



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ. 410.011.01.2017

P/17/070

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów

T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06

lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/17/070 – Rozwiązywanie problemów społeczno – ekonomicznych mieszkańców miast istotnie dotkniętych skutkami zmian gospodarczych.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
<i>Kontroler</i>	Alina Walenia, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli Nr LRZ/96/2017 z dnia 12.06.2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1)

Jednostka kontrolowana Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie, ul. Ciepłińskiego 4, 35 – 010 Rzeszów (zwany UMWP)

Kierownik jednostki kontrolowanej Pan Władysław Ortyl, Marszałek Województwa Podkarpackiego

(dowód: akta kontroli str. 2)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Marszałek Województwa Podkarpackiego prawidłowo podejmował w latach 2013 – 2016 działania mające na celu identyfikację i rozwiązywanie problemów społeczno – ekonomicznych mieszkańców miast dotkniętych skutkami zmian gospodarczych, w tym szczególnie miasta Tarnobrzega i Przemyśla.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę kontrolowanego zakresu działalności UMWP uzasadniają w szczególności:

- rzetelne zidentyfikowanie problemów społeczno – ekonomicznych mieszkańców miast. Przeprowadzona analiza i diagnoza problemów województwa, w oparciu o aktualne i kompletne dane była podstawą do wyszczególnienia czynników rozwoju ośrodków subregionalnych (w tym miast: Przemyśla i Tarnobrzega). Analiza była także podstawą do formułowania zapisów w dokumentach strategicznych i programowych wskazujących kierunki rozwoju i wsparcia finansowego ze środków UE regionalnych biegunów wzrostu, za które m.in. uznano miasto Przemyśl i Tarnobrzeg.
- prawidłowe zaprogramowanie kierunków działań, uwzględniające m.in. wyniki rozpoznanych problemów społeczno – ekonomicznych, z uwzględnieniem programowania dla Miejskich Ośrodków Funkcjonalnych (m.in. Przemyśla i Tarnobrzega). Opracowane dokumenty programowe określały ramy interwencji dla prowadzenia działań wpisujących się w główny dokument kierunkowy dla polityki spójności UE, jakim jest Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu (Europa 2020). Dokumenty te określały priorytety, cele i działania (programy) z uwzględnieniem zidentyfikowanych problemów wyszczególnionych miast dotyczących poprawy zatrudnienia, pomocy społecznej, zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych oraz opieki nad dziećmi w wieku do 3 lat i w wieku przedszkolnym. Na realizację tych działań zaplanowane zostały środki finansowe, w tym pochodzące z budżetu UE, a przyjęte wskaźniki pozwalały na rzetelną ocenę ich wdrażania.
- skuteczne i efektywne zrealizowanie przyjętych w dokumentach programowych założeń, z zapewnieniem ich finansowania i monitorowania. Zaplanowane i realizowane przedsięwzięcia odzwierciedlały założenia przyjęte w dokumentach programowych, takich

jak: Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego 2007 – 2013 (RPO WP 2007 – 2013), Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego 2014 – 2020 (RPO WP 2014 – 2020), Strategii Rozwoju Województwa – Podkarpacie 2020 (SRWP 2020), której integralną część stanowi Strategia rozwoju polityki społecznej, w Programie strategicznym „Błękitny San”. Planowane przedsięwzięcia w tych dokumentach były wdrażane, a ocena ich stopnia realizacji dokonywana była z uwzględnieniem przyjętych wskaźników i ich faktycznych wartości. Zadania te realizowane były przez właściwe Departamenty UMWP oraz jednostki organizacyjne Samorządu Województwa (Wojewódzki Urząd Pracy (WUP), Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej (ROPS). Efekty zrealizowanych działań określonych w dokumentach programowych i strategicznych dla Podkarpacia miały wpływ na rozwój gospodarczy regionu oraz na poprawę sytuacji społeczno – ekonomicznej mieszkańców, w tym miast Przemyśla i Tarnobrzega. Szczególnie widoczne było zmniejszenie liczby bezrobotnych mieszkańców, spadek liczby osób korzystających ze środków pomocy społecznej oraz wzrost przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę w gospodarstwie domowym. Pomimo tych korzystnych wskaźników w zestawieniu ze średnią krajową sytuacja Podkarpacia jest nadal niekorzystna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Identyfikacja problemów społeczno – ekonomicznych mieszkańców miast dotkniętych skutkami zmian gospodarczych

Opis stanu
faktycznego

1.1. Analiza problemów województwa podkarpackiego i diagnoza sytuacji społeczno – ekonomicznej mieszkańców regionu, w tym miast Tarnobrzega i Przemyśla¹ zamieszczona została w następujących dokumentach, które sporządzane były przez:

- *Charakterystyka systemu osadniczego województwa podkarpackiego z identyfikacją biegunów wzrostu oraz wyróżnieniem obszarów funkcjonalnych na poziomie regionalnym i lokalnym* (eksperti zewnętrzni PAN Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, 2012 r.)
- *Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Podkarpackiego* (Podkarpackie Biuro Planowania Przestrzennego jednostka Samorządu Województwa, 2012 r.),
- *Diagnoza sytuacji społeczno – gospodarczej województwa podkarpackiego. Aktualizacja Strategii Województwa Podkarpackiego na lata 2007 – 2013* (Regionalne Obserwatorium Terytorialne jednostka organizacyjna w Departamencie Rozwoju Regionalnego UMWP, 2013 r.),
- *Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego 2007 – 2013*, dokument przyjęty przez Zarząd Województwa Podkarpackiego uchwałą nr 72/1176/07 z dnia 6 listopada 2007 r. na podstawie decyzji Komisji Europejskiej Nr K(2007) 4560, CCI 2007 PL 16 1 PO 013), z dnia 1 października 2007 r. w sprawie przyjęcia w ramach pomocy wspólnotowej programu operacyjnego Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego objętego celem „konwergencja” w regionie Podkarpackie w Polsce,
- *Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego na lata 2014 – 2020*, dokument przyjęty przez Zarząd Województwa Podkarpackiego uchwałą nr 33/629/15 z dnia 3.03.2015 r. w związku z decyzją wykonawczą Komisji Europejskiej nr C(2015) 910 z dnia 12.02.2015 r. przyjmującą RPO WP na lata 2014 – 2020,
- *Strategia Rozwoju Województwa – Podkarpacie 2020*, dokument przyjęty uchwałą nr XXVII/697/13 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 26 sierpnia 2013 r.
- *Program Strategiczny „Błękitny San”*, dokument przyjęty uchwałą nr 41/889/15 Zarządu Województwa Podkarpackiego z dnia 7 kwietnia 2015 r., dokument przygotowany przez Regionalne Obserwatorium Terytorialne za lata 2014, 2015, 2016,

¹ W ramach RPO WP 2014 – 2020 w województwie zidentyfikowanych został 9 biegunów wzrostu: Rzeszów – Łańcut (o znaczeniu krajowym), Krosna, Dębica – Ropczyce, Przemyśl, Mielec, Tarnobrzeg, Jarosław – Przeworsk, Sanok – Lesko, Stalowa Wola. Największe nasilenie negatywnych zjawisk społeczno – gospodarczych występuje w Tarnobrzegu, wysokie w Stalowej Woli, Przemyślu i Dębicy, średnie w Krośnie i w Mielcu, a najniższe w Rzeszowie i Łańcucie.

- *Raport roczny z realizacji Strategii Rozwoju Województwa – Podkarpackie 2020*, dokument opracowany przez zewnętrzną firmę „Biostat” Piszczek, Wolny, Spółka jawna z siedzibą w Rybniku,
- *Raport z realizacji Strategii Rozwoju Województwa – Podkarpackie 2020 za okres 2013 – 2016 z odniesieniem do nowych elementów modelu programowania polityki rozwoju*, dokument przygotowany przez zewnętrzną firmę Geoprofit (pod red. Prof. W. Dziemianowicza).

