w 2013 r. Dokonując analizy budownictwa mieszkaniowego stwierdzono, że na terenie miasta Chełm liczba nowo wybudowanych mieszkań uległa zmniejszeniu. W 2013 r. oddano do użytku 66 mieszkań o łącznej powierzchni użytkowej 7.859 mkw., tj. o połowę mniej niż w 2004 r. i aż o 70,0% mniej niż w 2012 r. W 2014 r. wydano łącznie 282 pozwolenia na budowę, w tym 24 w zakresie budownictwa indywidualnego oraz jedno w zakresie budownictwa wielorodzinnego. Liczba wydanych pozwoleń na budowę była o 15,0% niższa niż w 2013 r. i aż o 34,0% niższa niż przed dziesięcioma laty. W okresie 2004-2014 największy spadek w zakresie wydawanych pozwoleń na budowę odnotowano w budownictwie indywidualnym (o 73,0%).

W dokumencie powyższym odniesiono się do diagnozy w zakresie edukacji, w tym przedszkolnej. Stwierdzono, że w okresie 2004-2013 uległ poprawie dostęp do usług wychowania przedszkolnego, o czym świadczy zwiększenie o 42,0% liczby miejsc w tych placówkach. W 2013 r. (w porównaniu z 2004 r.) zwiększył się odsetek dzieci w wieku 3-6 lat objętych wychowaniem przedszkolnym i wyniósł 94,5% podczas gdy na koniec 2004 r. było to 63,0%. W dokumencie stwierdzono, że w 2013 r. wychowaniem przedszkolnym w 16 przedszkolach zostało objętych 2.468 dzieci (1.502 w 2004 r.). W 2014 r. funkcjonowało pięć żłobków, w tym dwa miejskie i trzy placówki niepubliczne, zapewniające 201 miejsc opieki nad dziećmi do lat trzech. W stosunku do 2004 r. (40 miejsc w żłobkach) nastąpił ich wzrost o 403,0%.

(dowód: akta kontroli tom I str. 55-105)

W *Diagnozie Problemów Społecznych Miasta Chełm 2015* podano m.in., że Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Chełmie¹⁶ w 2013 r. udzielił pomocy w postaci świadczeń pieniężnych 1.826 osobom, a świadczeń rzeczowych – 1.757 osobom. W 2014 r. odpowiednio 1.699 i 1.596 osobom. Powodami, dla których przyznano pomoc społeczną były: ubóstwo, bezrobocie, niepełnosprawność, ciężka choroba, bezradność, wielodzietność, przemoc w rodzinie, bezdomność i alkoholizm. W 2014 r. najliczniejszą grupą odbiorców pomocy społecznej były osoby na emeryturze (944 osób), na zasiłku dla bezrobotnych (604) i bezrobotni bez prawa do zasiłku (471).

(dowód: akta kontroli tom I str. 9-24)

Diagnozy problemów Miasta dokonywano przy udziale jego mieszkańców poprzez ankiety oraz konsultacje społeczne. W celu poznania opinii mieszkańców na temat kluczowych aspektów życia w Mieście na zlecenie Urzędu Miasta przeprowadzone zostały przez firmę zewnętrzną badania sondażowe z wykorzystaniem techniki wywiadu ankietowego na grupie 346 mieszkańców, 242 maturzystów chełmskich szkół ponadgimnazjalnych oraz 48 przedsiębiorców. Badanie przeprowadzono w trakcie opracowywania *Strategii Rozwoju Miasta Chełm. Aktualizacja na lata 2015-2020 z perspektywą do roku 2030*. Również podczas sporządzania *Diagnozy Problemów Społecznych Miasta Chełm 2015* wykorzystano wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w czwartym kwartale 2015 r. przez ankietatorów Studia Diagnozy i Profilaktyki z Krakowa wśród 403 dorosłych osób mieszkających w Chełmie.

(dowód: akta kontroli tom I str. 13-24, 71-85)

1.3. Zdaniem Zastępcy Prezydenta Miasta Chełm, do najważniejszych problemów w zakresie pomocy społecznej i socjalnej, zdefiniowanych w *Diagnozie Problemów Społecznych Miasta Chełm*, zalicza się bezrobocie, wykluczenie społeczne, uzależnienia od alkoholu i narkotyków i przemoc domową. Potrzeby w zakresie infrastruktury społecznej zdiagnozowane w corocznej *Ocenie zasobów pomocy społecznej* dotyczą tworzenia ośrodków wsparcia dla osób niepełnosprawnych, utworzenia placówek wsparcia dziennego dla dzieci i młodzieży szkolnej i noclegowni dla osób bezdomnych z problemem alkoholowym oraz zwiększenie liczby miejsc w żłobkach. Ponadto Zastępca Prezydenta do istotnych problemów Miasta Chełm zaliczył m.in. złą sytuację demograficzną i niekorzystne trendy migracyjne (starzenie się mieszkańców, ujemny przyrost naturalny i ujemne saldo migracji); niewystarczająco chłonny rynek pracy; niedostateczny udział miejsc pracy w przemyśle; zjawisko wyludniania się Miasta oraz odpływ młodych ludzi do innych miast oraz ośrodków akademickich.

(dowód: akta kontroli tom I str. 322-324)

1.4. Urząd zidentyfikował obszary Miasta Chełm wymagające rewitalizacji. Odzwierciedleniem tego było przyjęcie przez Radę Miasta *Lokalnego Programu Rewitalizacji Miasta Chełm na lata 2009-2015*. W dokumencie wyznaczono osiem obszarów rewitalizacji, dla których zaplanowano projekty i działania inwestycyjne.

(dowód: akta kontroli tom I str. 307-320, 324)

1.5. Zastępca Prezydenta Miasta stwierdził, że w obszarze pomocy społecznej nie dokonywano szacunków dotyczących środków finansowych niezbędnych do pozyskania, które zaspokoiłyby potrzeby na rozwiązanie problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców w perspektywie do 2020 r. Natomiast w *Strategii Rozwoju Miasta Chełm. Aktualizacja na lata 2015-2020 z perspektywą do roku 2030* określono najważniejsze przedsięwzięcia rozwiązujące problemy społeczno-

¹⁶ Dalej: MOPR.

gospodarcze mieszkańców Miasta, m.in. rozbudowę infrastruktury oświatowej na terenie Miasta.

(dowód: akta kontroli tom I str. 324-325)

1.6. Bezrobocie w Mieście przekładało się na obserwowane od co najmniej dekady niekorzystne trendy migracyjne, które z kolei skutkowały problemami demograficznymi w postaci wyludniania się Chełma i starzenia się społeczeństwa. Według danych UM na 31 grudnia 2016 r. Chełm zamieszkiwało 64.270 osób, tj. o 4.341 (6,3%) mniej niż w 2004 r. (68.611 mieszkańców). Na spadek liczby mieszkańców miał wpływ ujemny przyrost naturalny oraz ujemne saldo migracji. W tym czasie wyraźnie wzrósł udział osób w wieku poprodukcyjnym przy jednoczesnym spadku udziału osób w wieku przedprodukcyjnym. W 2013 r. na 100 osób w wieku przedprodukcyjnym przypadało 118 osób w wieku poprodukcyjnym, podczas gdy dziesięć lat wcześniej było to niespełna 65 osób. Oszacowano, że problem wyludniania będzie się pogłębiał, a liczba ludności Miasta w 2035 r. będzie o ponad 8,5 tys. niższa niż obecnie.

(dowód: akta kontroli tom I str. 57-62)

1.7. Zdaniem Zastępcy Prezydenta Miasta trudno jest stwierdzić w jakim zakresie realizacja Programu Rodzina 500 plus zmieniła sytuację społeczno-ekonomiczną mieszkańców, ponieważ nie prowadzi się analizy wpływu wypłaty świadczenia wychowawczego na sytuację bytową poszczególnych rodzin, które je pobierają. Z Programu w okresie od 1.04.2016 r. do 31.12.2016 r. skorzystało 3.778 rodzin. Dodał, że 69,0% rodzin uprawnionych do korzystania ze świadczenia wychowawczego posiada dochód na osobę nieprzekraczający 800 lub 1.200 zł, tym samym należy przypuszczać, że dzięki wsparciu środkami w wysokości 500 zł sytuacja społeczno-ekonomiczna tych osób uległa poprawie. W opinii pracowników MOPR sytuacja ekonomiczna tych rodzin uległa poprawie, w takim zakresie, że rodziny wielodzietne mogą sobie pozwolić na zakup nowej odzieży i obuwia dla dzieci, wyposażenia w przybory szkolne czy wspólne wyjazdy na wakacje.

