



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.014.01.2017

P/17/070

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/070 – Rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast istotnie dotkniętych skutkami zmian gospodarczych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	Lech J. Kowalczyk – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWR/128/2017 z dnia 12 lipca 2017 r. (dowód: akta kontroli, str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wybrzeże J. Słowackiego 12, 50-411 Wrocław (dalej: „UMWD” lub „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Cezary Przybylski – Marszałek Województwa Dolnośląskiego (dalej: „Marszałek”) (dowody: akta kontroli, str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej uzasadnienie

W ocenie NIK¹, w okresie objętym kontrolą² w Urzędzie prawidłowo realizowano zadania mające wpływ na rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast województwa dolnośląskiego, w tym Wałbrzycha³, istotnie dotkniętych skutkami zmian gospodarczych. Zaznaczyć jednak należy, iż realizację tych zadań determinowały nie tylko zakres kompetencji Urzędu, jak w głównej mierze uwarunkowania systemowe polityki społecznej, wynikające zarówno z ram systemowych ustalanych przez samorząd województwa, jak też regulacji ogólnokrajowych.

W Urzędzie dołożono należytej staranności, aby diagnozować sytuację w regionie w następstwie identyfikacji występujących najistotniejszych problemów społeczno-ekonomicznych, przede wszystkim poprzez właściwe merytorycznie wydziały Urzędu, a dzięki mechanizmom monitoringu i kontroli, także poprzez nadzorowane jednostki organizacyjne realizujące merytoryczne zadania, w szczególności Wojewódzki Urząd Pracy w Wałbrzychu oraz Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej we Wrocławiu.

Zarówno cele, jak i kierunki działań określone w dokumentach strategicznych i programowych opracowanych dla województwa dolnośląskiego były spójne i odpowiadały zidentyfikowanemu problemowi. Dokonując możliwie pełnej diagnozy sytuacji społecznej w regionie, monitorowano⁴ wybrane problemy, opracowując szereg raportów własnych, jak i z wykorzystaniem raportów m.in. w ramach realizowanych przez Dolnośląski Ośrodek Polityki Społecznej (DOPS) projektów systemowych Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki⁵, czy przez Dolnośląski

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

² Lata 2013-2016, z uwzględnieniem okresu wcześniejszego.

³ Tj. jednostki również objętej niniejszą kontrolą.

⁴ Artykuł 21 pkt 3a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 930); dalej: „ustawa o pomocy społecznej”.

⁵ Zarówno na lata 2007-2013, jak i 2014-2020.

Wojewódzki Urząd Pracy w Wałbrzychu w zakresie zadań związanych z opracowywaniem badań i analiz rynku pracy⁶.

NIK pozytywnie ocenia uwzględnienie w dokumentach strategicznych i programowych województwa dolnośląskiego (w szczególności w *Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020* oraz w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2020), szeregu szczególnych działań przewidzianych dla tzw. Obszarów Strategicznej Interwencji⁷, w tym dla Wałbrzycha. Jednostkę tę, z uwagi na kumulację problemów społeczno-ekonomicznych, zaliczono do miast o najwyższym nasileniu potrzeb rewitalizacyjnych w regionie. Zapisy tych dokumentów były zbieżne z krajowymi oraz europejskimi założeniami strategicznymi.

Pozytywnie Izba ocenia również monitorowanie i nadzorowanie opracowania, wdrożenia oraz realizowania dokumentu programowego w obszarze polityki społecznej – *Dolnośląskiej Strategii Integracji Społecznej na lata 2014-2020*.

W okresie objętym kontrolą Wałbrzychowi oraz jego jednostkom organizacyjnym, a także podmiotom działającym na terenie tego miasta, udzielano dofinansowania ze środków europejskich, w szczególności w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL), którego działania nakierowane były na rozwiązywanie m.in. takich problemów, jak bezrobocie lub wykluczenie społeczne. W opracowanych dokumentach - *Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020* oraz *Dolnośląskiej Strategii Integracji Społecznej na lata 2014-2020* – wyznaczonym celom, w ramach których wytyczono kierunki działań, przypisano wskaźniki pozwalające na monitorowanie i ocenę ich realizacji. W Urzędzie prawidłowo, tj. zgodnie z przyjętymi założeniami, realizowano działania, zbadane w ramach kontroli, mające na celu poprawę sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców miast istotnie dotkniętych skutkami zmian gospodarczych, w tym Wałbrzycha.

Podejmowane w Urzędzie działania w zakresie realizowanych celów oraz poprawa warunków gospodarczych i społecznych mieszkańców miast istotnie dotkniętych skutkami zmian gospodarczych, nie wpłynęły jednak dotychczas na ograniczenie zjawiska depopulacji⁸ w miastach województwa dolnośląskiego istotnie dotkniętych skutkami zmian gospodarczych, a w szczególności w Wałbrzychu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Identyfikowanie problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast

Opis stanu
faktycznego

1.1. Analizy problemów województwa dolnośląskiego i diagnozy sytuacji społeczno-ekonomicznej jego mieszkańców dokonywano w ramach opracowanych dokumentów zawierających wieloaspektowy przekrój zjawisk i procesów zachodzących w przestrzeni regionalnej w różnorodnych sferach: demograficznej, społecznej, gospodarczej, środowiskowej, techniczno-infrastrukturalnej oraz transportowej. Zbiór analiz obejmował takie dokumenty, jak m.in.: (1) „*Demograficzne i gospodarcze aspekty rozwoju miast Dolnego Śląska*”, (2) „*Prognoza demograficzna dla gmin województwa dolnośląskiego do 2035 r.*”

⁶ Stosownie do przepisów ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2017 r., poz. 1065 ze zm.); dalej: „ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy”.

⁷ Zwanych dalej „OS”.

⁸ Depopulacja albo spadek populacji – dowolne zmniejszenie liczebności jakiegoś organizmu na wskazanym terenie. Zwykle określa się tym terminem drastyczne zmniejszenie populacji ludzi na jakimś obszarze. Może ono być spowodowane zarówno powolnymi trendami demograficznymi, jak migracje czy ujemny przyrost naturalny (wikipedia).

(3) „*Studium o spójności funkcjonalnej we Wrocławskim Obszarze Funkcjonalnym*”,
(4) „*Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego i rozwoju społeczno-gospodarczym województwa dolnośląskiego*”. Wykonane analizy odnosiły się także do problemów i wyzwań rozwojowych ośrodków miejskich o znaczeniu regionalnym i subregionalnym, i ich bezpośredniego otoczenia – miejskich obszarów funkcjonalnych.

Szczególną uwagę w badaniach problematyki rozwoju społeczno-gospodarczego regionu zwrócono również na przewidywanie zmian zjawisk w dłuższej perspektywie czasowej, co miało za zadanie optymalizować procesy programowania rozwoju społeczno-gospodarczego w różnych ujęciach terytorialnych (w tym także pomóc planować rozwój miast bądź miejskich obszarów funkcjonalnych zagrożonych skutkami negatywnych przemian). Ponadto, na zlecenie UMWD przygotowano „*Analizę w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego województwa dolnośląskiego, w szczególności identyfikacja i delimitacja obszarów wzrostu i obszarów problemowych w województwie dolnośląskim*”. Miała ona na celu dokonanie identyfikacji obszarów rozwojowych oraz problemowych w obrębie województwa dolnośląskiego, jak również ocenę poziomu zróżnicowania poszczególnych powiatów województwa. Na podstawie syntetycznych wskaźników wyznaczono w analizie relatywnie najlepiej rozwinięte powiaty, będące potencjalnymi obszarami wzrostu oraz jednostki o słabszym tempie rozwoju, które z kolei stanowią potencjalne obszary problemowe.