(dowód; akta kontroli str. 3 – 11)

Analizę problemów województwa i diagnozę sytuacji społeczno – ekonomicznej mieszkańców miast za lata 2013 – 2016 przeprowadzali pracownicy departamentów UMWP, jednostki Samorządu Województwa, tj. Wojewódzki Urząd Pracy realizujący działania związane z monitorowaniem regionalnego rynku pracy, w tym w szczególności poziomu bezrobocia. WUP corocznie opracowywał *Regionalny Plan Działań na rzecz Zatrudnienia*, który jest dokumentem określającym założenia polityki zatrudnienia w województwie, spójnym z Krajowym Planem Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2012 – 2014 oraz na lata 2015 – 2017 oraz z priorytetami określonymi w Strategii Rozwoju Województwa. Regionalne Plany Działań zawierały diagnozę sytuacji na rynku pracy województwa i jego poszczególnych powiatów w zakresie sytuacji społeczno – gospodarczej, stanu i struktury bezrobocia, w tym form aktywizacji zawodowej bezrobotnych.

WUP w okresie 2007 – 2013 pełnił rolę Instytucji Pośredniczącej w systemie wdrażania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL). Związane to było z realizacją obowiązków prowadzenia ewaluacji tego programu. W 2014 r. przeprowadzone zostało na zlecenie WUP badanie ewaluacyjne *„Analiza sytuacji osób wykluczonych i zagrożonych wykluceniem społecznym, ze szczególnym uwzględnieniem zagrożenia ubóstwem w województwie podkarpackim w kontekście doboru właściwych instrumentów wsparcia w nowej perspektywie finansowej 2014 – 2020”*. Badanie ewaluacyjne wykonane zostało przez Instytut Badań i Analiz GRUPA, finansowane ze środków PO KL.

(dowód: akta kontroli str. 12 – 19)

Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej przedstawiał wyniki przeprowadzonej analizy w zakresie pomocy społecznej, rozpoznawania przyczyn ubóstwa, diagnozowania i monitorowania wybranych problemów, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych i przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu w corocznie sporządzanym dokumencie *„Ocena zasobów pomocy społecznej”* przedstawianej Sejmikowi Województwa.

W kontroli ustalono, że opracowane i wdrożone dokumenty zawierały diagnozę sytuacji społeczno – gospodarczej regionu oraz mieszkańców miast (w tym Przemyśla i Tarnobrzega). Dokumenty te sporządzone zostały w oparciu o aktualne i kompletne dane odnoszące się do problemów regionu i miast, w tym miast istotnie dotkniętych skutkami zmian gospodarczych.

(dowód: akta kontroli str. 20 – 25, 74 – 79)

1.2. Analizy dotyczące sytuacji społeczno – gospodarczej regionu m.in. czterech obszarów: pomocy na rynku pracy, pomocy społecznej, zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych oraz zapewnienia opieki nad dziećmi do lat 3 i w wieku przedszkolnym przeprowadzane były przez jednostki organizacyjne UMWP (Departamenty: Rozwoju Regionalnego w ramach, którego funkcjonuje Regionalne Obserwatorium Terytorialne, Zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym, Edukacji Nauki i Sportu) oraz jednostki organizacyjne Samorządu Województwa, głównie Wojewódzki Urząd Pracy, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej oraz Podkarpackie Biuro Planowania Przestrzennego. Opracowywanie analiz i ekspertyz zlecano również podmiotom zewnętrznym (Polskiej Akademii Nauk oraz wyższym uczelniom).

W zakresach zadań komórek organizacyjnych UMWP i jednostek podległych były uwzględnione zadania dotyczące przeprowadzania analiz i badań w zakresie polityki rozwoju regionu.

(dowód: akta kontroli str. 3 – 25, 46 – 49)

1.3. Przedmiotem analizy w zakresie rozwiązywania problemów społeczno – ekonomicznych mieszkańców miast istotnie dotkniętych skutkami zmian gospodarczych były m.in. problemy społeczne, sytuacja na rynku pracy, działania na rzecz łagodzenia

negatywnych skutków bezrobocia, polityka mieszkaniowa, wsparcie działań na rzecz osób niepełnosprawnych, zagrożonych marginalizacją i wykluczeniem, tworzenia warunków dla rozwoju rodziny i opieki nad dziećmi. W ramach badania ewaluacyjnego analizowano sytuację mieszkańców województwa podkarpackiego, w tym miast Tarnobrzega i Przemyśla w kontekście zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym. W tym celu wykorzystywane były dane statystyki publicznej dotyczące m.in. ubóstwa, aktywności zawodowej, dostępu do dóbr społecznych, wskaźnika bezrobocia. W wymienionych w pkt.1.1 dokumentach zidentyfikowane zostały problemy rozwoju społeczno – gospodarczego regionu oraz zdiagnozowana została sytuacja społeczno - ekonomiczna mieszkańców, szczególnie miast dotkniętych skutkami zmian gospodarczych. Wyszczególnione zostały przyczyny tych problemów wynikające najczęściej ze skutków restrukturyzacji przemysłu. W dokumentach programowych dla Podkarpacia określono, że na obszarze województwa występują różnorodne problemy przestrzenne wynikające w dużej mierze z przemian, transformacji ustrojowej. Do najbardziej dotkniętych kryzysem miast subregionalnych w województwie zaliczają się: Przemyśl, Dębica oraz Tarnobrzeg. Zdiagnozowanym problemem była poprawa poziomu życia mieszkańców miast regionu poprzez inwestycje i remonty obiektów zabytkowych, ulic i placów, termomodernizacji budynków, tworzenia nowej przestrzeni publicznej. Rewitalizacja obszarów miejskich czyli zintegrowane i kompleksowe działania, których celem powinno być zatrzymanie procesu degradacji poszczególnych miast i zapewnić ich rozwój.

Istotnym zdiagnozowanym problemem było wsparcie mieszkańców Podkarpacia, w tym aktywizacja zawodowa, poprawa dostępu do zatrudnienia, wspieranie aktywności zawodowej w regionie, rozwijanie potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw i ich pracowników, podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa, zmniejszenie wykluczenia społecznego. Zdiagnozowane negatywne zjawiska społeczno – gospodarcze to: bezrobocie, ubóstwo, wykluczenie społeczne, wzrost liczby osób potrzebujących mieszkań chronionych. Głównymi wyzwaniem rozwojowym dla tych miast jest przeciwdziałanie degradacji przestrzeni publicznych oraz dezurbanizacji, niwelowanie kumulacji tych negatywnych zjawisk poprzez działania aktywizacyjne i integracyjne na rzecz społeczności tych miast.

(dowód: akta kontroli str. 3 – 11)

1.4. Stosownie do 8 ust. 9 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy² Sejmik Województwa Podkarpackiego dokonywał raz w roku oceny sytuacji na rynku pracy i realizacji zadań w zakresie polityki rynku pracy. Przyjmowana była corocznie przez Sejmik Województwa informacja dotycząca „Analizy sytuacji na rynku pracy w województwie podkarpackim” oraz „Informacja o sytuacji na rynku pracy oraz działaniach na rzecz łagodzenia negatywnych skutków bezrobocia w celu zapobiegania patologiom społecznym”. Informacje te pod względem merytorycznym przygotowywane były przez WUP i zawierały m.in. zamierzenia zakładów pracy w zakresie zwolnień, a także informacje o formach i programach realizowanych przez urzędy pracy na rzecz promocji zatrudnienia oraz łagodzenia negatywnych skutków bezrobocia. Wnioski wynikające z tych analiz dotyczyły województwa podkarpackiego bez wyszczególnienia konkretnych miast. Dotyczyły głównie zdiagnozowanych przyczyn bezrobocia według płci, wieku, wykształcenia, stażu pracy, struktury zawodowej bezrobotnych.

(dowód: akta kontroli str. 26 - 27)

1.5. W kontrolowanym okresie sporządzany był corocznie dokument „Ocena Zasobów Pomocy Społecznej” dla województwa podkarpackiego, stosownie do art. 16 a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³. W okresie od 2012 r. ocena sporządzana była za dany rok wraz z prognozą na rok przyszły. Dane zawarte w tym dokumencie opracowane zostały w formie raportu dotyczącego całego województwa i zostały zamieszczone na stronie www.rops.rzeszow.pl w zakładce „badania i raporty”. Dokumenty te nie zawierały wyników oceny zasobów pomocy społecznej dla poszczególnych miast, gdyż oceny dla tych miast sporządzane były przez gminy i powiaty. Ocena Zasobów Pomocy Społecznej sporządzana była przez ROPS (Oddział Pomocy Społecznej i Analiz) i przedstawiana Sejmikowi Województwa Podkarpackiego. ROPS realizuje w imieniu

² Dz.U. z 2017, poz. 1065 ze zm.