(dowód: akta kontroli tom I str. 325)

1.8. Aktualne dane za 2016 r., dotyczące sytuacji mieszkańców Miasta w obszarze pomocy społecznej, zostały zamieszczone w dokumencie *Ocena zasobów pomocy społecznej za 2016 r.* oraz w sprawozdaniach z programów realizowanych przez Miasto. Według ww. dokumentu w mieście w 2016 r. były 3.062 osoby bezrobotne, w tym 1.842 osoby długotrwale bezrobotne, a 214 osób to bezrobotni z prawem do zasiłku. W gminnym zasobie mieszkaniowym Miasto posiadało 1.497 mieszkań. Z powodu ubóstwa, pomocy i wsparcia udzielono 3.040 osobom z 1.264 rodzin. W żłobkach brakowało 38 miejsc aby zaspokoić zgłoszone potrzeby opieki nad dziećmi do lat trzech.

(dowód: akta kontroli tom I str. 329-366)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W Urzędzie dokonywano rzetelnej diagnozy i analizy sytuacji społecznej i ekonomicznej, identyfikując najistotniejsze problemy mieszkańców Miasta Chełm.¹⁷

¹⁷ 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.

2. Programowanie kierunków działań uwzględniających wyniki rozpoznanych problemów

2.1. Miasto w badanym okresie zaprogramowało i realizowało dziesięć strategii i programów dotyczących polityki miasta, uwzględniając w nich m.in. objęte badaniem obszary: pomocy społecznej, zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, pomocy na rynku pracy i zapewnienia opieki nad małymi dziećmi, w tym m.in. *Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych na terenie Miasta Chełm w latach 2005-2015*, *Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Chełm na lata 2016-2020* oraz *Program promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy na lata 2014-2018*.

(dowód: akta kontroli tom I str. 25-320)

2.2. Analiza dokumentów: *Strategii Rozwoju Miasta Chełm na lata 2009-2015*; *Strategii Rozwoju Miasta Chełm. Aktualizacja na lata 2015-2020 z perspektywą do roku 2030*; *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na terenie Miasta Chełm w latach 2005-2015* oraz *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Chełm na lata 2016-2020* wykazała, że uwzględnione zostały zidentyfikowane wcześniej w diagnozach i analizach problemy i ryzyka związane z sytuacją społeczno-ekonomiczną Miasta, w tym w badanych obszarach.

W *Strategii Rozwoju Miasta Chełm na lata 2009-2015* wyznaczono cztery obszary priorytetowe tj. 1) zasoby ludzkie i infrastruktura społeczna; 2) infrastruktura techniczna; 3) gospodarka oraz 4) środowisko i przestrzeń.

Z kolei w *Strategii Rozwoju Miasta Chełm. Aktualizacja na lata 2015-2020 z perspektywą do roku 2030*, na podstawie przeprowadzonej diagnozy określono trzy obszary priorytetowe: 1) wzmocnienie spójności i atrakcyjności miasta; 2) zapewnienie wysokiej jakości życia w mieście oraz 3) wspieranie rozwoju gospodarczego miasta i subregionu.

W *Strategii Rozwoju Miasta Chełm na lata 2009-2015* do każdego z obszarów przypisano cel strategiczny: wzrost jakości życia mieszkańców i bezpieczeństwa publicznego oraz rozwój infrastruktury społecznej; rozbudowa oraz unowocześnienie infrastruktury technicznej; rozwój przedsiębiorczości, przemysłu, usług i turystyki oraz w czwartym obszarze – poprawa jakości środowiska naturalnego i przestrzeni miejskiej. W *Strategii Rozwoju Miasta Chełm. Aktualizacja na lata 2015-2020 z perspektywą do roku 2030* dla obszaru wzmocnienie spójności i atrakcyjności miasta określono osiem celów strategicznych, w tym m.in. rewitalizacja obszarów problemowych; kształtowanie przestrzeni miasta; ochrona dziedzictwa kulturowego. W ramach obszaru - zapewnienie wysokiej jakości życia w mieście – określono jedenaście celów strategicznych, m.in. profilaktyka zdrowotna i ochrona zdrowia; realizacja zadań z zakresu polityki społecznej; zapewnienie dostępu do nowoczesnej i efektywnej oświaty. W trzecim obszarze - wspieranie rozwoju gospodarczego miasta i subregionu – zdefiniowano siedem celów strategicznych, m.in. promocja zatrudnienia; wspieranie przedsiębiorców; lokowanie nowych inwestycji w Chełmie i okolicach; uzbrajanie i zarządzanie terenami inwestycyjnymi.

(dowód: akta kontroli tom I str. 56-136)

Natomiast w *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na terenie Miasta Chełm w latach 2005-2015*, po przeprowadzeniu diagnozy problemów społecznych zapisano siedem priorytetów, dla których wyznaczono cele szczegółowe: 1) pozyskiwanie funduszy unijnych – dwa cele, w tym profilaktyka zjawisk dotyczących marginalizacji i wykluczenia społecznego osób niepełnosprawnych, bezrobotnych, bezdomnych; 2) ograniczenie obszaru ubożenia rodzin – trzy cele, w tym ochrona najsłabszych grup społecznych przed skutkami ubożenia; 3) poprawa funkcjonowania rodzin – pięć celów, m.in. profilaktyka patologii społecznej; 4) zapewnienie osobom niepełnosprawnym i starszym pełnego

uczestnictwa w życiu społecznym – cztery cele, w tym m.in. promocja aktywnych i innowacyjnych form wsparcia; 5) profilaktyka oraz ograniczenie problemów wynikających z uzależnienia od narkotyków, alkoholu i przemocy – cztery cele, w tym organizowanie systemu wsparcia dla rodzin z problemami uzależnień, edukacja w zakresie profilaktyki uzależnień; 6) efektywna pomoc społeczna – dziewięć celów, w tym wsparcie osób i rodzin dotkniętych długotrwałym bezrobociem, wspieranie osób i rodzin będących w sytuacji kryzysowej; 7) przeciwdziałanie rozwojowi chorób społecznych – cztery cele, w tym m.in. zwiększenie opieki profilaktycznej osób starszych, niepełnosprawnych, dzieci i młodzieży.

W przyjętej *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Chełm na lata 2016-2020* po rozpoznaniu potrzeb mieszkańców uwzględniono cztery cele strategiczne: 1) zintegrowana polityka społeczna; 2) skuteczny system opieki nad rodziną; 3) promocja zdrowego trybu życia, profilaktyka i rozwiązywanie problemów uzależnień; 4) integracja społeczna i zawodowa oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. W ramach 1) celu strategicznego zapisano dwa cele szczegółowe – zwiększenie wykorzystania środków i zasobów na cele społeczne oraz budowanie szerokiego partnerstwa społecznego. Drugi cel strategiczny zawierał także dwa cele szczegółowe dotyczące skutecznego systemu opieki nad rodziną i dzieckiem oraz przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Po dwa cele szczegółowe przypisano do pozostałych dwóch celów strategicznych. Do celu strategicznego 3) określono cele szczegółowe dotyczące profilaktyki zdrowotnej, ochrony zdrowia oraz profilaktyki i rozwiązywania problemów uzależnień. W ramach celu strategicznego 4) sformułowano cele szczegółowe dotyczące integracji zawodowej osób bezrobotnych, łagodzenia skutków bezrobocia, przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu oraz integracji społecznej i zawodowej.

Ww. cele uwzględniały zidentyfikowane problemy społeczno-gospodarcze Miasta, w tym skutki negatywnych procesów demograficznych. Zapisy w strategiach dotyczące priorytetów oraz celów nie wskazywały kolejności ich realizacji.

(dowód: akta kontroli tom I str. 27-54, 175-228)

2.3. Przyjmowane do realizacji w Mieście programy, plany działań, projekty wpisywały się w obszary priorytetowe i cele wyznaczone w strategiach. Po okresie ich obowiązywania uchwalano kolejne dokumenty, na następne okresy.