(dowód: akta kontroli, str. 7-8)

W opracowanym w 2007 r. *Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013* (dalej RPO WD 2007-2013)⁹, zdefiniowano Priorytet 9., jako *Odnowę zdegradowanych obszarów miejskich na terenie Dolnego Śląska*. Jego głównym celem było przeciwdziałanie marginalizacji obszarów miast województwa dolnośląskiego, na których nasilają się negatywne zjawiska społeczne i ekonomiczne oraz ulega degradacji stan fizyczny przestrzeni. Założono, iż działania podjęte w ramach Priorytetu 9. prowadzić będą do odnowy najbardziej zdegradowanych obszarów miejskich oraz wzmocnienia struktur społeczno-ekonomicznych. Przyjęto, iż wsparcie udzielone zostanie w szczególności na zintegrowane rozwiązania traktujące kompleksowo problemy gospodarcze, społeczne i środowiskowe.

(dowód: akta kontroli, str. 9)

Przyjęty przez Zarząd Województwa 18 grudnia 2014 r. *Regionalny Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2020*¹⁰, nie zawierał już priorytetów bezpośrednio odnoszących się do odnowy zdegradowanych obszarów miejskich na terenie Dolnego Śląska. Nie znaczyło to jednak, że zagadnienie to zostało niezauważone, bądź zmarginalizowane. Efektem realizacji *Programu* ma być między innymi wzrost konkurencyjności i innowacyjności dolnośląskich przedsiębiorstw, rozwój infrastruktury transportowej, społecznej i gospodarczej, a także tworzenie nowych miejsc pracy i ograniczenie zjawiska wykluczenia

⁹ Przyjęty uchwałą nr 748/III/07 Zarządu Województwa Dolnośląskiego (dalej: ZWD) z dnia 25 września 2007 r. w sprawie zmiany Uchwały nr 25/III/06 ZWD z 21 grudnia 2006 r. w sprawie przyjęcia Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013 (ze zmianami). Ujednolicona wersja RPO WD 2007-2013, uwzględniająca zmiany wynikające z procesu negocjacji z Komisją Europejską i zaakceptowaną przez Komisję Europejską.

¹⁰ Przyjęty uchwałą nr 41/IV/15 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z 21 stycznia 2015 r. w sprawie przyjęcia Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014-2020 (w wersji zaakceptowanej przez Komisję Europejską z 18 grudnia 2014 roku). Późniejsze zmiany notyfikacyjne: Uchwała nr 2893/V/16 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z 27 października 2016 r. w sprawie zmiany uchwały nr 2823/V/16 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z 11 października 2016 r. w sprawie przyjęcia zmian Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014-2020.

społecznego w naszym regionie. Zgodnie *Programem*, środki unijne zostały podzielone w ramach 11 wyodrębnionych OSI Priorytetowych, w tym: OŚ Priorytetowa 8 - rynek pracy; OŚ Priorytetowa 9 - włączenie społeczne; OŚ Priorytetowa 10 – edukacja¹¹.

(dowód: akta kontroli, str. 9)

Narzędziem stymulowania i projektowania rozwoju województwa dolnośląskiego, kierującym działania władz oraz wskazującym obszary wymagające regulacji i finansowania, była przede wszystkim *Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020*¹² (dalej: „*Strategia 2020*”), W części diagnostycznej wskazano w niej główne czynniki wpływające na rozwój Dolnego Śląska w najbliższych latach. W *bilansie otwarcia* zestawiono najważniejsze wyzwania rozwojowe, jakie stoją przed Dolnym Śląskiem w perspektywie najbliższych kilku lat. Część programową *Strategii 2020* rozpoczyna sformułowanie wizji i celów rozwoju, zakładających uruchomienie w możliwie najszerszym zakresie wewnętrznego potencjału wzrostu regionu¹³. Wskazano, że ważnym atutem regionu jest historycznie ukształtowana sieć osadnicza o charakterze policentrycznym. Dolny Śląsk charakteryzuje się dużą liczbą miast, wysokim wskaźnikiem urbanizacji oraz proporcjonalnym udziałem ludności w małych, średnich i dużych jednostkach osadniczych. Wśród 91 miast wiodącą rolę pełni Wrocław, a główne ośrodki o znaczeniu regionalnym to: Jelenia Góra, Legnica i Wałbrzych. Sieć uzupełniały ośrodki subregionalne i powiatowe, takie jak: Lubin, Głogów, Świdnica, Kłodzko, Bolesławiec czy Polkowice oraz szereg mniejszych jednostek miejskich regionu.

(dowód: akta kontroli, str. 10)

Zakładano, że osiągnięcie założonych w *Strategii 2020* celów, w tym: 1) rozwój gospodarki opartej na wiedzy; 2) wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich; 3) wzrost zatrudnienia i mobilność pracowników; 4) łączenie społeczne i podnoszenie jakości życia; 5) podniesienie poziomu edukacji, kształcenie ustawiczne¹⁴, będzie możliwe dzięki skupieniu prowadzonych działań w ośmiu kluczowych grupach, nazwanych Makrosferami, skierowanych na wzmocnienie rozwoju gospodarczego Dolnego Śląska i kierujących racjonalny dobór przedsięwzięć, w tym m.in. Makrosfery¹⁵, np.:

(1) *Rozwój obszarów miejskich (i wiejskich)* - grupa działań zakładająca wzmocnienie węzłowych funkcji i rewitalizację ośrodków miejskich oraz wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich przy ochronie najcenniejszych zasobów rolnych,

(2) *Edukacja, Nauka, Kultura, Sport i Informacja* - grupa zadań zakładająca poprawę dostępu do wysokiej jakości edukacji, kształtowanie postaw obywatelskich, prozdrowotnych, aktywności kulturalnej oraz przygotowująca do wyzwań i potrzeb rynku pracy, a także szerokie otwarcie przestrzeni informacyjnej na potrzeby mieszkańców.

¹¹ OŚ Priorytetowa 1 - przedsiębiorstwa i innowacje; OŚ Priorytetowa 2 - technologie informacyjno-komunikacyjne; OŚ Priorytetowa 3 - gospodarka niskoemisyjna; OŚ Priorytetowa 4 - środowisko i zasoby; OŚ Priorytetowa 5 – transport; OŚ Priorytetowa 6 - infrastruktura spójności społecznej; OŚ Priorytetowa 7 - infrastruktura edukacyjna i OŚ Priorytetowa 11-pomoc techniczna.

¹² Przyjęta uchwałą nr XXXII/932/13 Zarządu Województwa Dolnośląskiego (dalej: ZWD) z 28 lutego 2013 r.

¹³ Vide Wprowadzenie do Strategii... str. 3

¹⁴, a także 6) zrównoważony transport i poprawa dostępności transportowej, 7) ochrona środowiska naturalnego, efektywne wykorzystanie zasobów oraz dostosowanie do zmian klimatu i poprawa poziomu bezpieczeństwa; 8) zwiększenie dostępności technologii komunikacyjno- informacyjnych.