³ Dz.U. 2016, poz. 930 ze zm.

Samorządu Województwa zadania wynikające z założeń Oceny Zasobów Pomocy Społecznej⁴. W kontrolowanym okresie podejmowane były następujące działania nawiązujące do założeń „Oceny Zasobów Pomocy Społecznej”:

- realizacja Programu „Wojewódzka Karta Dużej Rodziny”. Głównym założeniem Programu było podejmowanie wszelkich działań mających na celu umacnianie funkcji rodziny wielodzietnej. Wojewódzka Karta Dużej Rodziny wydawana jest bezpłatnie maksymalnie na czas trwania Programu zwanego „Wojewódzką Kartą Dużej Rodziny (tj. 14 stycznia 2019r.,
- realizacja *Wojewódzkiego Programu na Rzecz Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych i Przeciwdziałania Ich Wykluczeniu Społecznemu* na lata 2008-2020,
- wdrażanie projektu systemowego pn. „*Szkolenia i specjalistyczne doradztwo dla kadr instytucji pomocy społecznej działających na terenie województwa podkarpackiego powiązane z potrzebami oraz specyfiką realizowanych zadań*”, którego głównymi odbiorcami byli pracownicy i kierownictwo Pomocy Społecznej (OPS) i Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie (PCPR) z terenu województwa podkarpackiego. Głównymi elementami projektu były szkolenia, studia podyplomowe oraz specjalistyczne doradztwo prowadzone w formie spotkań indywidualnych, grupowych oraz porad i konsultacji telefonicznych lub e-mailowych,
- dofinansowanie kosztów tworzenia i działania zakładów aktywności zawodowej,
- świadczenie usług opiekuńczych, w tym usług specjalistycznych w zakresie realizacji pomocy środowiskowej organizowanych w miejscu zamieszkania,
- wdrażanie *Wojewódzkiego Programu Pomocy Społecznej na lata 2009-2015* (ograniczenie zjawiska wykluczenia społecznego),
- realizacja w latach 2012 – 2016 projektu „*Poprawa infrastruktury domów pomocy społecznej i/lub placówek opiekuńczo - wychowawczych oraz podnoszenie kwalifikacji personelu w tym również pielęgniarek i pielęgniarzy ww. instytucji*”,

(dowód: akta kontroli str. 28 – 45)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że rzetelne były działania UMWP w zakresie identyfikowania problemów społeczno – ekonomicznych mieszkańców dotkniętych skutkami zmian gospodarczych.

Opis stanu
faktycznego

2. Programowanie kierunków działań, uwzględniających wyniki rozpoznanych problemów

2.1. W kontrolowanym okresie zostały opracowane i przyjęte do realizacji m.in. najistotniejsze dokumenty programowe, które wskazywały kierunki rozwoju województwa podkarpackiego, w tym miasta Tarnobrzega i Przemyśla, tj. RPO WP 2007 – 2013, RPO WP 2014 – 2020, Strategia Rozwoju Województwa – Podkarpackie 2020, której integralną część stanowi Strategia polityki społecznej województwa podkarpackiego⁵ oraz Program Strategiczny „Błękitny San”.

RPO WP 2007 – 2013, stanowił najważniejszy instrument polityki rozwoju regionu dla perspektywy finansowej 2007 – 2013. Celem Programu był wzrost krajowej i międzynarodowej konkurencyjności gospodarki regionu oraz poprawa dostępności przestrzennej Podkarpacia. Dokument ten nawiązywał do celów strategicznych, priorytetów i kierunków określonych w Strategii Rozwoju Województwa Podkarpackiego na lata 2007 – 2020. PRO WP 2007 – 2013 przedstawiał diagnozę sytuacji społeczno – gospodarczej regionu, w której uwzględniono sytuację miasta Tarnobrzega i Przemyśla. RPO WP 2007 – 2013 składał się z głównych 6 osi priorytetowych (infrastruktura techniczna, społeczeństwo

⁴ art. 21 ust. 8 ustawy o pomocy społecznej.

⁵ zgodnie z art. 21 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. tj. 2016 r. poz. 930 z póź. zm.)

informacyjne, ochrona środowiska i zapobieganie zagrożeniom, infrastruktura publiczna, turystyka i kultura, spójność wewnątrzregionalna.). W ramach tych osi wspierano m.in. jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia, jednostki sektora finansów publicznych, przedsiębiorców, szkoły wyższe, zakłady opieki zdrowotnej, partnerów społecznych i gospodarczych, kościoły i związki wyznaniowe, parki narodowe i krajobrazowe, instytucje kultury i spółdzielnie mieszkaniowe. W każdej z ww. wymienionych osi priorytetowych realizowane były projekty na terenie Przemyśla i Tarnobrzega.

RPO WP 2014-2020 jest podstawowym dokumentem określającym kierunki rozwoju województwa podkarpackiego. Dokument ten formułuje ramy interwencji dla prowadzenia działań wpisujących się w trzy priorytety określone w głównym dokumencie kierunkowym dla polityki spójności, jakim jest Strategia Europa 2020, tj.:

- podniesienie jakości edukacji, poprawa wyników działalności badawczej, wspierania transferu innowacji i wiedzy w UE,
- rozwój zrównoważony rozumiany jako wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku, niskoemisyjnej i konkurencyjnej,
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu, czyli wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

Strategia Rozwoju Województwa – Podkarpackie 2020, jako dokument regionalny, horyzontalny i kierunkowy określający cele rozwojowe województwa. Struktura dokumentu uwzględnia wszystkie elementy wymienione w art. 11 ust. 1c ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁶, tj. diagnozę sytuacji społeczno – gospodarczej województwa, określenie celów strategicznych polityki rozwoju oraz określenie kierunków działań podejmowanych przez samorząd województwa dla osiągnięcia celów strategicznych. W dokumencie tym podkreślono konieczność wzmacniania funkcji regionalnych biegunów wzrostu, w tym ośrodków subregionalnych, wynikającej z istniejących zasobów, w celu podniesienia ich rangi w hierarchii ośrodków rozwoju na poziomie regionalnym i krajowym, z uwzględnieniem problemów miasta Przemyśla i Tarnobrzega.

- Strategia polityki społecznej stanowiąca i integralną część SRWP 2020 określa wdrożenie i koordynację zadań w zakresie włączenia społecznego w 3 następujących obszarach, tj.:
- zmniejszenie poziomu biedy i wykluczenia społecznego w województwie,
- wzrost aktywności osób mających trudności z wejściem i utrzymaniem się na rynku pracy,
- tworzenie zintegrowanego systemu wsparcia dla środowisk zagrożonych marginalizacją i wykluczeniem społecznym.

Program Strategiczny „Błękitny San”, jako dokument o charakterze operacyjno – wdrożeniowym służący realizacji założeń Strategii Rozwoju Województwa – Podkarpackie 2020. Obejmuje swoim zasięgiem obszar 48 jednostek samorządu terytorialnego (w tym miasto Przemyśl) położonych wzdłuż biegu rzeki San od południowo – wschodniego krańca województwa podkarpackiego po jego północno – zachodnie granice. Program wyznacza kierunki rozwoju gmin położonych wzdłuż Sanu i wskazuje priorytety oraz działania, ale pozostawia autonomię gminom i interesariuszom programu w zakresie wyboru projektów i przedsięwzięć służących jego realizacji. Program ten nie posiada własnego budżetu, z którego finansowane byłyby projekty, dlatego realizacja zaplanowanych działań wymaga pozyskiwania środków finansowych z różnych źródeł.

(dowód: akta kontroli str. 50 – 62)

2.2. WUP corocznie opracowywał Regionalny Plan Działań na rzecz Zatrudnienia, który jest dokumentem informującym jak polityka zatrudnienia w województwie podkarpackim odpowiada na zadania zawarte w Krajowym Planie Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2012 – 2014 oraz na lata 2015 – 2017. Dokument ten wskazywał dla województwa podkarpackiego priorytetowe grupy bezrobotnych i innych osób wymagających wsparcia na regionalnym rynku pracy w oparciu o określone w nim priorytety wynikające ze Strategii

⁶ Dz.U z 2016, poz. 486 ze zm.