(dowód: akta kontroli tom I str. 27, 56, 511)

2.4. Przyjęty przez Radę Miasta dokument pn. *Strategia Rozwoju Miasta Chełm na lata 2009-2015* był spójny ze: *Strategią Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006-2020*¹⁸ - m.in. w zakresie kwestii wzrostu konkurencyjności regionalnej gospodarki oraz zdolności do tworzenia miejsc pracy, rozwoju nowoczesnego społeczeństwa i zasobów ludzkich; z *Wojewódzkim Programem Rozwoju i Rewitalizacji Miast Województwa Lubelskiego*¹⁹ - w zakresie dotyczącym m.in. poprawy standardów funkcjonowania i rozwoju miast; z *Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013*²⁰ - w kwestiach dotyczących m.in. zwiększenia atrakcyjności Lubelszczyzny jako miejsca do zamieszkania, pracy i wypoczynku. Aktualna *Strategia Rozwoju Miasta Chełm. Aktualizacja na lata 2015-2020 z perspektywą do roku 2030* jest spójna ze *Strategią Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 z perspektywą do 2030 r.*²¹

¹⁸ Uchwała Sejmiku Województwa Lubelskiego nr XXXVI/530/05 z 4 lipca 2005 r.

¹⁹ Uchwała Sejmiku Województwa Lubelskiego nr XLVI/715/06 z 24 kwietnia 2006 r.

²⁰ Uchwała Zarządu Województwa Lubelskiego nr XVII/149/07 z 31 stycznia 2007 r.

²¹ Uchwała Sejmiku Województwa Lubelskiego nr XXIV/559/2013 z dnia 24 czerwca 2013 r.

oraz Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 (RPO)²². Cele wskazane w *Strategii* wpisują się w priorytety RPO.

(dowód: akta kontroli tom I str. 371-382)

2.5. W dokumentach strategicznych wskaźnikom służącym ocenie realizacji przyjętych celów nie zostały przypisane konkretne wartości. I tak w *Strategii Rozwoju Miasta Chełm na lata 2009-2015* wskaźniki określono jedynie poprzez nazwanie wskaźnika: m.in. „liczba długotrwale bezrobotnych w % ogółu bezrobotnych”, „liczba bezrobocia rejestrowanego”, „liczba osób uzależnionych od alkoholu/ narkotyków”. W harmonogramie *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Chełm na lata 2016-2020* wyszczególniono wskaźniki monitorujące realizację zadań, również bez podania ich wartości, ograniczając się do opisu np.: „ocena zasobów pomocy społecznej przygotowana przez MOPR”, „liczba osób bezrobotnych korzystających z form wsparcia”, „liczba osób bezrobotnych uczestniczących w szkoleniach, stażach, robotach publicznych, pracach interwencyjnych oraz pracach społecznie użytecznych”. Również okres realizacji działań określono jako „działanie ciągłe w horyzoncie czasowym strategii”, bez podania końcowych lub pośrednich terminów (dat) ich realizacji.

(dowód: akta kontroli tom I str. 43-53, 91-105, 133-135)

2.6. Przyjęty przez Radę Miasta uchwałą nr XXXIII/308/09 z 31 marca 2009 r. *Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Chełm na lata 2009-2015* oraz uchwałą nr XII/118/15 z 29 października 2015 r. *Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Chełm na lata 2016-2020*, opracowano na okresy pięcioletnie, zawarto w nich elementy określone w art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego²³.

(dowód: akta kontroli tom I str. 388-443)

2.7. Analiza dokumentów: *Strategia Rozwoju Miasta Chełm na lata 2009-2015*; *Strategia Rozwoju Miasta Chełm. Aktualizacja na lata 2015-2020 z perspektywą do roku 2030*; *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na terenie Miasta Chełm w latach 2005-2015* oraz *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Chełm na lata 2016-2020* wykazała, że dokumenty te nie zawierały terminów realizacji poszczególnych zadań. W harmonogramie realizacji celów szczegółowych *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Chełm na lata 2016-2020* w kolumnie „okres realizacji” zapisano dla poszczególnych zadań „działania ciągłe w horyzoncie czasowym strategii”. Natomiast w *Wieloletnich programach gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Chełm na lata 2009-2015 i 2016-2020* uwzględniono w poszczególnych latach planowane wydatki na realizację programów, tj. koszty remontów budynków. W okresie 2009-2015 potrzeby remontowe określono na 7.000 tys. zł, w tym na docieplenia 26 budynków 3.000 tys. zł, wymianę instalacji elektrycznej w 18 budynkach 1.950 tys. zł, wymianę pokryć dachowych 15 budynków 540 tys. zł. W latach 2016-2020 zaplanowano wydatki remontowe w wysokości 3.500 tys. zł, w tym 2.000 tys. zł na wymianę i naprawę instalacji wodociągowej i kanalizacyjnej oraz wymianę uszkodzonych tynków; na docieplenia 9 budynków 450 tys. zł i na wymianę pokryć dachowych 12 budynków 350 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom I str. 27-54, 56-136, 175-228, 416, 442)

2.8. W kontrolowanym okresie obowiązywała uchwała Rady Miasta nr LII/450/10 z dnia 28.06.2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Miasta Chełm, na podstawie której Prezydent Miasta Chełm, w terminie do 15 lipca,

²² Uchwała Sejmiku Województwa Lubelskiego nr XXI/355/2015 z dnia 10 marca 2015 r.

²³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1610 ze zm.

wydawał zarządzenie w sprawie opracowania materiałów planistycznych do projektu budżetu na kolejny rok budżetowy przez dyrektorów i kierowników komórek organizacyjnych Urzędu oraz podległych miastu jednostek budżetowych i instytucji kultury. W ww. dokumencie nie określono zasad planowania działań czy zadań, dotyczących realizacji przyjętych programów lub planów wynikających z realizowanych strategii. Zarządzenia w sprawie opracowania materiałów planistycznych do projektu budżetu na kolejny rok budżetowy zobowiązywały dyrektorów i kierowników komórek organizacyjnych Urzędu oraz podległych miastu jednostek budżetowych i instytucji kultury do sporządzenia planów finansowych zgodnie z limitem wydatków dla poszczególnych wydziałów. W przyznanym limicie wydatków bieżących i majątkowych planowano przedsięwzięcia ujęte w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na dany rok.

(dowód: akta kontroli tom I str. 384)

2.9. Na podstawie zawartego porozumienia z 26 maja 2008 r. pomiędzy Miastem Chełm i Powiatem Chełmskim, zadania z zakresu przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji rynku pracy na obszarze Miasta Chełm realizował Powiatowy Urząd Pracy w Chełmie (PUP) wchodzący w skład powiatowej administracji zespolonej. Do PUP, zgodnie tym porozumieniem, należało w okresie objętym kontrolą wykonywanie zadań należących do kompetencji powiatów, określonych w art. 9 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.²⁴ Zgodnie z ww. dokumentem członków Powiatowej Rady Zatrudnienia oraz Dyrektora PUP powołuje i odwołuje Starosta Chełmski w porozumieniu z Prezydentem Miasta Chełm. Na mocy ww. porozumienia Miasto Chełm współfinansowało koszty funkcjonowania PUP. Zgodnie z zawartymi corocznie porozumieniami pomiędzy Powiatem Chełmskim a Miastem Chełm, dotacja celowa przekazywana przez Miasto wynosiła: 1.260,2 tys. zł w 2013 r., 1.273,0 tys. zł w 2014 r., 1.320,0 tys. zł w 2015 r. oraz 1.400,0 tys. zł w 2016 r.

Zadania w ramach rehabilitacji zawodowej realizowane były przez PUP oraz MOPR, a finansowanie zadań realizowano głównie ze środków: Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), Funduszu Pracy i budżetu Miasta. Działania PUP wpisywały się w Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Chełm na lata 2016-2020, cel szczegółowy – integracja społeczna i zawodowa osób niepełnosprawnych oraz starszych.