¹⁵ Pozostałe Makrosfery to: Zasoby; Turystyka; Zdrowie i bezpieczeństwo; Społeczeństwo i partnerstwo oraz Przedsiębiorczość i innowacyjność.

W obu tych Makrosferach zakładano osiągnięcie takich celów, jak m.in.: wzrost zatrudnienia i mobilności pracowników, włączenie społeczne, podnoszenie poziomu i jakości życia oraz podniesienie poziomu edukacji, kształcenie ustawiczne.

Wskazano także Priorytety, którymi w *Makrosferze Rozwoju obszarów miejskich i wiejskich* było: wzmocnienie węzłowej funkcji ośrodka metropolitalnego oraz regionalnych i subregionalnych ośrodków osadniczych, generujących rozwój społeczno-gospodarczy oraz koordynacja działań w obrębie miejskich obszarów funkcjonalnych obejmujących obszar miast i powiązanych z nimi funkcjonalnie obszarów wiejskich, natomiast w *Makrosferze Edukacja, Nauka, Kultura, Sport i Informacja* poprawa efektywności kształcenia na każdym poziomie i etapie życia, dostosowanie oferty edukacyjnej do wymagań gospodarki i rynku pracy; zapewnienie wszystkim mieszkańcom Dolnego Śląska dostępu do sieci teleinformatycznych, w tym sieci szerokopasmowej oraz przeciwdziałanie powstawaniu obszarów wykluczenia informacyjnego.

(dowód: akta kontroli, str. 10)

Sejmik Województwa przyjął w grudniu 2013 r. *Dolnośląską Strategię Integracji Społecznej 2020 na lata 2014-2020* (dalej również: „DSIS”), stanowiącą integralną część *Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020*. Był to dokument o charakterze operacyjno-wdrożeniowym, precyzujący i uszczegółwiający działania Samorządu Województwa podejmowane w obszarze polityki społecznej. Ze względu na zakres merytoryczny DSIS ma wymiar horyzontalny, obejmuje bowiem swoim zakresem różne obszary aktywności i integracji społecznej. *Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej na lata 2014-2020* stanowiła również strategiczne nawiązanie do kierunków działań i zapisów ujętych w *Dolnośląskiej Strategii Integracji Społecznej na lata 2005-2013*. Celem głównym DSIS na lata 2014-2020 było zapewnienie mieszkańcom województwa dolnośląskiego wysokiej jakości życia, dopasowanie usług społecznych do potrzeb mieszkańców, integracja społeczna. Cel ten realizowany jest w ramach czterech obszarów strategicznych, które są wzajemnie ze sobą powiązane i komplementarne wobec siebie. Te obszary to: Wsparcie, Aktywizacja, Integracja i Współdziałanie.

(dowód: akta kontroli, str. 11)

1.2. Badania diagnostyczne UMWD w zakresie sytuacji w regionie oparto o bogaty i zróżnicowany materiał merytoryczny – specjalistyczne analizy branżowe, zrealizowane m.in. w ramach funkcjonowania Dolnośląskiego Obserwatorium Rozwoju Terytorialnego (DORT)¹⁶, a także dzięki środkom finansowym pozyskanym z Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju w ramach *Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013* (dalej: „PO Pomoc Techniczna 2007-2013”). W opracowaniach wykorzystano aktualne i kompletne dane statystyczne oraz przestrzenne pochodzące głównie z zasobów statystyki publicznej.

Większość dokumentów, w których dokonano analizy i diagnozy problemów miast, wykonano w ramach pracy własnej Instytutu Rozwoju Terytorialnego - samorządowej jednostki organizacyjnej. Niektóre specjalistyczne analizy zostały zlecone placówkom naukowym, w tym: analiza dotycząca opracowania prognozy demograficznej w ujęciu lokalnym - gminnym (w tym także dla miast) - Instytutowi Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego w ramach realizacji projektu *Dolnośląskie Obserwatorium Rozwoju Terytorialnego*, współfinansowanego

¹⁶ Projekt - „Dolnośląskie Obserwatorium Rozwoju Terytorialnego - współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Nadrzędnym celem projektu jest budowa systemu monitoringu polityk publicznych o wyraźnym ukierunkowaniu terytorialnym w województwie dolnośląskim, wspierającym strategiczne zarządzanie regionem. powołanie „Dolnośląskiego Obserwatorium Rozwoju Terytorialnego (DORT)” jest następstwem wdrażania przez samorząd województwa nowej koncepcji polityki rozwoju wynikającej z wytycznych Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020.

z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach PO Kapitał Ludzki 2007-2013, a analiza dotycząca opracowania optymalnego układu zielonej infrastruktury na obszarze Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego (WrOF) - Instytutowi Architektury Krajobrazu Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu w ramach realizacji projektu *Studium spójności funkcjonalnej we Wrocławskim Obszarze Funkcjonalnym*, współfinansowanego z PO Pomoc Techniczna 2007-2013.

(dowód: akta kontroli, str. 11)

Z kolei *Strategia 2020*, to efekt wielomiesięcznej pracy kilku grup ekspertów i pracowników administracji samorządowej. Formalnie proces ten rozpoczął się uchwałą Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 24 marca 2011 r. Czynnici uczestniczyli w nim procesie eksperci, pracownicy nauki, przedsiębiorcy i przedstawiciele samorządu województwa. Proces tworzenia zapisów strategicznych wsparty był analizami oraz wnioskami i sugestiami napływającymi od partnerów społecznych, przedstawicieli władz lokalnych, a także od powołanych specjalnie dla celów debaty nad wyzwaniami Dolnego Śląska – subregionalnych forów dyskusyjnych

(dowód: akta kontroli, str. 10)

1.3. Główne problemy społeczne, charakterystyczne dla województwa dolnośląskiego, uwidaczniające się w zdiagnozowanych przyczynach korzystania z pomocy społecznej, to ubóstwo, bezrobocie, niepełnosprawność, długotrwała lub ciężka choroba oraz bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych (dane z zasobów pomocy społecznej). W związku z powyższym działania DOPS skupiały się na wspieraniu starzejącej się społeczności województwa dolnośląskiego, na wspieraniu rodzin w pełnieniu przez nie funkcji opiekuńczo-wychowawczych, wzmacnianiu ekonomii społecznej w regionie oraz na koordynacji systemu zabezpieczenia społecznego w obszarze świadczeń rodzinnych i organizowaniu systemu adopcji na terenie województwa dolnośląskiego. Dodatkowym, istotnym aspektem działalności DOPS było podnoszenie kwalifikacji kadr służb społecznych z terenu województwa dolnośląskiego, poprzez realizację szkoleń, warsztatów i superwizji, co przyczynia się do pełniejszego wykorzystania potencjału kadrowego i podnosiło jakość świadczonych form wsparcia w ramach systemu pomocy społecznej. Na tle województwa sytuacja miast na prawach powiatu: Wrocławia, Jeleniej Góry, Legnicy i Wałbrzycha była korzystna, dysponowały one dobrze rozwiniętą infrastrukturą społeczną i socjalną, odpowiednią pod względem liczebnym i profesjonalną kadrą, stosunkowo dużym budżetem przeznaczanym na realizację zadań z zakresu pomocy i integracji społecznej, liczniejszym niż w małych gminach miejskich czy wiejskich wsparciem ze strony organizacji pozarządowych – co sprawia, że pozytywnie wyróżniają się na tle innych jednostek samorządu terytorialnego.