Rozwoju Województwa – Podkarpacie 2020. Regionalny Plan Działań na rzecz Zatrudnienia zawierał diagnozę sytuacji na rynku pracy województwa podkarpackiego i jego poszczególnych powiatów (w tym Przemyśla i Tarnobrzega) w zakresie sytuacji społeczno – gospodarczej, stanu i struktury bezrobocia oraz form aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych. W Regionalnym Planie Działań na rzecz Zatrudnienia przedstawione zostały zadania, które będą realizowane w ramach priorytetów ze wskazaniem działań, przewidywanych efektów oraz wskaźników określających stopień realizacji poszczególnych zadań. W opracowanych w latach 2013 – 2016 Regionalnych Planach Działań na rzecz Zatrudnienia uwzględniono problemy miast, w tym Przemyśla i Tarnobrzega oraz wskazano następujące działania na rzecz poprawy rynku pracy:

- na 2013 r. zwiększenie adaptacyjności mieszkańców regionu na rynku pracy, rozwój zasobów ludzkich poprzez nowoczesną edukację, rozwój instytucji rynku pracy, wsparcie osób zagrożonych zwolnieniami w wyniku procesów restrukturyzacyjnych, aktywizacja zawodowa osób znajdujących się w trudnej sytuacji na rynku pracy, integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym, wspieranie rozwoju przedsiębiorczości,

- na 2014 r. zwiększenie adaptacyjności mieszkańców regionu na rynku pracy, rozwój zasobów ludzkich poprzez nowoczesną edukację, rozwój instytucji rynku pracy, wsparcie osób zagrożonych zwolnieniami w wyniku procesów restrukturyzacyjnych, aktywizacja zawodowa osób znajdujących się w trudnej sytuacji na rynku pracy, integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym, wspieranie rozwoju przedsiębiorczości,

- na 2015 r. wzrost zatrudnienia oraz wsparcie osób bezrobotnych będących w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy, rozwój zasobów ludzkich w regionie, poprzez nowoczesną edukację, wsparcie osób zagrożonych zwolnieniami w wyniku procesów restrukturyzacyjnych, aktywizacja zawodowa osób znajdujących się w trudnej sytuacji na rynku pracy, integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym,

- na 2016 r. rozwój zasobów ludzkich w regionie poprzez nowoczesną edukację, wsparcie osób pozostających bez zatrudnienia oraz zagrożonych utratą pracy, wspieranie rozwoju przedsiębiorczości oraz innowacyjnej gospodarki w regionie, doskonalenie świadczenia usług rynku pracy.

- na 2017 r. rozwój zasobów ludzkich w regionie poprzez nowoczesną edukację, wsparcie osób pozostających bez zatrudnienia oraz zagrożonych utratą pracy, wspieranie rozwoju przedsiębiorczości oraz innowacyjnej gospodarki w regionie, doskonalenie świadczenia usług rynku pracy.

Dokumenty te pełniły funkcje informacyjne w zakresie zadań wykonywanych przez WUP oraz partnerów, którzy zgłosili zadania do ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 12 – 19)

2.3. W opracowanych ww. dokumentach strategicznych i programowych dotyczących polityki rozwoju województwa podkarpackiego (SRWP 2020, RPO WP 2007 – 2013, RPO WP 2014 – 2020) wyznaczone zostały priorytety, cele i działania, które uwzględniały zidentyfikowane problemy i ryzyka dotyczące sytuacji społeczno – ekonomicznej regionu, w tym miast dotkniętych skutkami restrukturyzacji przemysłu (Tarnobrzeg, Przemyśl). Wskazane w tych dokumentach priorytety, cele i działania uwzględniały problemy miast, były ukierunkowane na zidentyfikowane problemy oraz na działania. W dokumentach tych podkreślano wzmacnianie funkcji regionalnych biegunów wzrostu, w tym ośrodków subregionalnych wynikających z istniejących zasobów, w celu podniesienia ich rangi w hierarchii ośrodków rozwoju na poziomie regionalnym i krajowym (w tym miast Przemyśla i Tarnobrzega).

W części RPO WP 2014 – 2020 dotyczącej diagnozy, wyzwań, potrzeb i potencjałów obszarów/sektorów objętych Programem uwzględnione zostały problemy odnoszące się m.in. do miast Przemyśla i Tarnobrzega. W RPO WP wyodrębnionych zostało 9 biegunów wzrostu. Rozmieszczenie biegunów wzrostu, w tym ośrodków

subregionalnych oraz ich położenie względem ośrodka centralnego – Rzeszowa, określone zostało jako potencjał stwarzający możliwości równomiernego rozwoju województwa oraz zapewniający wysoki stopień zintegrowania regionalnego systemu osadniczego. W związku z powyższym w ramach RPO WP 2014 – 2020 wyodrębnione zostały środki finansowe skierowane do Miejskich Obszarów Funkcjonalnych, w tym także dla MOF w Przemyśle i Tarnobrzegu.

W RPO WP 2007 – 2013 zidentyfikowane zostały obszary, które stanowiły bariery rozwoju oraz wskazane zostały te, które stwarzały szanse na szybszy rozwój województwa. Programy RPO WP 2007 – 2013 i RPO WP 2014 – 2020 nawiązywały bezpośrednio do celów strategicznych, priorytetów i kierunków działań określonych w SRWP 2020 uwzględniającej sytuację społeczno – ekonomiczną mieszkańców dotkniętych skutkami zmian gospodarczych całego regionu (w tym m.in. Przemyśla, Tarnobrzega). W SRWP 2020 w priorytecie 2.4 *Włączenie społeczne* wskazano następujące kierunki działań dotyczących całego regionu (w tym miast Przemyśla i Tarnobrzega): :

- zmniejszenie poziomu biedy i wykluczenia społecznego w regionie (kierunki działań 2.4.1) poprzez rozwój nowych form wsparcia indywidualnego i środowiskowego umożliwiających integrację zawodową i społeczną grupom szczególnie narażonym na życie w ubóstwie, zwiększenie dostępu do instytucji opieki nad dziećmi i osobami zależnymi (żłobki, przedszkola i ośrodki pobytu dziennego dla osób starszych), podnoszenie kwalifikacji osób bezrobotnych, zwiększenie aktywności zawodowej osób objętych pomocą społeczną,
- wzrost aktywności osób mających trudności z wejściem i utrzymaniem się na rynku pracy (2.4.2) poprzez stosowanie kompleksowych form aktywizacji osób bezrobotnych, rozwój przedsiębiorczości, tworzenie nowych miejsc pracy, poprawa współpracy pomiędzy publicznymi służbami zatrudnienia a innymi instytucjami działającymi na rynku pracy na rzecz zatrudnienia, wsparcie dla pracodawców przechodzących procesy adaptacyjne i modernizacyjne realizowane w formie tworzenia i wdrażania programów zwolnień monitorowanych,
- tworzenie zintegrowanego systemu wsparcia dla środowisk zagrożonych marginalizacją i wykluczeniem społecznym (2.4.3) określono, że „zintegrowany system wsparcia osób zagrożonych marginalizacją i wykluczeniem społecznym jest podstawowym instrumentem polityki społecznej”. W ramach tego kierunku określone zostały działania mające na celu wzmocnienie współpracy instytucji zorientowanych na rozwiązywanie problemów społecznych, w tym instytucji pomocy społecznej, publicznych służb zatrudnienia oraz organizacji pozarządowych. Zakres działań obejmuje: wyrównywanie szans osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w celu aktywizacji społecznej i zawodowej, wdrażanie kompleksowych programów wsparcia osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym, promocja modelu rodziny wielodzietnej i wdrażanie programu wspierającego takie rodziny (stypendia edukacyjne), rozwój sprawnego systemu pomocy społecznej, rozwój środowiskowych form wsparcia na rzecz dzieci, osób starszych i niepełnosprawnych, rozwój mieszkalnictwa wielorodzinnego oraz dostosowanie budynków na cele mieszkaniowe lub inne umożliwiające włączenie społeczne, zintegrowanie systemu informatycznego zapewniającego interoperacyjność informacyjną pomiędzy obszarami zabezpieczenia społecznego, rynkiem pracy, sprawozdawczością podatkową, statystyką publiczną oraz rynkiem pracy krajów członkowskich UE.

Wyznaczone priorytety oraz cele i działania w powyższych dokumentach były spójne z zidentyfikowanymi problemami i spełniały zasadę SMART (cel prosty, mierzalny, osiągalny, istotny i określony w czasie). Dokumenty powyższe opracowane zostały z uwzględnieniem wyników konsultacji społecznych, w których udział wzięli przedstawiciele środowisk samorządowych i społeczno – gospodarczych regionu (w tym przedstawiciele miast Przemyśla i Tarnobrzega).