Z informacji o sytuacji na rynku pracy oraz efektach programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy w mieście Chełm za 2016 r., sporządzonej przez Wydział Spraw Społecznych UM Chełm wynika, że na koniec grudnia 2016 r. stopa bezrobocia w mieście Chełm wynosiła 12,8% (w powiecie chełmskim 15,8%) i była o 2 pkt procentowe niższa niż w 2015 r. W 2016 r. w ewidencji PUP pozostawały 3.062 osoby bezrobotne z miasta Chełm i w porównaniu z 2015 r. nastąpił spadek poziomu bezrobocia w mieście o 475 osób (13,4%). Liczba osób długotrwale bezrobotnych z miasta Chełm wynosiła 1.842 i zmniejszyła się o 289 osób (13,6%). Odnotowano spadek poziomu bezrobocia wśród ludzi młodych do 30 roku życia w mieście o 167 osób (17,2%).

(dowód: akta kontroli tom I str. 249-277, 444-505, tom II str. 526-530)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Chełm na lata 2016-2020, przyjęta uchwałą Rady Miasta Chełm nr XVIII/203/16 z 14 czerwca 2016 r. nie zawierała wskazania ram finansowych strategii, co naruszało przepisy art. 16b ust. 2 pkt 3 lit. c ustawy o pomocy społecznej. W ww. dokumencie podano jedynie, że źródłami finansowania lub współfinansowania przedsięwzięć przewidzianych do

²⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1065 ze zm.

realizacji będą środki pochodzące z budżetu Państwa, budżetu Miasta Chełm, celowych funduszy krajowych i Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli tom I str. 27-54)

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że obowiązek określenia ram finansowych w *Strategii* pojawił się z chwilą wejścia w życie art.16b ustawy o pomocy społecznej, aczkolwiek ich zakres nie został zdefiniowany. Ustawodawca nie wyjaśnił również, jak ten element powinien zostać skonstruowany. Dlatego też w *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Chełm na lata 2016-2020*, w sposób ogólny wskazano źródła finansowania określonych w niej kierunków działań. Ze względu na to, że proces wdrażania strategii jest działaniem długoterminowym, trudno w sposób precyzyjny określić koszty realizacji poszczególnych przedsięwzięć.

(dowód: akta kontroli tom I str. 383-384)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Chełm na lata 2016-2020 nie zawierała wskaźników realizacji działań, a niektóre cele (np. skuteczny system opieki nad rodziną i dzieckiem; integracja zawodowa osób bezrobotnych, łagodzenie skutków bezrobocia oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu) przyjęte w tym dokumencie nie spełniały podstawowych wymogów dla prawidłowego zarządzania. Cele te nie zostały skonstruowane zgodnie z zasadą SMART²⁵, gdyż nie były mierzalne i określone w czasie, a jedynym wskazaniem odnoszącym się do czasu był termin obowiązywania strategii. W strategii nie określono żadnych pośrednich terminów, niezbędnych dla umożliwienia skutecznego monitorowania prawidłowości wdrożeń i postępów. Dla przyjętych wskaźników np.: „liczba rodzin korzystających ze wsparcia materialnego”, „liczba osób bezrobotnych korzystających z różnych form wsparcia” czy „liczba lokali mieszkalnych przeznaczonych dla grup zagrożonych bezdomnością” nie przypisano żadnych wartości (np. początkowych, pośrednich lub docelowych), na podstawie których można byłoby monitorować postęp i oceniać stopień realizacji.

(dowód: akta kontroli tom I str. 27-54, 56-136, 175-228)

Prezydent Miasta wyjaśniła, że *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Chełm na lata 2016-2020* była przygotowywana w oparciu o ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej i zawiera wszystkie elementy, o których mowa w art. 16b ust. 2. Z zapisów ww. ustawy nie wynika wprost, iż mają to być prognozowane docelowe wartości wskaźników realizacji działań. Nie określono też, czy mają to być wskaźniki ilościowe, liczbowe czy procentowe. Tym samym należy wnosić, iż autor opracowywanej strategii ma swobodę decydowania o formie i zakresie rzeczowym danego wskaźnika. Zakłada się, iż monitorowanie osiągniętych wartości wskaźników, poprzez ich porównywanie w corocznych sprawozdaniach z realizacji Strategii, pozwoli odnieść się w jakim stopniu Strategia w poszczególnych latach jest realizowana i czy założone cele zostały osiągnięte.

Zdaniem NIK, skoro cel nie został dookreślony i nie zostały przyjęte wartości docelowe wskaźników jego realizacji, ocena może dotyczyć jedynie postępu w realizacji celów, a nie stopnia jego osiągnięcia.

(dowód: akta kontroli tom II str. 531-532)

Ocena częściowa

Miasto podejmowało działania w celu wykorzystania wniosków wpływających z prowadzonych analiz sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców Chełma przy opracowywaniu dokumentów strategicznych i planistycznych. W *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Chełm na lata 2016-2020* wskaźniki dla monitorowania celów określono bez wskazania terminów pośrednich

²⁵ Koncepcja formułowania celów w dziedzinie planowania, będąca zbiorem pięciu postulatów dotyczących cech, którymi powinien się charakteryzować poprawnie sformułowany cel (prosty, mierzalny, osiągalny, istotny, określony w czasie).

i pożądanego wówczas stopnia realizacji celów, a także bez wskazania wartości tych wskaźników, w tym docelowych na koniec okresu objętego Strategią, co w konsekwencji nie daje możliwości dokonania rzetelnej oceny stopnia realizacji Strategii. Nieprawidłowość polegająca na nieokreśleniu ram finansowych w *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Chełm na lata 2016-2020* nie wpływała istotnie na programowanie celów wynikających z przeprowadzonych analiz sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców.

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

3.1. Na realizację zadań w ramach badanych czterech obszarów, tj. pomocy społecznej, pomocy na rynku pracy, zapewnienia opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech i w wieku przedszkolnym oraz zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w przeliczeniu na mieszkańca Miasto poniosło wydatki: w 2013 r. – 585,46 zł ze środków własnych i 417,79 zł ze środków zewnętrznych (w tym UE), w 2014 r. odpowiednio – 614,87 zł i 479,03 zł, w 2015 r. – 600,03 zł i 459,19 zł oraz w 2016 r. – 578,06 zł i 924,97 zł. Realizacja planu wydatków w tych obszarach kształtowała się następująco: w 2013 r. – 97,5% (środki własne) i 97,6% (środki zewnętrzne), w 2014 r. odpowiednio – 94,4% i 98,7%, w 2015 r. – 96,0% i 99,4% oraz w 2016 r. – 95,3% i 99,4%.

(dowód: akta kontroli tom I str. 506-507)

3.2. Łączne wydatki budżetowe i pozabudżetowe, poniesione na rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców Miasta Chełm (uwzględniając cztery badane obszary) w kolejnych latach były coraz wyższe i wyniosły 63.069,3 tys. zł w 2012 r., 64.830,0 tys. zł w 2013 r., 70.026,0 tys. zł w 2014 r., 67.156,5 tys. zł w 2015 r. i 94.047,4 tys. zł w 2016 r. Wydatki Miasta ogółem w latach 2012-2016 zwiększały się i wynosiły odpowiednio: 248.362,6 tys. zł, 255.964,3 tys. zł, 278.361,7 tys. zł, 265.707,5 tys. zł oraz 301.087,2 tys. zł. Procentowy udział wydatków poniesionych przez Miasto na rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych jego mieszkańców w wydatkach ogółem kształtował się w poszczególnych latach następująco: 25,4%, 25,3%, 25,2%, 25,3% oraz 31,2%. Wyższy wskaźnik w 2016 r. wynikał z faktu otrzymania z budżetu państwa środków w kwocie o 27.640,8 tys. zł wyższej niż w 2015 r. Zostały one wykorzystane na zadania z zakresu pomocy społecznej, w szczególności w ramach programu Rodzina 500 plus.