(dowody: akta kontroli, str. 11 i 12)

1.4. W Urzędzie podejmowano stosowne działania koordynacyjne oraz monitorująco-nadzorcze, aby realizujący zadania samorządu województwa w zakresie polityki rynku pracy na obszarze województwa dolnośląskiego Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy opracowywał miesięczne analizy i oceny sytuacji na wojewódzkim rynku pracy dla potrzeb Zarządu Województwa Dolnośląskiego, Sejmiku Województwa, Wojewódzkiej Rady Rynku Pracy oraz pozostałych lokalnych partnerów rynku pracy. Opracowywano również roczne analizy i oceny sytuacji na dolnośląskim rynku pracy i rynkach regionalnych. Poszerzone analizy roczne zawierały dodatkowo informacje o bezrobotnych i ofertach pracy według ostatniego miejsca pracy bezrobotnego oraz zawody i specjalności. Dodatkowo w okresach półrocznych publikowano na stronie internetowej DWUP podstawowe informacje o bezrobociu w podziale na gminy

Dolnego Śląska oraz grupy osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Publikowane dane zawierały również podstawowe informacje o bezrobociu w czterech wybranych miastach tj. Jeleniej Górze, Legnicy, Wałbrzychu i Wrocławiu. Informacje roczne zawierały również wybrane dane dotyczące czterech miast na prawach powiatu w zakresie dotyczącym liczby zarejestrowanych bezrobotnych, dynamiki wzrostu, spadku bezrobocia, stopy bezrobocia, skali napływu bezrobotnych i ofert pracy, liczby zarejestrowanych bezrobotnych kobiet oraz absolwentów szkół. Wszystkie powyższe dane i informacje zamieszczane były na stronie internetowej DWUP. Ponadto opracowywano i prezentowano na posiedzeniach Komisji Sejmiku Województwa informacje na temat głównych problemów bezrobocia zgodnie z harmonogramem posiedzeń Komisji i zaplanowanej tematyki posiedzeń /dotyczyło to głównie Komisji Polityki Rozwoju Regionalnego i Gospodarki.

(dowód: akta kontroli, str. 13)

W świetle informacji DWUP, na terenie jego właściwości miejscowej (województwo dolnośląskie) ubywa osób będących bez pracy, na co miały niewątpliwie wpływ środki przekazywane na realizację stosownych programów, w tym *Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego*, czy *Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój* (głównie dla młodych ludzi), w tym na zakładanie działalności gospodarczej, na edukację żłobkową mającą przywrócić do aktywności zawodowej rodziców dzieci do lat 3. W Wałbrzychu, dzięki przekazaniu 2 800 tys. zł stworzono 75 bezpłatnych miejsc dla 125 dzieci (do czerwca 2018 r.) w żłobku w dzielnicy Podzamcze. Na terenie tzw. Podregionu Wałbrzyskiego pomiędzy grudniem 2015 r. a grudniem 2016 r. ubyło 4716 osób pozostających bez pracy (z 30 236 na 25 520). W styczniu 2017 roku stopa bezrobocia w Wałbrzychu była na poziomie 9,2 proc., a w powiecie wałbrzyskim wynosiła 20 proc. Na 2017 r. w Podregionie Wałbrzyskim wyłoniono 20 projektów konkursowych (na 40 mln zł), z których skorzysta 1 516 osób, oraz 5 projektów pozakonkursowych o wartości ponad 17 mln zł. Pomoc uzyska 1 498 osób. W ramach największego projektu dla Wałbrzycha i podregionu, o wartości 10 790 tys. zł, 224 osoby objęto wsparciem szkoleniowo-doradczym, a 189 osób otrzyma bezzwrotne dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli, str. 13)

1.5. Również dzięki koordynacji oraz działań monitorująco-nadzorczych właściwych komórek organizacyjnych UMWD, możliwe było terminowe i merytoryczne sporządzanie, przez Dolnośląski Ośrodek Polityki Społecznej (DOPS), *Oceny zasobów pomocy społecznej*, na podstawie oceny zasobów pomocy społecznej, przygotowywanej przez gminy i powiaty z terenu województwa dolnośląskiego, co było zgodne z art. 21 pkt 8 *ustawy o pomocy społecznej*¹⁷. Ocena zasobów pomocy społecznej za rok 2014 została przekazana do wojewody dolnośląskiego 28 lipca 2015 r., za rok 2015 - 19 lipca 2016 r., zaś za rok 2016 - 26 lipca 2017 r. DOPS przygotowywana była w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej w gminach i powiatach województwa dolnośląskiego. Ocena sporządzana była na podstawie danych wprowadzonych do podsystemu *Ocena Zasobów Pomocy Społecznej* (OZPS) działającego w systemie *Centralna Aplikacja Statystyczna* (CAS) przez wszystkie jednostki organizacyjne pomocy społecznej województwa dolnośląskiego. Narzędzie *Ocena Zasobów Pomocy Społecznej* pozwalały na monitorowanie i analizę danych w, istotnych z punktu realizacji założeń strategii, obszarach tematycznych, takich jak m.in.: dane o sytuacji demograficznej i społecznej, dane o korzystających z pomocy i wsparcia, środki finansowe na wydatki w pomocy społecznej i innych obszarach polityki społecznej

¹⁷ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r., Dz. U. z 2016 r. poz. 930 ze zm.

w budżecie jednostki samorządu terytorialnego, czy wskaźniki oceny zasobów pomocy społecznej. Dolnośląski Ośrodek Polityki Społecznej prezentował dane zbiorcze dla województwa dolnośląskiego oraz dane szczegółowe dla gmin i powiatów dolnośląskich na swojej stronie internetowej¹⁸. Był to materiał dostępny dla wszystkich użytkowników publicznych i niepublicznych, pozwalający na dokonywanie analiz i diagnoz wynikających z potrzeb danego podmiotu – np. dla organizacji pozarządowych aplikujących o fundusze w ramach konkursów, które wykorzystują dane z OZPS opisując sytuację społeczną i problemy charakterystyczne dla terenu objętego ich działalnością.

(dowód: akta kontroli, str. 12)

W świetle OZPS za 2016 r. niezmienny od lat pozostaje katalog powodów udzielania pomocy i wsparcia. Wśród najważniejszych to ubóstwo, bezrobocie, niepełnosprawność, długotrwała i ciężka choroba, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, alkoholizm, potrzeba ochrony macierzyństwa i bezdomność. Od kilku też lat liczba osób korzystających z pomocy i wsparcia w ramach systemu pomocy kształtuje się na zbliżonym poziomie. Ponad połowa osób, które otrzymały świadczenia to osoby długotrwale korzystające z systemu pomocy i wsparcia i była to tendencja widoczna również w latach poprzednich. Analiza zmian w odniesieniu do liczby placówek pomocy i wsparcia na przestrzeni lat 2013-2017 na Dolnym Śląsku pozwala na stwierdzenie, że system instytucjonalny jest stosunkowo stabilny i nie podlega znaczącym wahaniom. Stan ten powiązany jest z oparciem finansowania zasobu instytucjonalnego głównie na środkach krajowych i samorządowych, a w mniejszym stopniu na środkach z funduszy europejskich, które z zasady mają charakter wspomagający i ograniczony czasowo. Stąd też wydaje się, że środki z funduszy europejskich w ramach nowej perspektywy finansowej UE, przeznaczone na rozbudowę infrastruktury pomocy i wsparcia, powinny być przeznaczane głównie na tworzenie/modernizację placówek, natomiast finansowanie ich bieżącej działalności powinno być ściśle powiązane ze środkami krajowymi i samorządowymi.