(dowód: akta kontroli str. 65 – 70, 71 – 73)

2.4. W dokumentach strategicznych (tj. SRWP 2020, RPO WP 2007 – 2013, RPO WP 2014 - 2020) dla województwa podkarpackiego określone zostały wskaźniki, które pozwalały na ocenę realizacji przyjętych celów (priorytetów, założeń) dla regionu, w tym także dla miast Przemyśla i Tarnobrzega. SRWP 2020 zawiera system monitorowania poszczególnych priorytetów tematycznych z uwzględnieniem czterech dziedzin działań strategicznych.

W ramach poszczególnych dziedzin część przyjętych wskaźników monitoruje zmiany jakie zachodzą w sytuacji społeczno – gospodarczej miast subregionalnych m.in. Przemyśla i Tarnobrzega. W priorytecie tematycznym 3.5. *Spójność przestrzenna i wzmacnianie funkcji biegunów wzrostu* ustalone zostały następujące wskaźniki wyliczane dla miast subregionalnych (m.in. Przemyśla i Tarnobrzega):

- gęstość zaludnienia w Miejskim Ośrodku Funkcjonalnym (MOF) Przemyśl, MOF Tarnobrzeg,
- podmioty wpisane do rejestru REGON na 10 tys. ludności w stosunku do średniej w województwie,
- odsetek pracujących w sekcjach B-F (górnictwo, budownictwo w %),
- odsetek pracujących w sekcjach G-J (handel hurtowy i detaliczny, informacja i komunikacja w %),
- odsetek pracujących w sekcjach M-U (badawczo – rozwojowa, usługi w %),
- udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym (w %),
- wydatki na 1 mieszkańca na kulturę i ochronę dziedzictwa kulturowego.

W priorytecie tematycznym 2.4. *Włączenie społeczne* wskaźniki dotyczyły całego województwa podkarpackiego i obejmowały:

- wskaźnik zagrożenia ubóstwem po transferach społecznych (%),
- wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15 lat i więcej (%),
- liczba osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej na 10 tys. ludności,
- przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę w gospodarstwie domowym (Polska = 100),
- stopa bezrobocia rejestrowanego (%).

W ramach RPO 2007 – 2013 wskaźniki produktu, rezultatu i oddziaływania były określone częściowo dla realizacji celów danej osi priorytetowej, nie zaś w odniesieniu do realizacji celów odrębnie dla każdego z miast województwa.

W ramach RPO WP 2014 – 2020 wskaźniki produktu oraz rezultatu zostały określone dla każdego Priorytetu Inwestycyjnego. W Programie nie zostały wyodrębnione wskaźniki dla poszczególnych miast, z wyłączeniem działań dedykowanych ośrodkom miejskim. Działania te dotyczyły w szczególności osi V Priorytetu Inwestycyjnego 4e Promowanie strategii niskoemisyjnych dla wszystkich rodzajów terytoriów, w szczególności dla obszarów miejskich oraz osi VI Priorytetu inwestycyjnego 9b Wspierania rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności na obszarach miejskich i wiejskich. W przypadku tych działań wskaźniki nie były określone dla konkretnych miast, ale dla obszarów, na których realizowane będą projekty wyłonione do dofinansowania w trybie konkursowym.

(dowód: akta kontroli str. 65 – 70)

2.5. Wśród dokumentów strategicznych, programów i planów szczególne działania mające na celu rozwiązywanie problemów społeczno – ekonomicznych zaplanowano w Strategii Polityki Społecznej Województwa Podkarpackiego stanowiącej integralną część SRWP 2020 i w RPO WP 2014 – 2020.

W Programie tym wyodrębnione zostały środki dla MOF, w tym dla Przemyśla i Tarnobrzega w ramach poszczególnych osi priorytetowych poprzez przeprowadzenie dedykowanych konkursów dla obszarów funkcjonalnych 8 regionalnych biegunów wzrostu (MOF Krosno, Dębica – Ropczyce, Przemyśl, Mielec, Tarnobrzeg, Jarosław – Przeworsk, Sanok – Lesko, Stalowa Wola. Konkursy dla MOF zaplanowane zostały w ramach:

- Osi priorytetowej I *Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka* – Priorytet Inwestycyjny 3a Promowanie przedsiębiorczości, w szczególności poprzez ułatwianie gospodarczego wykorzystywania nowych pomysłów oraz sprzyjanie tworzeniu nowych firm, w tym również poprzez inkubatory przedsiębiorczości (działanie 1.3),
- Osi priorytetowej III *Czysta energia* – Priorytet Inwestycyjny 4a Wspieranie wytwarzania i dystrybucji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych (działanie 3.1) oraz Priorytet inwestycyjny 4e Promowanie strategii niskoemisyjnych dla wszystkich rodzajów terytoriów, w szczególności dla obszarów miejskich (działanie 5.4),

- *Oś priorytetowa IV Ochrona środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego* – priorytet inwestycyjny 5b Wspieranie inwestycji ukierunkowanych na konkretne rodzaje zagrożeń przy jednoczesnym zwiększeniu odporności na klęski i katastrofy i rozwijaniu systemów zarządzania klęskami i katastrofami (działanie 4.1), Priorytet inwestycyjny 6a Inwestowanie w sektor gospodarki odpadami (działanie 4.2), Priorytet inwestycyjny 6b Inwestowanie w sektor gospodarki wodnej (poddziałanie 4.3.1), Priorytet Inwestycyjny 6c Zachowanie, ochrona, promowanie i rozwój dziedzictwa naturalnego i kulturowego (działanie 4.4) oraz Priorytet Inwestycyjny 6d Ochrona i przywrócenie różnorodności biologicznej, ochrona i rekultywacja gleby oraz wspieranie usług ekosystemowych poprzez program Natura 2000 (działanie 4.5),
- *Oś priorytetowa V Infrastruktura komunikacyjna* – Priorytet Inwestycyjny 4e Promowanie strategii niskoemisyjnych dla wszystkich rodzajów terytoriów, w szczególności obszarów miejskich (działanie 5.4),
- *Oś priorytetowa VI Spójność przestrzenna i społeczna* – Priorytet Inwestycyjny 9b Wspieranie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności na obszarach miejskich i wiejskich (działanie 6.3),
- *Oś priorytetowa VII Regionalny rynek pracy* – Priorytet Inwestycyjny 8i Dostęp do zatrudnienia dla osób poszukujących pracy i osób biernych zawodowo, w tym długotrwale bezrobotnych oraz oddalonych od rynku pracy, także poprzez lokalne inicjatywy na rzecz zatrudnienia oraz wspieranie mobilności pracowników (działanie 7.1), Priorytet Inwestycyjny 8iii Praca na własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw (działanie 7.3) oraz Priorytet Inwestycyjny 8iv Równość mężczyzn i kobiet we wszystkich dziedzinach, w tym dostęp do zatrudnienia, rozwój kariery, godzenie życia zawodowego i prywatnego oraz promowanie równości wynagrodzeń za taką samą pracę (działanie 7.4).
- *Oś priorytetowa VIII Integracja społeczna* – Priorytet Inwestycyjny 9i Aktywne włączenie, w tym równe szanse oraz aktywne uczestnictwo i zwiększenie szans na zatrudnienie (działanie 8.1) oraz Priorytet Inwestycyjny 9iv Ułatwianie dostępu do przystępnych cenowo, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym (działanie 8.3. oraz działanie 8.4).

W poprzednim okresie programowania w RPO WP 2007 – 2013 nie było uprzywilejowanych miast, dla których przewidziane szczególne formy wsparcia na realizację działań. Program w swoich założeniach miał na celu równe traktowanie, co oznaczało równy dostęp do środków dla wszystkich zainteresowanych.