(dowód: akta kontroli tom I str. 531-543, 556-557)

3.3. W zakresie wydatków budżetowych, w 2016 r. wynagrodzenia wraz z pochodnymi pracowników Urzędu były największym obciążeniem wydatków bieżących w obszarze zapewnienia opieki nad małymi dziećmi, w tym w wieku przedszkolnym. Wskaźnik ten wynosił 4,2% i był niższy niż w 2015 r. (4,8%). W latach 2012-2013 wynosił 4,5%, a w 2014 r. – 4,3%. W obszarze pomocy społecznej wskaźnik ten wynosił w 2016 r. 3,7% i był niższy niż w roku poprzednim (3,9%), a w latach 2012-2014 wyniósł odpowiednio: 3,8%, 3,8% i 3,5%. Natomiast w obszarze zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w 2016 r. wynosił 0,1% i był na takim samym poziomie jak rok wcześniej. W związku z tym, że zadania w obszarze pomocy mieszkańcom na rynku pracy realizował w badanym okresie PUP, na podstawie zawieranych przez Miasto corocznych umów, Urząd Miasta nie ponosił wydatków związanych z wynagrodzeniami pracowników realizujących zadania z tego zakresu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 548-549)

3.4. Zastępca Prezydenta Miasta stwierdził, że w ocenie władz Miasta zrealizowane wydatki w badanym okresie w obszarze pomocy społecznej pozwoliły zarówno na zabezpieczenie prawidłowego funkcjonowania jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, jak i na realizację nałożonych na nie zadań ustawowych oraz zleconych z zakresu administracji rządowej. Podjęte w okresie objętym kontrolą, dodatkowe inicjatywy – realizacja projektów współfinansowanych ze środków EFS, Szwajcarsko-Polskiego Funduszu Współpracy, Norweskiego Mechanizmu Finansowego pozwoliły na poszerzenie oferty wsparcia dla osób doświadczających przemocy w rodzinie, podniesienie standardów opieki w placówce opiekuńczo-wychowawczej oraz zwiększenie liczby miejsc w żłobkach.

(dowód: akta kontroli tom I str. 507)

3.5. Z informacji, uzyskanych z ośmiu jednostek organizacyjnych miasta²⁶ wynika, iż sześć z nich zaspokajało potrzeby mieszkańców w zakresie pomocy społecznej i opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym. W okresie objętym kontrolą Miasto nie zapewniło natomiast wystarczającej liczby miejsc w żłobkach oraz mieszkań komunalnych i socjalnych. Na umieszczenie w żłobkach oczekiwało 79 dzieci w 2012 r., 38 - w 2013 r., po 10 - w 2014 i 2015 r. oraz 38 – w 2016 r. (w 2016 r. Miasto dysponowało 224 miejscami). W żłobku Miejskim „Słoneczko” brakowało 23 miejsc, a w żłobku Miejskim „Chelmskie Niedźwiadki” – 15 miejsc. Żłobki te oszacowały, że łączne roczne środki finansowe konieczne do zaspokojenia potrzeb związanych z pobytem dodatkowo 38 dzieci w placówkach wynoszą 171,3 tys. zł. Miasto w 2012 r. oddało do użytku nowy budynek socjalny wielorodzinny wraz z infrastrukturą położony przy ul. Fabrycznej. Łączny koszt inwestycji wyniósł 2.930,2 tys. zł. W lipcu 2012 r. budynek o powierzchni 2.612 mkw. został przekazany w zarząd Miejskiemu Przedsiębiorstwu Usług Mieszkaniowych Sp. z o.o. Mieszkaniowy zasób Miasta zwiększył się o 36 lokali. Na mieszkania komunalne czekało 246 rodzin w 2012 r., 251 – w 2013 r., 241 – w 2014 r., 245 – w 2015 r. oraz 257 – w 2016 r. Oznacza to, że kolejka na mieszkania komunalne nieznacznie się wydłużyła. Natomiast liczba potrzebnych mieszkań socjalnych w latach 2012-2016 wynosiła odpowiednio: 113, 110, 115, 108 i 88. Niezaspokojone były zatem potrzeby w zakresie mieszkań komunalnych i socjalnych. Na realizację w 2016 r. czekało 289 wniosków mieszkańców. W 2016 r. Miasto posiadało 1.584 mieszkania komunalne i socjalne. Aby zaspokoić wszystkie potrzeby w tym zakresie należałoby pozyskać około 18,0% mieszkań więcej w stosunku do gminnego zasobu mieszkaniowego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 518-519, 549-550, 567-675, tom II str. 142-144)

3.6. Z oceny stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Miasta wynikało, że z 224 budynków 21 było w złym stanie, 44 budynki w stanie średnim, a 159 w stanie dobrym. W okresie objętym kontrolą została wydana jedna decyzja Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego Miasta Chelmu (z dnia 23.10.2014 r.) o wyłączeniu z użytkowania nieruchomości miejskiej - budynku mieszkalnego na działce nr 426 przy ulicy Jordana 12 w Chelmie, z powodu złego stanu technicznego (zagrożenie zawaleniem części stropów oraz dachu budynku), stanowiącego zagrożenie dla osób tam przebywających. Powyższa decyzja nakazywała rozbiorę budynku wraz z uporządkowaniem terenu. Po wykwaterowaniu osób tam zamieszkałych Miasto, po przeprowadzeniu przetargu, sprzedało ww. zabudowaną działkę osobie fizycznej.

(dowód: akta kontroli tom I str. 388-417, tom II str. 1-10)

3.7. Do najistotniejszych przedsięwzięć zrealizowanych przez Miasto w latach 2013-2016 należały:

²⁶ Informacje uzyskano od: Centrum Integracji Społecznej, Domu Małych Dzieci, Środowiskowego Domu Samopomocy, Przedszkola Miejskiego nr 10, Przedszkola Miejskiego nr 11, Przedszkola Miejskiego nr 13 z Oddziałami Integracyjnymi, Żłobka Miejskiego „Słoneczko”, Żłobka Miejskiego „Chelmskie Niedźwiadki”.

a) w obszarze rynku pracy:

- realizacja przez PUP, we współpracy z Miastem, projektów: w 2016 r. „Aktywizacja osób młodych pozostających bez pracy w powiecie chełmskim i mieście Chełm”. W ramach tego projektu m.in. 418 osób skierowano na staż, w tym 171 mieszkańców Chełma; 55 osób otrzymało jednorazowe środki na podjęcie własnej działalności gospodarczej (26 osób z Chełma); 570 osób objęto indywidualnym planem działania (244 z Chełma);
- realizacja projektu „Nowy start – lepsze jutro”. Celem projektu było zwiększenie zatrudnienia osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy (osoby starsze po 50 roku życia, niepełnosprawne, długotrwale bezrobotne). Projekt skierowany był do 435 osób. W ramach projektu m.in. 250 osób skierowano na staż (137 z Chełma), 150 skierowano na szkolenia (50 z Chełma), a 435 osób objęto indywidualnym planem działania (183 z Chełma);
- w 2014 r. i 2015 r. realizowano również projekty adresowane do osób bezrobotnych, m.in. „Urząd bez granic”, „Outplacement dla oświaty” (skierowany do pracowników i nauczycieli instytucji sektora oświaty zagrożonych zwolnieniami z pracy). W 2014 r. realizowano m.in. projekt „Ścieżka rozwoju zawodowego”, którego celem było zwiększenie szans zatrudnienia dla 51 osób (15 z Chełma).

(dowód: akta kontroli tom I str. 464-503, tom II str. 11-51)

b) w zakresie pomocy społecznej (zadania w większości realizowane przez MOPR):

- realizacja projektu „Chcesz-możesz-potrafisz” współfinansowanego ze środków europejskich. Celem projektu było zahamowanie zjawiska uzależnienia od przemocy społecznej, dziedziczenia biedy i niekorzystnych postaw społecznych. Całkowita wartość projektu 494,7 tys. zł, w tym 420,5 tys. zł dofinansowania. Skierowany do 40 osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym,
- projekt „Na pomoc rodzinom” współfinansowany środkami UE. Celem jest wsparcie 350 rodzin z dziećmi zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym oraz podniesienie kompetencji zawodowych asystentów rodziny i koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Wartość projektu 997,4 tys. zł, w tym 947,5 tys. zł dofinansowania,
- w 2016 r. na realizację zadań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych wydatkowano 877,2 tys. zł, m.in. na zwiększenie dostępności pomocy terapeutycznej, wspieranie zatrudnienia socjalnego, udzielanie rodzinom pomocy psychospołecznej.