(dowód: akta kontroli, str. 12)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w badanym zakresie, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w Urzędzie rzetelnie¹⁹ dokonano analizy problemów województwa dolnośląskiego oraz diagnozy społeczno-ekonomicznej mieszkańców miast regionu, w tym Wałbrzycha (subregionu wałbrzyskiego), którego sytuację w zakresie procesów transformacji gospodarczej, uznano za najtrudniejszą. Równie rzetelnie koordynowały, monitorowały, nadzorowały i współpracowały z podległymi im jednostkami, w tym DWUP - w przedmiocie rynku pracy i bezrobocia oraz DOPS - w zakresie pomocy społecznej, przy sporządzaniu stosownych diagnoz, programów i analiz.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że przy obserwowanych ogólnych tendencjach wzrostowych w zakresie realizowanych celów oraz poprawy warunków gospodarczych i społecznych, w tym zmniejszającego się bezrobocia, problem marginalizacji miast pozostaje otwarty i wymaga dalszych działań zapobiegawczo-eliminacyjnych, w tym ze strony władz województwa dolnośląskiego, ze służbami

¹⁸ www.dops.wroc.pl.

¹⁹ Podobnie jak przy ocenie ogólnej, 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, stosuje się ocenę opisową.

pomocy społecznej i rynku pracy włącznie. Oceniając pozytywnie, zarówno identyfikowanie problemów społeczno-ekonomicznych, jak i programowanie kierunków działań, uwzględniających wyniki rozpoznanych problemów, a także podejmowane działania dla realizacji przyjętych dla województwa dolnośląskiego założeń, a także ich finansowanie, aktualny pozostaje problem depopulacji mieszkańców.

2. Programowanie kierunków działań, uwzględniających wyniki rozpoznanych problemów

Opis stanu
faktycznego

2.1. Kluczowy dokument - *Strategia 2020* - wyznaczał 12 obszarów interwencji, w stosunku, do których podejmowano działania wspierające ich rozwój. W odniesieniu do głównych miast województwa dolnośląskiego były to: Wrocławski Obszar Metropolitalny, Aglomeracja Wałbrzyska, Aglomeracja Jeleniogórska oraz Legnicko-Głogowski Okręg Przemysłowy.

Uznano, iż Dolny Śląsk jest regionem charakteryzującym się wyraźnym zróżnicowaniem wewnętrznym w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Zróżnicowanie to związane jest z występowaniem silnych biegunów wzrostu gospodarczego (Wrocław, LGOP) oraz obszarów województwa, w których kumulują się zjawiska negatywne, wynikające m.in. z peryferyjnego położenia i procesów transformacji gospodarczej. Należą do nich m.in. obszary Aglomeracji Wałbrzyskiej, Ziemi Kłodzkiej, obszary górskie i północno-wschodnie rejony województwa. Poziom wskaźników makroekonomicznych pomiędzy subregionami Dolnego Śląska wykazuje znaczące różnice. Za najtrudniejszą uznano sytuację subregionu wałbrzyskiego.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego 2014-2020 (dalej także: *RPO WD 2014-2020*) przyjęty 21 stycznia 2015 r.²⁰, a wcześniej *Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013*, przyjęty uchwałą z 25 września 2007 r. powstały w oparciu o dogłębną diagnozę potrzeb, wyzwań, i potencjałów obszarów/sektorów objętych wsparciem, która zawierała również identyfikację problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast, m.in. w zakresie infrastruktury spójności społecznej (w tym rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich), edukacji, rynku pracy oraz włączenia społecznego.

W ramach *RPO WD 2014-2020* zrównoważony rozwój miast był realizowany za pomocą m. in. narzędzia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT), które realizują politykę rozwoju współpracy i integracji na obszarach funkcjonalnych największych miast, stanowiących ośrodki o największym potencjale społeczno-gospodarczym Dolnego Śląska, pełniących istotną rolę pod względem ekonomicznym i geograficznym oraz mających wyraźny wpływ na rozwój regionu.

Dokumentem strategicznym warunkującym wsparcie przedsięwzięć w tej formule była Strategia ZIT, określająca przede wszystkim cele, kierunki rozwoju, zasady współpracy oraz najważniejsze działania do realizacji wynikające z analizy barier i potencjałów rozwojowych danego obszaru.

Instrument ZIT w Województwie Dolnośląskim był realizowany na Wrocławskim Obszarze Funkcjonalnym oraz na obszarach funkcjonalnych głównych miast województwa: Wałbrzyska i Jeleniej Góry. Zasięg terytorialny ZIT został określony w Uchwale Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 3 czerwca 2015 r. Ponadto

²⁰ Uchwałą nr 41/IV/15 Zarządu Województwa Dolnośląskiego (zmieniony - po zatwierdzeniu przez KE zmian notyfikacyjnych, dnia 27.10.2016 r. Uchwałą nr 2893/V/16 Zarządu Województwa Dolnośląskiego w sprawie zmiany uchwały nr 2823/V/16 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 11 października 2016 r. w sprawie przyjęcia zmian Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014-2020).

w RPO WD 2014-2020 wskazano, iż dokładne kwoty środków alokowanych na obszary objęte Zintegrowanymi Inwestycjami Terytorialnymi będą podlegały negocjacom z przedstawicielami ZIT, natomiast zakres zadań przekazywanych do Związków ZIT zostanie określony w Porozumieniu zawierającym pomiędzy Związkiem ZIT a Instytucją Zarządzającą RPO. Minimalny zakres powierzenia zadań będzie polegał na przedstawieniu Instytucji Zarządzającej listy projektów wyłonionych w konkursie lub zidentyfikowanych w Strategii ZIT, ocenionych w oparciu o kryteria dotyczące stopnia zgodności ze Strategią ZIT. Zgodnie z zaleceniami Ministerstwa Rozwoju, wdrażanie ZIT odbywa się za pomocą poddziałań dedykowanych ZIT w ramach osi priorytetowych wskazanych w Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych RPO WD 2014-2020 (SZOOP).

(dowody; akta kontroli, str. 14-143)

Realizacja *Dolnośląskiej Strategii Integracji Społecznej 2014-2020* w zakresie polityki społecznej, obejmowała także koordynację przez DOPS działań, które regulowały m.in.:

- Dolnośląski Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Uzależnień;
- Dolnośląski Program Ochrony Zdrowia Psychicznego - Modernizacja opieki psychiatrycznej;
- Wieloletni regionalny plan działań na rzecz promocji i upowszechnienia ekonomii społecznej oraz rozwoju instytucji sektora ekonomii społecznej i jej otoczenia w województwie dolnośląskim (2012-2020);
- Program współpracy Samorządu Województwa Dolnośląskiego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na Dolnym Śląsku na lata 2014-2017;
- Wojewódzki Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2015-2020;
- Wojewódzki Program Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej na lata 2016-2022.