(dowód: akta kontroli str. 65 – 70)

2.6. Środki finansowe na realizację działań mających na celu rozwiązywanie problemów społeczno – ekonomicznych miast (m.in. dla Przemysła i Tarnobrzega) zaplanowane zostały tylko w ramach RPO WP 2014 – 2020 z przeznaczeniem na konkursy dedykowane dla wszystkich 8 regionalnych biegunów wzrostu, w tym dla MOF Przemysła i Tarnobrzega. Alokacja środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w kwocie 493.902,2 tys. zł ramach RPO WP 2014 – 2020 z przeznaczeniem na konkursy dedykowane dla MOF (w tym Przemysła i Tarnobrzega) w podziale na poszczególne działania/poddziałania przedstawia się następująco:

- działanie 1.3. Promowanie przedsiębiorczości (typ 1 Strefy aktywności gospodarcze) – 30.000 tys. zł, promowanie przedsiębiorczości (typ 2 Inkubatory przedsiębiorczości) – 30.000 tys. zł,
- działanie 3.1. Rozwój Odnawialnych źródeł Energii (bez projektów parasolowych) – 25.000 tys. zł,
- działanie 4,2, Gospodarka odpadami (typ 1 projektu – punkty selektywnej zbiórki odpadów komunalnych) – 20.000 tys. zł
- poddziałanie 4.3.1. Gospodarka ściekowa – 150.000 tys. zł,
- działanie 4.4. Kultura – 31.000 tys. zł,
- działanie 5.4. Niskoemisyjny transport miejski – 129.272,2 tys. zł,
- działanie 6.3 Rewitalizacja przestrzeni regionalnej - 78.629,9 tys. zł.

W RPO WP 2014 – 2020 zaplanowane zostały środki finansowe w ramach osi finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego z przeznaczeniem na dofinansowanie konkursów dedykowanych dla 8 regionalnych biegunów wzrostu, w tym dla MOF Przemysła i Tarnobrzega. Alokacja środków Europejskiego Funduszu Społecznego w kwocie 144.900 tys. zł ramach RPO WP 2014 – 2020 z przeznaczeniem na konkursy dedykowane dla MOF (w tym Przemysła i Tarnobrzega) w podziale na poszczególne działania/poddziałania przedstawia się następująco:

- działania 7.1. Poprawa sytuacji osób bezrobotnych na rynku pracy (95.000 tys. zł),
- działania 7.3 Wsparcie rozwoju przedsiębiorczości (22.000 tys. zł),
- działania 8.1. Aktywna integracja osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (14.500 tys. zł),
- działania 8.3. Zwiększenie dostępu do usług społecznych i zdrowotnych (6.780 tys. zł),
- działania 8.4. Poprawa dostępu do usług wsparcia rodziny i pieczy zastępczej (6.620 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 65 – 70)

2.7. Wojewódzka Rada Rynku Pracy⁷, jako organ opiniodawczy i doradczy Marszałka Województwa, corocznie opiniowała projekt Regionalnego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na dany rok oraz sprawozdanie z realizacji zadań określonych w Regionalnym Planie Działań na rzecz Zatrudnienia za rok ubiegły. Dokumenty te przyjmowane były uchwałami Zarządu Województwa Podkarpackiego. Wojewódzka Rada Rynku Pracy stosownie do art. 22 ust.4 ustawy o promocji zatrudnienia inspirowała przedsięwzięcia zmierzające do pełnego i produktywnego zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich w regionie. W opiniach dotyczących przyjęcia powyższych dokumentów uwzględniane były zadania, które zostały zaplanowane lub zrealizowane w ramach poszczególnych priorytetów wynikających ze SRWP 2020 dotyczące poprawy sytuacji na rynku pracy województwa, w tym poszczególnych powiatów (Przemysła i Tarnobrzega) oraz form aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych i wymagających wsparcia na regionalnym rynku pracy.

(dowód: akta kontroli str. 12 – 19)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że prawidłowo zaprogramowano kierunki działań w regionie mające na celu rozwiązywanie problemów społeczno – ekonomicznych uwzględniające m.in. wyniki rozpoznanych problemów Miejskich Ośrodków Funkcjonalnych (m.in. Przemysła i Tarnobrzega).

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. W latach 2013 – 2016 na obszarze miasta Tarnobrzega w ramach RPO WP 2007 – 2013 dofinansowanych zostało 8 projektów infrastrukturalnych o wartości 24.661,2 tys. zł, w tym dofinansowanie ze środków UE wynosiło 21.280 tys. zł⁸.

⁷ Realizacja zapisu art. 3 ust.4 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U z 2016, poz. 645).

⁸ Projekty dotyczyły następujących obszarów, a kwoty dofinansowania ze środków UE wynosiły odpowiednio:
- modernizacji drogi wojewódzkiej nr 723 w Tarnobrzegu (4.867,5 tys. zł),

Na obszarze Przemysła nie realizowano projektów infrastrukturalnych.

W latach 2013 – 2015 ramach RPO WP 2007 – 2013 samorządy miast Tarnobrzega i Przemysła zrealizowały 4 projekty w zakresie pomocy na rynku pracy, gospodarki mieszkaniowej, pomocy społecznej o wartości 34.233,1 tys. zł (dofinansowane ze środków UE w kwocie 19.039,1 tys. zł). w tym:

- utworzenie Regionalnego Centrum Promocji obszaru Natura 2000 – Tarnobrzaska Dolina Wisły w Tarnobrzegu (dofinansowanie ze środków UE - 807,1 tys. zł),
- modernizacja infrastruktury Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Tarnobrzegu (2.883,5 tys. zł),
- modernizacja Zamku Kazimierzowskiego wraz z rewitalizacją Parku Miejskiego w Przemysłu (12.676,7 tys. zł),
- kompleksowa modernizacja, odnowa i ochrona budynku Centrum kulturalnego w Przemysłu – wojewódzkiej instytucji kultury (2.671,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 80 – 84)

W ramach RPO WP 2014 – 2020 w obszarze zadań dotyczących pomocy społecznej, rynku pracy, gospodarki mieszkaniowej i zapewnienia opieki nad dziećmi miasta Tarnobrzeg i Przemysł zrealizowały 5 projektów na łączną kwotę wynoszącą⁹ 21.452,7 tys. zł, natomiast 26 projektów na łączną kwotę 27.973,35 tys. zł wg stanu na koniec I półrocza 2017 r. pozostawało w trakcie realizacji. Zrealizowane projekty w latach 2015 – I półrocze 2017 r. dotyczyły:

- aktywizacji osób powyżej 29 roku życia pozostających bez pracy w powiecie tarnobrzskim i mieście Tarnobrzeg (etap I - 1.962,7 tys. zł),
- aktywizacji osób powyżej 29 roku życia pozostających bez pracy w powiecie przemyskim i mieście Przemysł (etap I - 3.095,6 tys. zł),
- modernizacji energetycznej budynków użyteczności publicznej miasta Tarnobrzega – etap I i etap II (13.470,6 tys. zł),
- przebudowy infrastruktury dydaktycznej Zespołu Szkół w Tarnobrzegu wraz z zakupem wyposażenia (2.923,8 tys. zł).

W trakcie realizacji pozostawały m.in. kolejne projekty: Przemysł szansą na zmiany (3.563,1 tys. zł), Aktywny Przemysł 2014 – 2020 (1.221,3 tys. zł), Własna firma – Podkarpacki Program Wspierania Przedsiębiorczości w Przemysłu (4.113,9 tys. zł), Kształcenie zawodowe szansą dla Ciebie w Przemysłu (1.921,2 tys. zł), Rozbudowa i integracja systemu komunikacji publicznej na terenie MOF Przemysł (28.926,3 tys. zł), Aktywizacja osób powyżej 29 roku życia pozostających bez pracy w powiecie przemyskim (etap II i III) i Aktywizacja osób powyżej 29 roku życia pozostających bez pracy w powiecie tarnobrzskim (etap II i III)

(dowód: akta kontroli str. 85 – 92)

3.2. Realizacja projektów w ramach RPO WP 2007 – 2013 i RPO WP 2014 – 2020 odbywała się w sposób planowy i systematyczny. Poszczególne projekty mające na celu rozwiązywanie problemów społeczno – ekonomicznych mieszkańców miast wpisywały się priorytety RPO 2007 – 2013 i RPO WP 2014 – 2020 oraz były spójne z innymi dokumentami

- modernizacja dróg powiatowych na terenie miasta Tarnobrzega (6.042,4 tys. zł),
- modernizacja dróg gminnych w Tarnobrzegu (6.017,7 tys. zł),
- montaż ogniw fotowoltaicznych (918,8 tys. zł),
- poprawa działania i rozbudowa systemu zaopatrzenia w wodę miasta Tarnobrzeg (321,2 tys. zł),
- poprawa stanu bezpieczeństwa na terenie województwa podkarpackiego poprzez wyposażenie jednostek Policji (m. Tarnobrzeg) w specjalistyczny sprzęt (879,6 tys. zł),
- odbudowa obiektów infrastruktury sportowej zniszczonych w wyniku powodzi w 2010 r. na terenie m. Tarnobrzega (567,4 tys. zł),
- rewitalizacja terenów przemysłowych poprzez budowę stacji wodnej nad jeziorem Machowskim (1.665,3 tys. zł).