(dowód: akta kontroli tom II str. 52-74)

c) w obszarze gospodarki mieszkaniowej: w latach 2009-2015 (I półrocze) w 22 budynkach komunalnych wykonano docieplenia, w 16 wymieniono pokrycia dachowe, do 100 lokali mieszkalnych doprowadzono instalację centralnego ogrzewania i ciepłej wody, a w 51 lokalach dokonano gruntownych remontów. W budynkach stanowiących wspólnoty mieszkaniowe przy współfinansowaniu Miasta wykonano docieplenia 47 budynków i wymiany pokryć dachowych 30 budynków. Łącznie w latach 2009-2015 (I półrocze) na remonty zasobu mieszkaniowego Miasta wydatkowano z budżetu 5.175,1 tys. zł. Niezależnie od środków budżetowych Miasta, Przedsiębiorstwo Usług Mieszkaniowych Spółka z o.o. jako zarządca zasobu mieszkaniowego, zaangażowało w remonty 978,3 tys. zł pochodzące z funduszu remontowego i czynszu najmu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 388-417)

d) w zakresie zapewnienia opieki nad dziećmi do lat trzech i w wieku przedszkolnym: w latach 2013-2016 utworzono 58 nowych miejsc w żłobkach (wzrost ze 166 do 224). Na koniec 2016 r. brakowało jednak 38 miejsc w żłobkach, by zapewnić opiekę wszystkim potrzebującym. W badanym okresie wszystkim

dzieciom w wieku przedszkolnym zapewniono miejsca w przedszkolach, tj. 2.394 w 2012 r., 2.544 w 2013 r., 2.371 w 2014 r., 2.244 w 2015 r. i 2.447 w 2016 r. Realizowane działania odzwierciedlały założenia przyjęte w strategiach i programach.

(dowód: akta kontroli tom I str. 519, 549)

3.8. Jednostki organizacyjne Miasta m.in. MOPR, przy współpracy z Powiatowym Urzędem Pracy w Chełmie, podejmowały działania na rzecz rynku pracy i rozwoju gospodarczego, np. organizowano staże i prace społecznie użyteczne. Ogółem w latach 2013-2016 zorganizowano 30 stażowych miejsc pracy i 48 miejsc w ramach prac społecznie użytecznych. Zatrudnienie po zakończeniu stażu o charakterze trwałym uzyskało osiem osób.

W ramach partnerskiego projektu „Chełmskie niedźwiadki”, współfinansowanego ze środków europejskich, utworzono żłobek prowadzony przez podmiot niepubliczny jako lidera projektu. W projekcie tym Miasto pełniło rolę partnera zapewniając pozafinansowy wkład własny w postaci lokalu, w którym prowadzony był żłobek. Po zakończeniu projektu, w celu zapewnienia trwałości jego realizacji, Miasto w 2014 r. przejęło przedmiotową placówkę jako organ prowadzący. Przejęcie żłobka pozwoliło na zapewnienie 40 miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech. Na koniec 2016 r. w żłobkach zatrudnionych było 37 osób, które sprawowały opiekę nad 224 dziećmi.

Na rzecz rozwoju gospodarczego Miasto utworzyło w 2014 r. Podstrefę Chełm Specjalnej Strefy Ekonomicznej EURO-PARK MIELEC, obejmującą tereny ul. Hutniczej, a od 2016 r. także tereny zlokalizowane przy trzech innych ulicach. W 2016 r. działalność podjęły tam dwa podmioty: jeden w zakresie produkcji tworzyw sztucznych, gdzie zatrudnienie znalazło 50 osób oraz drugi planujący budowę kompleksu logistycznego, gdzie zatrudnienie ma znaleźć około 40 osób. Ponadto, w 2014 r. Miasto otrzymało dofinansowanie na realizację projektu „Inwestuj w Chełmie”, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013. W ramach projektu zatrudniono pracownika do utworzonego Chełmskiego Centrum Obsługi Inwestora, które mieści się w Urzędzie Miasta. Zadaniem Centrum jest wspieranie rozwoju Miasta poprzez udzielanie pomocy chełmskim przedsiębiorcom w pozyskiwaniu środków na innowacje i tworzenie nowych miejsc pracy oraz stymulowanie napływu inwestycji zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 464-503, 508-509, tom II str. 11-51)

3.9. Szczegółowym badaniem objęto cztery przedsięwzięcia, realizowane przez Miasto w latach 2013-2016, w obszarze zaspokajania potrzeb na rynku pracy oraz pomocy społecznej, w tym:

- realizację, w latach 2014-2015, przez Urząd Miasta projektu „Inwestuj w Chełmie” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego o wartości 1.255,8 tys. zł, w tym 1.067,4 tys. zł stanowiło dofinansowanie (969,9 tys. zł ze środków europejskich). Projekt nakierowany był na promocję Miasta jako miejsca przyjaznego inwestorom oraz aktywizację gospodarczą i podniesienie konkurencyjności gospodarczej Chełma. Projekt zrealizowany został zgodnie z umową²⁷. Jego realizacja pozwoliła na utworzenie Chełmskiego Centrum Obsługi Inwestora, mającego za zadanie pobudzanie lokalnej gospodarki, rozwoju przedsiębiorczości i tworzenia nowych miejsc pracy na terenie miasta. Założone wskaźniki m.in. utworzenie nowych etatów w Centrum, liczba przedsięwzięć informacyjno-promocyjnych oraz opracowanych ofert inwestycyjnych zostały zrealizowane w 100%,

²⁷ Zawartą 11.06.2014 r. pomiędzy Miastem Chełm a Województwem Lubelskim.

(dowód: akta kontroli tom II str. 145-205)

- realizację, w latach 2013-2015, współfinansowanego ze środków Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy projektu „Chełmskie Centrum Pomocy Dziecku i Rodzinie innowacyjne i przyjazne wychowankom” o wartości 1.462,0 tys. zł i dofinansowaniu 1.242,7 tys. zł. Celem projektu było podniesienie jakości usług świadczonych przez placówkę poprzez poprawę warunków codziennego funkcjonowania wychowanków dzięki przeprowadzeniu prac modernizacyjnych, a także działań, których celem była optymalizacja rozwoju fizycznego, poznawczego, emocjonalnego i społecznego dzięki wdrożeniu innowacyjnych form oddziaływań terapeutycznych oraz podwyższeniu kompetencji i kwalifikacji personelu pracującego z wychowankami. Zadanie zostało wykonane i rozliczone zgodnie z umową²⁸. Przeprowadzono remont budynku poprawiając standard pomieszczeń, a pracownicy podnieśli swoje kwalifikacje uczestnicząc w studiach podyplomowych oraz kursach i szkoleniach,

(dowód: akta kontroli tom II str. 206-237)

- realizację, w latach 2014-2015, porozumienia zawartego przez Miasto z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej dotyczącego projektu „By pomóc rodzinie” współfinansowanego ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowanego w ramach programu „Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć”. Wartość projektu wyniosła 237,5 tys. zł, w tym dofinansowanie stanowiło 201,9 tys. zł. Celem projektu było zmniejszenie zjawiska przemocy w rodzinie. Zadanie zostało wykonane zgodnie z umową. Ze środków sfinansowano m.in. prowadzenie indywidualnych konsultacji oraz terapii dla 25 osób zagrożonych przemocą w rodzinie, stworzenie grupy wsparcia dla 30 osób zagrożonych przemocą, prowadzenie treningu zastępowania agresji oraz dostosowanie pomieszczeń izby wytrzeźwień do prowadzenia treningu zastępowania agresji,

(dowód: akta kontroli tom II str. 238-268)

- realizację, w latach 2014-2015, umowy zawartej przez Miasto z Województwem Lubelskim – Wojewódzkim Urzędem Pracy w dniu 18.03.2014 r., dotyczącej dofinansowania ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego projektu „CIS szansą na zmiany”. Bezpośrednim realizatorem zadania było Centrum Integracji Społecznej w Chełmie (CIS). Wartość przedsięwzięcia określono w umowie na 678,3 tys. zł, w tym 576,5 tys. ze środków europejskich. Celem projektu był wzrost jakości działalności CIS poprzez organizowanie dodatkowych zajęć z zakresu reintegracji zawodowej i społecznej oraz dodatkowych szkoleń zawodowych dla 50 uczestników (30 kobiet i 20 mężczyzn). Przedsięwzięcie zostało zrealizowane zgodnie z umową.

(dowód: akta kontroli tom II str. 269-313)

3.10. Miasto posiadało informacje o realizacji wyżej wymienionych przedsięwzięć na podstawie raportów końcowych, zestawień dokumentów potwierdzających poszczególne wydatki, rozliczeń, sprawozdań, faktur, wniosków o płatność, raportów z wizyt monitorujących, pism, itp.