(dowód; akta kontroli, str. 11-12)

2.1.2. *Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013*, był głównym narzędziem realizacji regionalnej *Strategii*. Program był również zgodny z decyzją Rady Unii Europejskiej z dnia 6 października 2006 roku w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności. Tym samym Program realizował kluczowy wymóg dla wszystkich programów wdrażanych w latach 2007-2013, jakim jest ich wkład na rzecz wzrostu gospodarczego oraz tworzenia warunków sprzyjających zwiększeniu zatrudnienia (z wykorzystaniem środków EFRR). Program służył realizacji Narodowych Strategii Ram Odniesienia²¹ w zakresie polityki spójności z wykorzystaniem środków EFRR, EFS. RPO był odpowiedzią na wyzwania rozwojowe regionu, określone w głównych dokumentach strategicznych (SRWD 2020) i uwzględnia te obszary, których wsparcie przyniesie największe efekty.

(dowód; akta kontroli, str. 9)

2.2. Samorząd województwa wypełniał wynikający z art. 8 ust. 1 pkt 1 *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*²², obowiązek określania i koordynowania regionalnej polityki rynku pracy i rozwoju zasobów ludzkich. W latach 2013-2016 Zarząd Województwa Dolnośląskiego, na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 4 *ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*²³ w związku z art. 3 ust. 4 i art. 8 ust. 1 pkt 1 *ustawy o promocji zatrudnienia*, kolejnymi uchwałami zaakceptował (oddzielnie w każdym z tych lat) opracowany przez DWUP *Regionalny Plan Działania na rzecz Zatrudnienia*.

²¹ Dla okresu 2014-2020 Umowa Partnerstwa.

²² Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r., Dz. U. z 2017 r. poz. 1065 ze zm.

²³ Dz. U. z 2016 r., poz. 486 ze zm.

W zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej instytucje rynku pracy, w tym DWUP oraz Powiatowe Urzędy Pracy, prowadziły działania zmierzające do:

- pełnego i produktywnego zatrudnienia,
- rozwoju zasobów ludzkich,
- osiągnięcia wysokiej jakości pracy,
- wzmacniania integracji oraz solidarności społecznej,
- zwiększania mobilności na rynku pracy

Na podstawie *Diagnozy sytuacji na rynku pracy* oraz prognoz zapotrzebowania na zawody, a także innych dokumentów strategicznych (SRWD 2020, DSIS 2014-2020), określono priorytety dolnośląskiej polityki rynku pracy, kierunki działań oraz cele wg priorytetów. W badanych latach były to m.in.: wzrost aktywności zawodowej oraz edukacyjnej mieszkańców regionu jako czynnik zwiększający adaptacyjność mieszkańców Dolnego Śląska na regionalnym rynku pracy, czy –doskonalenie aktywnej polityki rynku pracy i zwiększenie efektywności zarządzania dolnośląskim rynkiem pracy w celu wzrostu zatrudnienia w regionie.

Wynikające z Priorytetów Główne kierunki działań na dolnośląskim rynku pracy obejmowały w badanym okresie m.in.:

- wspieranie i aktywizacja osób znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy,
- przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia,
- podnoszenie kwalifikacji i kompetencji zawodowych osób bezrobotnych, a w szczególności bezrobotnych nieposiadających jakiegokolwiek doświadczenia zawodowego,
- umożliwianie osobom bezrobotnym zdobywania pierwszego doświadczenia zawodowego,
- wspieranie i aktywizacja osób starszych (powyżej 50 roku życia),
- wspieranie osób młodych (do 30 roku życia) w wejściu i utrzymaniu się na rynku pracy,
- wspieranie zatrudnienia i utrzymania się na rynku pracy osób niepełnosprawnych,
- popularyzowanie elastycznych form zatrudnienia członków rodzin z osobami zależnymi (dzieci do 6 roku życia, dzieci niepełnosprawne do 18 roku życia) oraz rozwój usług wspierających te osoby w ich powrocie na rynek pracy i utrzymaniu się na nim.

(dowody; akta kontroli, str. 144-174)

2.3. Diagnoza oraz analiza SWOT zawarta w *Strategii 2020* odnosiła się bezpośrednio do sytuacji miast regionu. Podkreśla znaczenie dobrze rozwiniętej sieci osadniczej Dolnego Śląska. Zwraca uwagę na potencjał społeczny, kulturowy, edukacyjny oraz sportowo rekreacyjny ośrodków miejskich. Definiowała również mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia obszarów miejskich województwa. Do mocnych stron zaliczono: (1) policentryczną strukturę sieci osadniczej, kształtujący się ośrodek metropolitalny, duże ośrodki subregionalne oraz znacząca liczba mniejszych miast, (2) wysoki wskaźnik urbanizacji w porównaniu z przeciętną w Polsce, (3) gęstą sieć miast o wysokich walorach urbanistycznych i architektonicznych. Jako słabe strony uznano: (1) zjawisko niekontrolowanej i intensywnej suburbanizacji, zwłaszcza w obszarze metropolitalnym Wrocławia i obszarach innych większych miast regionu, (2) brak ładu przestrzennego w zagospodarowaniu miejscowości, obszarów i tras komunikacyjnych oraz niski poziom estetyki otoczenia na terenach mieszkaniowych i turystycznych, (3) słabą kondycję tkanki mieszkaniowej na obszarze miast. Widziano też szanse: (1) wzrost atrakcyjności zewnętrznej miast Województwa Dolnośląskiego, (2) wzmacnianie węzłowej funkcji ośrodków miejskich różnego szczebla w Polsce i Europie -rozwój

funkcji zarządczych, kontrolnych, akademickich i kulturalnych. Wskazywano na zagrożenia: (1) postępująca degradacja społeczno-gospodarcza części mniejszych ośrodków miejskich, (2) narastające zjawiska chaotycznej suburbanizacji, (3) wyludnianie niektórych ośrodków w strukturze osadniczej, (4) brak długookresowych zamierzeń i działań w ramach polityki miejskiej na szczeblu krajowym, (5) Marginalizacja społeczna na obszarach poprzemysłowych.

(dowód: akta kontroli, str. 10)

Podczas programowania wsparcia w ramach nowej perspektywy, realizowanego za pomocą RPO, uwzględniono zidentyfikowane wcześniej problemy i ryzyka związane z sytuacją społeczno-ekonomiczną mieszkańców miast regionu. Wyznaczone w RPO cele oraz działania dedykowane ZIT w ramach poszczególnych osi priorytetowych, wskazane w Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych RPO WD 2014-2020 (SZOOP), co do zasady uwzględniają zidentyfikowane problemy dolnośląskich miast, spełniają zasadę SMART - cel prosty, mierzalny, osiągalny, istotny i określony w czasie – o czym świadczy konstrukcja i zakres SZOOP wraz z załącznikami. Również z uwagi na fakt, iż każda ze Strategii poszczególnych ZIT powinna przyczynić się do osiągnięcia wysokiej jakości życia społeczności Miejskich Obszarów Funkcjonalnych poprzez integrację ich przestrzeni w spójny organizm społeczno-gospodarczy, musi ona wskazywać cele rozwojowe do realizacji w ramach ZIT, które zostały opisane skwantyfikowanymi wskaźnikami produktu i rezultatu z określonymi wartościami docelowymi.