⁹ Według umów o dofinansowanie projektów

programowymi dla woj. podkarpackiego (SRWP 2020). Celem zrealizowanych projektów było niwelowanie słabych stron w rozwoju województwa podkarpackiego.

(dowód: akta kontroli str. 80 – 81)

3.3. Przykładowe, istotne rezultaty wdrażanych w latach 2014 – 2016 projektów przez miasto Tarnobrzeg i Przemyśl w ramach RPO WP 2014 – 2020 w obszarze zadań dotyczących pomocy społecznej, pomocy na rynku pracy, gospodarki mieszkaniowej i opieki nad dziećmi były następujące:

- aktywizacja zawodowa osób powyżej 29 roku życia (2015 r) w powiecie tarnobrzskim i mieście Tarnobrzeg (wartość projektu według umowy o dofinansowanie 1.962,7 tys. zł). Efekty projektu to zwiększenie usług i instrumentów rynku pracy określonych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z wyłączeniem robót publicznych finansowanych ze środków Funduszu Pracy,

- aktywizacja zawodowa osób powyżej 29 roku życia (2015 r) w powiecie przemyskim i mieście Przemyśl (3.095,6 tys. zł). Efekty projektu to zwiększenie usług i instrumentów rynku pracy określonych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z wyłączeniem robót publicznych finansowanych ze środków Funduszu Pracy,

- głęboka modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej miasta Tarnobrzega – etap I (2016 r. wartość projektu według umowy o dofinansowanie 11.040,2 tys. zł). Efekty projektu to wdrożenie systemu zarządzania oświatą oraz miastem opartego na otwartej cyfrowej platformie umożliwiającej udostępnianie danych publicznych i świadczenia e-usług, a także elektronizację kontaktu edukacja/rodzic/uczeń, poprawa organizacji pracy oraz usprawnienie obsługi interesantów, wzrost wymiany korespondencji elektronicznej,

- głęboka modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej miasta Tarnobrzega – etap II (2016 r. wartość projektu według umowy o dofinansowanie 2.430,5 tys. zł). Efekty projektu to zwiększenie efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym i budynkach użyteczności publicznej poprzez głęboką modernizację energetyczną budynków użyteczności publicznej miasta Tarnobrzega. Poprawa stanu termoteknicznego budynków, tj. wymiana instalacji grzewczej, odgromowej, docieplenie, wymiana części stolarki okiennej, montaż instalacji fotowoltaicznej, wymiana instalacji centralnego ogrzewania, docieplenie budynku,

- przebudowa infrastruktury dydaktycznej Zespołu Szkół w Tarnobrzegu (2016 r. o wartości 2.923,8 tys. zł). Projekt wdrażany przez gminę Tarnobrzeg. Efekty projektu to docieplanie ścian budynku, wymiana stolarki okiennej, drzwiowej, instalacji elektrycznych, instalacji sanitarnych.

(dowód: akta kontroli str.85 – 92)

3.4. W ramach RPO WP 2014 – 2020 Prezydenci Tarnobrzega oraz Przemyśla do zakończenia czynności kontrolnych w UMWP, wnioskowali o dofinansowanie odpowiednio 13 i 4 projektów. Z liczby wnioskowanych 17 projektów, 13 zostało wybranych do dofinansowania, 3 pozostawało w trakcie oceny, a 1 został oceniony negatywnie w pierwszym postępowaniu konkursowym, natomiast w drugim został oceniony pozytywnie i wybrany do dofinansowania. Dotyczyło to projektu pn. Innowacyjny T@mobrzeg, zintegrowany system zarządzania miastem i oświatą w ramach działania 2.1. Podniesienie efektywności i dostępności e-usług. Przyczyną negatywnej oceny formalnej w I naborze było ujęcie w ramach kosztów kwalifikowanych wydatków, które nie kwalifikowały się do dofinansowania. W ramach RPO WP 2007 – 2013 ostatnie nabory wniosków o dofinansowanie przeprowadzone zostały w 2012 r. Poza ww. wnioskowaniem w ramach RPO WP Prezydenci Tarnobrzega i Przemyśla nie występowali do UMWP o wsparcie innych inicjatyw.

(dowód: akta kontroli str. 80 – 84)

3.5. System monitoringu i ewaluacji SRWP 2020 zakładał monitorowanie założeń zapisanych w tym dokumencie w cyklu rocznym i trzyletnim. W związku z tym pierwszym dokumentem przedstawiającym informację o stanie realizacji SRWP 2020 był raport z 2014

r.¹⁰ następnie raport z 2016 r.¹¹ oraz raport trzyletni za okres 2013 - 2016¹². Raporty te sporządzane były przez firmy zewnętrzne. W rok po uchwaleniu SRWP 2020 zlecono firmie zewnętrznej przeprowadzenie badania i analizy oraz opracowanie raportu stanowiącego podsumowanie pierwszego roku obowiązywania Strategii. Raport trzyletni przedstawia wyniki badania przeprowadzonego przez zewnętrzną firmę Geoprofit oraz stanowi podsumowanie i syntezę trzech lat realizacji SRWP 2020. Raporty zawierają ocenę realizacji i aktualności Strategii zarówno pod względem przestrzegania wpływu realizacji SRWP i zachodzących zmian, jak również w odniesieniu do wskaźników monitoringu. Przeprowadzona analiza obejmuje dziedziny działań strategicznych oraz wszystkie priorytety tematyczne. Dokument przedstawia również terytorialny wymiar SRWP 2020. Celem głównym raportów była ocena stopnia realizacji i osiągnięcia zakładanych efektów wdrażanych działań poszczególnych priorytetów tematycznych. W raportach (rocznym i trzyletnim) uwzględniono wpływ realizowanych działań określonych w SRWP 2020, RPO WP 2007 – 2013 i RPO WP 2014 – 2020 na rozwiązywanie problemów społeczno – ekonomicznych regionu, w tym poszczególnych biegunów wzrostu. Wskazano, że potencjalna barierą zrównoważonego rozwoju województwa jest słaba dynamika rozwoju gospodarczego w ośrodkach subregionalnych – Przemyślu i Tarnobrzegu. Bez wzmocnienia potencjału ośrodków miejskich trudno oczekiwać poprawy sytuacji na rynku pracy, polityki społecznej oraz pozytywnych trendów w zakresie kapitału ludzkiego¹³.

Główne wnioski wynikające z raportu realizacji SRWP 2020 za lata 2013 – 2016 dotyczyły regionu i były następujące:

- priorytet tematyczny 2.4 Włączenie społeczne - podejmowane w województwie działania przyczyniły się do spadku poziomu korzystania z pomocy społecznej. Utrzymuje się nadal niekorzystna sytuacja w ograniczaniu bezrobocia oraz dostosowaniu kwalifikacji do zmieniających się wymogów rynku pracy. Sukces w obszarze włączenia społecznego zależy od dostosowania szkolnictwa zawodowego do zmieniającego się rynku pracy oraz branż kluczowych. Natomiast Podkarpacie wciąż słabo radzi sobie z tym rodzajem kształcenia,

- Priorytet tematyczny 3.5. Spójność przestrzenna i wzmacnianie funkcji biegunów wzrostu - Niski poziom rozwoju zbiorowej komunikacji publicznej w funkcjonowaniu obszarów biegunów wzrostu (m. Tarnobrzega i m. Przemyśla) choć widoczne są procesy jego rozwoju. Dotychczasowe działania w polityce regionalnej wskazują na wysoki priorytet polityki miejskiej w planach strategicznych samorządu województwa.