Objęte kontrolą ww. przedsięwzięcia wpisywały się w działania uwzględnione w *Strategii rozwoju miasta Chełm na lata 2009-2015* oraz *Strategii rozwoju miasta Chełm. Aktualizacja na lata 2015-2020 z perspektywą do roku 2030* (cele strategiczne dotyczące realizacji zadań z zakresu polityki społecznej oraz lokowania nowych inwestycji w Chełmie).

(dowód: akta kontroli tom I str. 56-105, tom II str. 195-219, 258-268, 296-313)

3.11. Analiza wybranych metodą doboru celowego dokumentów sprawozdawczych dotyczących realizacji działań wynikających z przyjętych strategii i programów

²⁸ Zawartą 22.05.2013 r. pomiędzy Województwem Lubelskim a Chełmskim Centrum Pomocy Dziecku i Rodzinie

wykazała, że Miasto podejmowało zadania i działania określone w dokumentach strategicznych. W sprawozdaniu z realizacji Strategii Rozwoju Miasta Chełm na lata 2009-2015 za 2014 r. przedstawiono realizację zadań według celów strategicznych, operacyjnych i kierunków działań przyjętych w dokumencie strategicznym. W sprawozdaniu z działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie za 2016 r. wskazano m.in. że 2.227 rodzin (4.848 osób) skorzystało ze świadczeń pomocy społecznej oraz że w latach 2013-2016 zmniejszyła się liczba osób żyjących poniżej progu ubóstwa z 3.712 do 3.040 (o 18,1%) oraz liczba takich rodzin z 1.489 do 1.264 (o 15,1%). W 2016 r. MOPR wydatkował 62.688,9 tys. zł, w tym 2.178,8 tys. zł stanowiły środki PFRON. Konkluzją sprawozdania były wymienione potrzeby w zakresie pomocy społecznej na terenie Miasta. Z uwagi na niewystarczające środki finansowe nie utworzono noclegowni dla osób bezdomnych z problemem alkoholowym, ośrodka wsparcia dla osób niepełnosprawnych oraz placówki wsparcia dziennego dla dzieci i młodzieży szkolnej. Oszacowano, że koszt utworzenia placówki wsparcia dziennego pochłonie ok. 200 tys. zł. Z informacji z realizacji Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych za 2016 r. wynika, że podejmowane działania odpowiadały celom szczegółowym określonym w przyjętym przez Radę Miasta Programie. Na zadania w 2016 r. wydatkowano 877,2 tys. zł. Zakładane rezultaty w ramach sześciu celów szczegółowych zostały osiągnięte. Sprawozdanie z realizacji Programu Wspierania Rodziny i Rozwoju Pieczy Zastępczej Miasta Chełm za 2016 r. zawierało informacje dotyczące realizacji zadań określonych w ww. programie.

(dowód: akta kontroli tom II str. 52-74, 314-486)

3.12. Oceny stopnia realizacji celów przyjętych przez Miasto zawartych w dokumentach strategicznych i programach dokonywano w ramach sporządzanych coroczne sprawozdań, informacji i raportów, np. sprawozdania z realizacji Strategii Rozwoju Miasta Chełm na lata 2009-2015, sprawozdania z działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie, sprawozdania z realizacji Miejskiego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie, informacje z realizacji Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, raporty z realizacji Miejskiego Programu Przeciwdziałaniu Narkomanii, sprawozdania z realizacji Programu Wspierania Rodziny i Rozwoju Pieczy Zastępczej Miasta Chełm, informacje z realizacji Programu Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych, informacje o sytuacji na rynku pracy oraz efektach programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy w mieście Chełm. Sprawozdania opracowywały jednostki bezpośrednio odpowiedzialne za ich realizację i przedkładały je Prezydentowi.

(dowód: akta kontroli tom I str. 329-366, 464-505, tom II str. 52-74, 314-433)

3.13. Sprawozdania, oceny i informacje z realizacji programów realizowanych przez Miasto były wielokrotnie przedmiotem obrad Rady Miasta Chełm. Sprawozdania z realizacji „Strategii Rozwoju Miasta Chełm na lata 2009-2015” były corocznie przedkładane radnym Rady Miasta i przyjmowane na sesjach²⁹. Sprawozdania coroczne z realizacji „Lokalnego Programu Rewitalizacji Miasta Chełm na lata 2009-2015” były czterokrotnie przedkładane radnym i przyjmowane na sesjach Rady Miasta³⁰. Dokumenty dotyczące oceny realizacji Miejskiego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie były trzykrotnie dyskutowane i przyjęte na sesjach Rady³¹, a informacje dotyczące realizacji Programu działań na rzecz osób niepełnosprawnych przyjęto na sesjach Rady trzykrotnie³².

²⁹ W dniach 28.01.2011 r., 21.03.2012 r., 26.06.2013 r., 25.06.2014 r. i 24.06.2015 r.

³⁰ W dniach: 28.01.2011 r., 21.03.2012 r., 26.06.2013 r. oraz 25.06.2014 r.

³¹ W dniach 10.04.2014 r., 28.04.2015 r., 26.04.2016 r.

³² W dniach: 29.05.2014 r., 24.06.2015 r., 14.06.2016 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 504-505, 509-511, tom II str. 493-525)

3.14. Pomimo braku określonych wartości wskaźników w strategii w ww. sprawozdaniach i informacjach prezentowano realizację zadań i działań oraz wskazywano tendencje – wzrost lub spadek ich wartości przytaczając dane. Np. w sprawozdaniu z realizacji *Strategii Rozwoju Miasta Chełm na lata 2009-2015* za 2014 r. ujęto wartości takich wskaźników jak: [1] stopa bezrobocia rejestrowanego, która w 2014 r. wynosiła 15,9% i była niższa niż w 2013 r. (18,3%); [2] liczba długotrwale bezrobotnych w % ogółu bezrobotnych, wskaźnik ten w 2014 r. wynosił 60,0% i był wyższy niż rok wcześniej (56,9%); [3] liczba osób uzależnionych od alkoholu i narkotyków, 59 orzeczeń biegłych sądowych stwierdzających uzależnienie alkoholowe i 16 osób uzależnionych od narkotyków, wskaźniki nie uległy zmianie; [4] liczba osób objętych pomocą społeczną na 10 tys. ludności, wskaźnik w 2014 r. wynosił 815 i był niższy niż rok wcześniej (877). Ww. wartości oczekiwane wskaźników nie były zapisane w przyjętej i realizowanej przedmiotowej *Strategii*. Z ww. sprawozdania wynika, że w zakresie przeciwdziałania patologiom społecznym na profilaktykę problemów alkoholowych wydatkowano 975 tys. zł, a na przeciwdziałanie narkomanii 93,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom II str. 434-486)

3.15. Realizacja Strategii Rozwoju Miasta Chełm. Aktualizacja na lata 2015-2020 z perspektywą do roku 2030 i Strategii Rozwoju Miasta Chełm na lata 2009-2015, na przykładzie dwóch wybranych celów strategicznych w latach 2013-2016 przedstawiała się następująco:

- w efekcie wdrażania celu strategicznego „Realizacja zadań z zakresu polityki społecznej” i celu operacyjnego „Zapewnienie dostępności miejsc w placówkach żłobkowych” Miasto zwiększyło w ciągu dwóch lat (2015-2016) z 208 do 224 miejsca w placówkach zabezpieczając dzieciom do 3 lat opiekę. Natomiast od 2012 r. liczba miejsc w żłobkach zwiększyła się o 64, tj. ze 160 do 224, co oznacza wzrost o 40% w stosunku do 2012 r. Pomimo działań Miasta w tym zakresie na koniec 2016 r. 38 dzieci czekało na miejsce w żłobku. „Strategia Rozwoju Miasta Chełm. Aktualizacja na lata 2015-2020 z perspektywą do roku 2030” nie określała wartości końcowej ani wartości pośrednich w poszczególnych latach jej obowiązywania wskaźników do osiągnięcia w tym zakresie. Fakt ten utrudniał ocenę stopnia realizacji celów strategii, gdyż nie wiadomo, jaką liczbę miejsc należy uznać za docelową.