(dowód: akta kontroli, str. 10)

2.4. *Strategia 2020* zawierała zestaw wskaźników umożliwiających monitorowanie realizacji jej celów. Przyjęty zestaw wskaźników został szeroko skonsultowany ze społeczeństwem regionu i był spójny z dokumentami strategicznymi szczebla krajowego. Zarówno RPO WD jak i Strategie poszczególnych ZIT-ów zawierały wskaźniki (zarówno docelowe, jak i pośrednie), pozwalające na ocenę realizacji przyjętych celów (priorytetów, założeń). Przedmiotowe wskaźniki zostały wypracowane podczas szeregu konsultacji i uzgodnień Instytucji Zarządzającej Programem (IZ) ze stroną rządową (Ministerstwo Rozwoju) oraz Komisją Europejską, a także w wyniku ustaleń i negocjacji IZ z poszczególnymi Związkami ZIT, tak aby przyjęte wskaźniki pozwalały na rzetelną i zobiektywizowaną ocenę.

(dowód: akta kontroli, str. 10)

2.5. W odniesieniu do miast w *Strategii 2020* wsparcie tych obszarów przewidziano w szczególności w makrosferze Rozwój Obszarów Miejskich (i Wiejskich). Określono w niej działania zakładające wzmocnienie węzłowych funkcji i rewitalizację ośrodków miejskich oraz wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich przy ochronie najcenniejszych zasobów rolnych. Działania wzmocniające obszary miejskie obejmowała również Makrosfera Infrastruktura zawierająca działania zakładające poprawę dostępności transportowej i powiązań wewnętrznych regionu oraz realizację kluczowych dla województwa inwestycji energetycznych.

W ramach realizacji RPO WD 2014-2020 ze wszystkimi Związkami ZIT podpisano Porozumienia w sprawie powierzenia zadań w ramach instrumentu *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014–2020* przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego – Zintegrowanym Inwestycjom Terytorialnym.

Stronami przedmiotowych porozumień byli: Prezydenci Miast pełniący rolę liderów Związków ZIT oraz Zarząd Województwa Dolnośląskiego²⁴.

²⁴ IZ RPO oraz IP ZIT zawarły następujące porozumienia w sprawie powierzenia zadań w ramach instrumentu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014–2020 przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego:

Przedmiotem poszczególnych dokumentów było powierzenie Instytucji Pośredniczącej realizacji zadań w ramach instrumentu ZIT RPO WD oraz określenie szczegółowych zasad, trybu i warunków powierzenia tych zadań. Ponadto w porozumieniach wskazano alokacje dla IP ZIT w ramach poszczególnych priorytetów inwestycyjnych oraz określono wartości wskaźników planowanych do osiągnięcia w ramach ZIT.

Z uwagi, iż IP ZIT są odpowiedzialne, co najmniej za ocenę projektów pod kątem zgodności ze strategią ZIT i ocenę stopnia tej zgodności, należy zauważyć, że Związki ZIT mają faktyczny wpływ na wybór przedsięwzięć do dofinansowania w ramach RPO WD, składanych w naborach dedykowanych ZIT w trybie konkursowym. Ponadto Związki ZIT wskazywały do dofinansowania projekty, które będą realizowane w trybie pozakonkursowym, czyli stosowanym do wyboru przedsięwzięć o strategicznym znaczeniu dla społeczno-gospodarczego obszaru objętego realizacją ZIT.

Ustalone w RPO WD 2014-2020 szacunkowe kwoty alokacji ogółem przewidzianej na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich w ramach dotacji oraz instrumentów finansowych obejmowały: Fundusz EFRR + EFS ogółem: 607 075,0 tys. EUR (wsparcie z EFRR i EFS (wartość szacunkowa), tj. 26,95% całkowitej alokacji z funduszu w programie²⁵,

(dowód; akta kontroli, str. 10)

2.6. *Strategia 2020* w bezpośredni sposób określała jedynie ogólne ramy finansowe realizacji celów rozwojowych województwa. Zawierały się w nich również środki na realizację działań wspierających rozwój miast. Potencjalne środki finansowe, które mogą zostać wykorzystane przez sektor publiczny na realizację *Strategii* na lata 2013-2025, oszacowano łącznie na 96,4 mld zł (średnio ok. 7,4 mld zł rocznie). Środki, którymi dysponuje samorząd województwa we wspomnianym okresie, zostały oszacowane na 17,0 mld zł, co daje 1,3 mld zł rocznie, w tym własne wydatki majątkowe samorządu województwa – 6,4 mld zł ogółem (0,5 mld rocznie) oraz środki z Unii Europejskiej – 10,6 mld zł ogółem (0,8 mld rocznie²⁶.

(dowód; akta kontroli, str. 10)

2.7. Istotnymi zagadnieniami związanymi z polityką rynku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem istotnych problemów rynku pracy, zajmowała się Wojewódzka Rada Rynku Pracy (WRRP), jako organ opiniotawczo-doradczy Marszałka Województwa²⁷. Na kolejnych posiedzeniach w latach 2013-2017 do najważniejszych spraw, którym poświęcone były posiedzenia Wojewódzkiej Rady Rynku Pracy należały;

- ocena sytuacji na dolnośląskim rynku pracy,
- ocena racjonalności gospodarowania środkami Funduszu Pracy,
- ocena efektywności zatrudnieniowej i kosztowej programów rynku pracy realizowanych przez powiatowe urzędy pracy,
- zagadnienia związane z problemami legalności zatrudnienia,

ZIT Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego - Porozumienie nr DEF-Z/986/15 z 9 czerwca 2015 r., wraz z aneksami;

ZIT Aglomeracji Wałbrzyskiej – Porozumienie nr DEF-Z/985/15 z 12 czerwca 2015 r., wraz z aneksami;

ZIT Aglomeracji Jeleniogórskiej - Porozumienie nr DEF-Z/987/15 z 11 czerwca 2015 r., wraz z aneksami.

²⁵ z tego: EFS ogółem 489 000,0 tys. EUR (wsparcie z EFRR i EFS (wartość szacunkowa), tj. 21,71% całkowitej alokacji z funduszu w programie i EFS ogółem 118 075,0 tys. EUR (wsparcie z EFRR i EFS (wartość szacunkowa), tj. 5,24% całkowitej alokacji z funduszu w programie).

²⁶ Wcześniej rada zatrudnienia. Techniczną obsługę rady zapewnia Wojewódzki Urząd Pracy.

²⁷ Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020 – ramy finansowe (str. 31-31).

²⁷ Powołana zarządzeniem Marszałka Województwa Dolnośląskiego nr 32/2017 z dnia 10 kwietnia 2017 r. Wcześniej działała Wojewódzka Rada Zatrudnienia.

- opiniowanie projektów kryteriów wydawania zezwoleń na prace dla cudzoziemców,
- ocena sytuacji absolwentów na dolnośląskim rynku pracy,
- wsparcie działań na rzecz aktywizacji dolnośląskiego rynku pracy poprzez realizację różnych projektów,
- zlecanie usług rynku pracy innym podmiotom niż urzędy pracy,
- opiniowanie wykazu zawodów, w których za przygotowanie zawodowe młodocianych pracowników może być dokonywana refundacja,
- realizacja kompetencji Wojewódzkiej Rady Rynku Pracy dotyczących wydawania opinii w sprawie wprowadzenia nowych kierunków kształcenia w szkołach ponadgimnazjalnych. W latach 2013-2017 Wojewódzka Rada Rynku Pracy podjęła 185 uchwał. W liczbie tej 165 uchwał dotyczyło wydania opinii w sprawie otwarcia 269 nowych kierunków kształcenia w szkołach ponadgimnazjalnych. Wśród zaopiniowanych nowych kierunków kształcenia 27 dotyczyło szkół zlokalizowanych we Wrocławiu, 16 w Jeleniej Górze, 5 w Wałbrzychu i 23 w Legnicy.