Głównym elementem strukturalnym systemu monitorowania i ewaluacji SRWP 2020, w tym także jest Regionalne Obserwatorium Terytorialne województwa podkarpackiego (ROT), którego zadaniem jest monitorowanie i ocena całości interwencji publicznej w procesie rozwoju regionu. Regionalne Obserwatorium Terytorialne powołane zostało zarządzeniem nr 8/2013 Marszałka Województwa Podkarpackiego z dnia 19 lutego 2013 r. funkcjonuje w strukturze UMWP w Departamencie Rozwoju Regionalnego. Do głównych zadań ROT należy:

- monitorowanie wdrażania SRWP 2020, opracowywanie studiów, analiz, raportów dotyczącej aktualnej sytuacji społeczno gospodarczej, trendów rozwojowych i kierunków rozwoju województwa,

- realizacja wspólnych działań monitoringowych i analitycznych we współpracy lub na zlecenie, w tym opracowywanie cyklicznych raportów.

W kontrolowanym okresie ROT przedstawiało Sejmikowi i Zarządowi Województwa Podkarpackiego następujące informacje w zakresie oceny realizacji przyjętych w SRWP 2020 założeń dotyczących regionu, z uwzględnieniem MOF Przemyśla i Tarnobrzega:

- przegląd regionalny województwo podkarpackie (opracowanie coroczne),

¹⁰ Przedstawiony na XVI sesji Sejmiku WP w dniu 30.11.2015 r.

¹¹ Przedstawiony na XXIX sesji Sejmiku WP w dniu 28.11.2016 r.

¹² Przedstawiony na XXIV sesji Sejmiku WP w dniu 27.03.2017 r.

¹³ RPO WP 2014 – 2020, s. 33.

- miasta województwa podkarpackiego – perspektywa rozwoju,
- roczne informacje o przebiegu i wynikach monitoringu SRWP 2020,
- studenci podkarpackich uczelni - analiza przestrzennego oddziaływania,

(dowód: akta kontroli str. 93 – 103)

3.6. W kontrolowanym okresie opracowane raporty i informacje o realizacji SRWP 2020 zostały zaprezentowane na sesjach Sejmiku Województwa¹⁴. Z informacji za lata 2015 - 2016 dotyczącej całego regionu wynikało, że poprawiła się sytuacja społeczno – gospodarcza w okresie od wdrożenia SRWP (2013 r.) o czym świadczą pozytywne zmiany w wartościach wskaźników monitorujących. Wśród priorytetów dotyczących polityki społecznej w województwie podkarpackim, w których wystąpiły negatywne zmiany należy wymienić obszar włączenia społecznego oraz spójność przestrzenna i wzmacnianie begunów wzrostu. Nie uległa poprawie sytuacja materialna gospodarstw domowych (najniższy w kraju przeciętny dochód rozporządzalny na 1 osobę w gospodarstwie domowym), wzrosła liczba osób korzystających z pomocy społecznej. Zmniejszyła się natomiast stopa bezrobocia rejestrowanego.

W obszarze spójności przestrzennej i wzmocnienia begunów wzrostu nie poprawiła się sytuacja gospodarcza MOF, widoczne było zmniejszenie ilości podmiotów wpisanych do systemu REGON na 10 tys. mieszkańców wszystkich miast subregionalnych, zmniejszył się natomiast udział zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym.

Ponadto, w podsumowaniu wyników przeprowadzonych badań ewaluacyjnych dotyczących stopnia realizacji SRWP 2020, w tym także Strategii polityki społecznej przeprowadzonych przez Regionalne Obserwatorium Terytorialne w 2016 r. (przedstawionych na Sesji XXIX sesji Sejmiku Województwa w dniu 28 listopada 2016 r.) wykazano, że:

- pozytywne zmiany wartości wskaźników monitorujących dotyczyły działań ukierunkowanych na rozwój turystyki, w zakresie dostępności komunikacyjnej oraz funkcji metropolitalnych Rzeszowa. Właściwy kierunek zmian został wskazany także w obszarze wsparcia funkcji obszarów wiejskich (rozwój infrastruktury technicznej) oraz w zakresie ochrony środowiska (poprawa jakości wód powierzchniowych, wzrost powierzchni obszarów prawnie chronionych). Pozytywnym zjawiskiem był spadek udziału osób bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym we wszystkich MOF ośrodków subregionalnych. W województwie podkarpackim (wg stanu na koniec 2016 r.) stopa bezrobocia wynosiła 9,9%, co w zestawieniu ze średnią krajową 7,5% było wynikiem bardzo niekorzystnym.

Wzrastał przeciętny dochód rozporządzalny na 1 osobę w gospodarstwie domowym w woj. Podkarpackim (Polska =100) i wynosił w 2013 r. 76,8, w 2016 r. – 79,1. Natomiast przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto było jednym z najniższych w skali kraju

¹⁴ Raport roczny z realizacji SRWP zawierający rekomendacje, przyjęty przez Zarząd Województwa Podkarpackiego i przedstawiony Sejmikowi Województwa w lutym 2015 r.

- Informacja o stopniu realizacji SRWP przedstawiona na XVI sesji Sejmiku Województwa w dniu 30 listopada 2015 r.,

- Raport z realizacji SRWP za okres 2013 – 2016 z odniesieniem do nowych elementów modelu programowania polityki rozwoju zaprezentowany na XXXIV sesji Sejmiku Województwa w dniu 27 marca 2017 r.

- Informacja o stopniu realizacji SRWP przedstawiona na XXIX sesji Sejmiku Województwa w dniu 28 listopada 2016 r.

i wynosiło 3836,5 zł (w kraju 4047,21 zł). Największą liczbę osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców odnotowano w woj. Podkarpackim 569 (w kraju 420) i w analizowanym okresie widoczny był wzrost tego wskaźnika.

- koncentracja trendów niekorzystnych (spadek wartości zakładanych wskaźników) dotyczył takich obszarów jak: spójność przestrzenna i wzmacnianie funkcji biegunów wzrostu, nauka, badania i szkolnictwo wyższe, wydatki na kulturę i dziedzictwo kulturowe.

(dowód: akta kontroli str. 104 – 260)

3.7. Aktualnie obowiązująca Strategia rozwoju województwa – Podkarpacie 2020 przyjęta uchwałą Sejmiku Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie Nr XXXVII/697/13 z 26 sierpnia 2013 r. do czasu zakończenia niniejszej kontroli nie była aktualizowana, gdyż cele wskazane w SRWP 2020 dla regionu pozostają aktualne oraz spójne z dokumentami strategicznymi na poziomie krajowym, w tym przyjętą przez Radę Ministrów 14.02.2017 r. Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 roku, z perspektywą do 2030 (co znajdowało potwierdzenie w przygotowywanych analizach oraz badaniach wykonywanych przez ekspertów zewnętrznych).

(dowód: akta kontroli str. 94 - 96)

3.8. W wyjaśnieniu Marszałek Województwa Podkarpackiego podał, że wyniki monitoringu i ewaluacji SRWP 2014 – 2020 wskazywały, że w latach 2013 – 2016 widoczna była poprawa sytuacji społeczno – ekonomicznej mieszkańców miast Tarnobrzega i Przemyśla. W okresie tym wystąpiła poprawa na rynku pracy tych miast, na co wskazywały dane dotyczące liczby osób bezrobotnych oraz stopy bezrobocia rejestrowanego. Liczba bezrobotnych mieszkańców Przemyśla zmniejszyła się o 1.354 osoby, a stopa bezrobocia spadła o 3,7% (z 17,7% do 14%), natomiast Tarnobrzega o 1.014 osób i o 3,4% stopa bezrobocia (z 15,2% do 11,8%). Poprawie uległa sytuacja społeczna (dotyczyło to Przemyśla i Tarnobrzega). W Przemyślu zmniejszyła się liczba osób korzystających z pomocy i wsparcia z 4.687 w 2013 r. do 3.282 w 2016 r., a w Tarnobrzegu zwiększyła się z 3.126 w 2013 r. do 4.773 w 2016 r. Zmniejszyła się natomiast w analizowanym okresie liczba mieszkań komunalnych pozostających w zasobie gminy w Tarnobrzegu z 579 do 510, w Przemyślu z 2.238 do 1.860.

(dowód: akta kontroli str. 261 - 338)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że skutecznie i efektywnie zrealizowane zostały przyjęte w dokumentach programowych założenia, z zapewnieniem ich finansowania i monitorowania.

IV. 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 Najwyższej Izbie Kontroli¹⁵, 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 Rzeszowie.

Rzeszów, dnia października 2017 r.

Kontroler
Alina Walenia
Główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
Podpis

.....
podpis

¹⁵ Dz.U. z 2017 r., poz.524