(dowód: akta kontroli tom I str. 56-105, 519, tom II str. 487-492)

- realizując cel strategiczny „Rozwój przedsiębiorczości, przemysłu, usług i turystyki”, cel operacyjny „Chełm miastem zdywersyfikowanych sektorów aktywności gospodarczej i usługowej” oraz kierunek działania „Promocja inwestycyjna miasta i przyciąganie nowych inwestorów krajowych i zagranicznych” Miasto utworzyło Podstrefę Chełm Specjalnej Strefy Ekonomicznej EURO-PARK MIELEC celem stworzenia dogodnych warunków dla rozwoju przedsiębiorczości. W czerwcu 2014 r. podpisano umowę z Województwem Lubelskim o dofinansowanie projektu „Inwestuj w Chełmie”, którego wartość wynosiła 1.255,8 tys. zł, w tym 969,9 tys. zł stanowiły środki europejskie. W ramach projektu utworzono Centrum Obsługi Inwestora, które w ramach działalności prowadzi kompleksową obsługę inwestora oraz pomaga chełmskim przedsiębiorcom w pozyskiwaniu środków na innowacje i utworzenie nowych miejsc pracy. Dla tego kierunku działań „Strategia Rozwoju Miasta Chełm na lata 2009-2015” nie określała wartości wskaźników, tym samym nie można stwierdzić, czy cel został w pełni zrealizowany, ewentualnie co jeszcze pozostało do pełnej jego realizacji.

(dowód: akta kontroli tom I str. 508-509, tom II str. 145-205)

Monitorowanie realizacji celów opisanych w dokumentach strategicznych prowadzono zgodnie z zawartymi w nich założeniami. Zgodnie z zapisami dokumentów powierzono je:

- zespołowi zadaniowemu przy współpracy wydziałów merytorycznych w odniesieniu do *Strategii Rozwoju Miasta Chełm. Aktualizacja na lata 2015-2020 z perspektywą do roku 2030*. Zadaniem zespołu było określenie stopnia wykonania zapisów strategii, określenie odchyleń oraz ocena realizacji założeń,
- Wydziałowi Rozwoju, Promocji i Współpracy z Zagranicą UM Chełm w monitorowaniu realizacji *Strategii Rozwoju Miasta Chełm na lata 2009-2015*,
- Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Rodzinie w zakresie realizacji *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Chełm na lata 2016-2020*,
- dyrektorowi jednostki organizacyjnej UM za realizację *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na terenie Miasta Chełm w latach 2005-2015*. Założenia dokumentu realizował m.in. Wydział Spraw Społecznych UM, MOPR, PFRON.

(dowód: akta kontroli tom I str. 37-40, 86-90, 132, 227-228)

3.16. Prezydent Miasta Chełm nie występował do samorządu Województwa Lubelskiego o pomoc i wsparcie finansowe w realizacji zadań w zakresie problemów społeczno-ekonomicznych miasta.

(dowód: akta kontroli tom I str. 511)

3.17. Miasto w badanym okresie uzyskało dodatkowe wsparcie finansowe z budżetu państwa na rzecz rozwiązywania problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców. W latach 2013-2016 dotacja celowa z budżetu państwa na realizację zadań własnych w zakresie wychowania przedszkolnego wyniosła 9.661,3 tys. zł (w poszczególnych latach: 495,6 tys. zł, 3.073,1 tys. zł, 3.018,3 tys. zł i 3.074,3 tys. zł), dożywiania dzieci i zapewnienia posiłku osobom tego pozbawionym zgodnie z wieloletnim programem „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” w kwocie ogółem 3.429,1 tys. zł oraz zatrudnienia asystentów i koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej w ramach „Programu asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej” w łącznej wysokości 317,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom I str. 511-512)

3.18. Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że w latach 2013-2016 w obszarach objętych kontrolą nie było sytuacji, by Miasto Chełm wystąpiło o środki finansowe i ich nie otrzymało. Na pytanie dotyczące najistotniejszych problemów w realizacji zadań w czterech badanych obszarach stwierdził, że Chełm jako miasto na prawach powiatu realizuje szereg zadań własnych mających na celu zaspokajanie potrzeb lokalnej społeczności. Ponieważ w okresie ostatnich kilku lat budżet miasta nie odnotował znaczącego wzrostu dochodów własnych, finansowanie wszystkich zadań własnych na satysfakcjonującym poziomie nie jest możliwe.

(dowód: akta kontroli tom I str. 513, tom II str. 75)

3.19. W latach 2012-2015 wydatki budżetowe Miasta Chełm przewyższały dochody i wystąpił deficyt budżetowy w wysokości odpowiednio: 2.368,9 tys. zł, 6.788,3 tys. zł, 10.913,0 tys. zł i 3.304,4 tys. zł, natomiast w 2016 r. Miasto osiągnęło dodatni wynik operacyjny 751,6 tys. zł. We wszystkich pięciu latach przedziału 2012-2016 wynik finansowy na działalności bieżącej był dodatni (odpowiednio 2.082,9 tys. zł, 4.347,2 tys. zł, 4.962,2 tys. zł, 1.414,2 tys. zł oraz 7.551,0 tys. zł). W tym czasie wzrosło jednak zadłużenie Miasta - z 113.500 tys. zł w 2012 r. do 127.500 tys. zł w 2016 r. tj. o 12,3%. W 2016 r. udział zobowiązań Miasta w uzyskanych dochodach był najniższy w okresie ostatnich pięciu lat i wynosił 42,2%. Wskaźnik ten, w latach 2012-2015, wyniósł odpowiednio: 46,1%, 46,4%, 46,6% i 48,6%. Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie pozytywnie zaopiniowała zarówno projekty uchwał budżetowych Miasta Chełm, jak również projekty uchwał o wieloletniej prognozie finansowej Miasta Chełm oraz roczne sprawozdania z wykonania budżetu za lata 2013-2016. Zastępca Prezydenta Miasta stwierdził, że stan zadłużenia miasta

Chełm nie powoduje ograniczenia możliwości absorpcji środków z UE. Prognoza długu pozwala na zapewnienie udziału własnego w projektach współfinansowanych ze środków UE w perspektywie lat 2014-2020.

(dowód: akta kontroli tom I str. 556-557, tom II str. 76-97)

3.20. Do Urzędu Miasta w latach 2013-2016 wpłynęły trzy skargi od osób fizycznych dotyczące kontrolowanych obszarów, w tym dwie w 2015 r. i jedna w 2016 r. Wszystkie skargi dotyczyły obszaru pomocy społecznej udzielanej przez MOPR (udzielenia pomocy z zakresu zasiłku celowego oraz przyznania opału na okres zimowy; nieudzielenia zasiłku okresowego i nieudzielenia wsparcia finansowego). Analiza dokumentów wykazała, iż w każdym przypadku przeprowadzono postępowania wyjaśniające, które nie potwierdziły ich zasadności. Wszystkich zainteresowanych poinformowano o sposobie załatwienia sprawy. Badanie ankietowe, przeprowadzone w 2014 r. wśród mieszkańców zamieszkałych w Chełmie przez firmę zewnętrzną, wykorzystane przy opracowaniu *Strategii Rozwoju Miasta Chełm. Aktualizacja na lata 2015-2020 z perspektywą do roku 2030* dotyczyło m.in. żłobków i przedszkoli, dostępności mieszkań, pomocy społecznej, lokalnego rynku pracy. Wyniki wykazały, że respondenci poziom wychowania przedszkolnego oraz jego dostępność oceniali dobrze.

(dowód: akta kontroli tom I str. 71-85, tom II str. 98-141)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W okresie objętym kontrolą Miasto Chełm prawidłowo realizowało zadania określone w dokumentach strategicznych. Podejmowane przedsięwzięcia wpisywały się w przyjęte strategie i poszczególne programy. Objęte szczegółową kontrolą zadania zostały wykonane zgodnie z założeniami i umowami. Podjęto działania zmierzające do zwiększenia miejsc dostępnych w przedszkolach i żłobkach, jednak w żłobkach nadal występuje deficyt miejsc. Wyzwaniem dla Miasta pozostają niezaspokojone potrzeby w zakresie mieszkań komunalnych i socjalnych.

IV. 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 Kontroli³³, wnosi o określenie w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Chełm na lata 2016-2020, zgodnie z art. 16b ust. 2 pkt 3 lit. c ustawy o pomocy społecznej, ram finansowych jej realizacji.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

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 o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

³³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, dalej: ustawa o NIK.

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 października 2017 r.

Kontroler:
Marek Dalek
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis

.....
Podpis