Na posiedzeniu WRZ z 14 lutego 2014 r. omawiano *Nowe możliwości pozyskiwania środków na aktywizację lokalnego rynku pracy w 2014 r. – planowane konkursy otwarte organizowane i finansowane przez inne instytucje, w których mogłyby uczestniczyć powiatowe urzędy pracy*. Podstawowym tematem posiedzenia Wojewódzkiej Rady Zatrudnienia 3 marca 2015 r. był projekt „*Dolnośląskiego Regionalnego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na 2015 r.*”, natomiast tematem posiedzenia WRZ z 1 kwietnia 2016 r. były założenia i szczegóły wsparcia dla osób młodych, zwiększenie możliwości zatrudnienia osób młodych w wieku 18-29 lat bez pracy, w tym w szczególności osób, które nie uczestniczą w kształceniu i szkoleniu (tzw. młodzież NEET, tj.: niepracujących, niekształcących się, nieszkolących się). Wiodącym tematem posiedzenia WRZ 6 marca 2017 r. były działania na rzecz zatrudnienia na 2017 r., w tym priorytety, główne kierunki działań, cele dolnośląskiej polityki rynku pracy w 2017 roku, wzrost aktywności zawodowej oraz edukacyjnej mieszkańców regionu oraz doskonalenie aktywnej polityki rynku pracy i zwiększenie efektywności zarządzania dolnośląskim rynkiem pracy w celu wzrostu zatrudnienia w regionie.

(dowód: akta kontroli, str. 175-187)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w badanym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości:

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w Urzędzie w sposób prawidłowy, z wykorzystaniem analiz i wyników rozpoznania problemów społeczno-ekonomicznych, programowano kierunki wsparcia w regionie, w tym jego głównych miastach. Cele i działania określone w dokumentach strategicznych i programowych były spójne oraz odpowiadały zidentyfikowanym problemom społeczno-ekonomicznym. W dokumentach strategicznych i programowych określono wskaźniki pozwalające na ocenę przyjętych celów i założeń. Działająca Wojewódzka Rada Rynku Pracy – jako organ opiniotwórczy i doradczy Marszałka województwa dolnośląskiego – w przedstawionych opiniach i innych dokumentach zwracała uwagę na problemy miast w sprawach polityki rynku pracy i inspirowała przedsięwzięcia do pełnego i produktywnego zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich w tych miastach.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. Jako działania przyczyniające się do rozwiązywania problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast istotnie dotkniętych skutkami zmian

gospodarczych, służyły działania realizowane w zakresie EFS, z wykorzystaniem mechanizmu ZIT i OSI, w tym:

- Działanie 8.4 *Godzenie życia zawodowego i prywatnego, które dotyczy zapewnienia opieki na dziećmi do lat 3,*
- Działanie 9.1 *Aktywna integracja, które wspiera integrację osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym poprzez różnego rodzaju formy aktywizacji społecznej i zawodowej również z wykorzystaniem ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie,*
- Działanie 9.2 *Dostęp do wysokiej jakości usług społecznych, które ma na celu zwiększenie dostępności środowiskowych usług społecznych, w tym opiekuńczych i wsparcia rodzin zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym oraz wsparcia pieczy zastępczej.*
- Działanie 10.1 *Zapewnienie równego dostępu do wysokiej jakości edukacji przedszkolnej, które dotyczy wspierania edukacji przedszkolnej zwłaszcza poprzez tworzenie nowych miejsc.*

Według stanu na 30 czerwca 2017 r. alokacja środków EFS w wybranych kierunkach na ww. działania, dla ZIT i OSI, wyniosła 89 779 780 EURO dla 35 ogłoszonych naborów i 61 podpisanych umów, przy wartości dofinansowania 52 392,2 tys. zł²⁸, z tego dla Wałbrzycha alokacja wyniosła 26 612 903 EURO dla 9 ogłoszonych naborów i 21 podpisanych umów, przy wartości dofinansowania 16 090 451,8 tys. zł.

- Celem szczegółowym ww Działania 8.4. było zwiększenie zatrudnienia wśród osób opiekujących się dziećmi do 3 roku życia. Działanie polegało na aktywizacji zawodowej osób opiekujących się dziećmi w wieku do lat 3 poprzez tworzenie i rozwijanie miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 zgodnie z ustawą *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz pokrywanie kosztów opieki*, w tym m.in. tworzenie nowych miejsc opieki nad dziećmi do lat 3, w tym dostosowanych do potrzeb dzieci z niepełnosprawnościami w istniejących lub nowoutworzonych formach opieki przewidzianych ustawą, tj. w żłobkach, klubach dziecięcych oraz w ramach instytucji dziennego opiekuna; dostosowanie istniejących miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 do potrzeb dzieci z niepełnosprawnościami w instytucjonalnych formach opieki przewidzianych ustawą; czy aktywizacja zawodowa opiekunów dzieci do lat 3 (realizowana jako element uzupełniający powyższego wsparcia). Projekty realizowane były m.in w subregionie wałbrzyskim. Łącznie na realizację dziewięciu projektów działania 8.4. zawarto umowy na kwotę 7 911,0 tys. zł.

- Celem Działania 9.1. była aktywna integracja osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym poprzez poprawę i wzmocnienie ich zdolności do zatrudnienia. Łącznie na realizację 10 projektów, zawarto umowy na kwotę 10 117,6 tys. zł, w tym jeden projekt Gminy Wałbrzych na kwotę 427,0 tys. zł

(dowody: akta kontroli, str.188-192)

- Na realizację w 2015 r. 26 projektów, w tym z subregionu wałbrzyskiego, w ramach RPO WD 2014-2020 w ramach Osi 8 Działania 8.1. *Projekty powiatowych urzędów pracy*, zawarto na 2016 r. umowy na kwotę 58 061,1 tys. zł (w 2015 r. było to 36 424,2 tys. zł). Celem szczegółowym działania była poprawa szans na zatrudnienie osób, które znajdują się w szczególnej sytuacji na rynku pracy (50+, kobiety, osoby niepełnosprawne, długotrwale bezrobotne, osoby o niskich kwalifikacjach). Z subregionu wałbrzyskiego realizowano pięć projektów na łączną kwotę 11 471,8 tys. zł, w tym PUP Wałbrzych 2 968,0 tys. zł.

²⁸ Ze względu na to, że proces wyboru projektów jest długotrwały w przypadku naborów ogłoszonych w 2016 roku proces wyboru niektórych projektów nie został jeszcze zakończony.

Aktualnie, tj. w czasie trwania niniejszej kontroli NIK, jedynie w ramach działania 6.3. *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów*, trwała ocena merytoryczna we wszystkich naborach. Brak jeszcze projektów wybranych do dofinansowania oraz umów o dofinansowanie.

Środki w ramach naborów przeznaczono na:

- remont, odnowa części wspólnych wielorodzinnych budynków mieszkalnych,
- remont, przebudowa, rozbudowa, adaptacja, wyposażenie zdegradowanych budynków, zagospodarowanie terenów, inwestycje w tzw. drogi lokalne,
- remont, przebudowa, rozbudowa, adaptacja, wyposażenie istniejących zdegradowanych budynków, obiektów, zagospodarowanie terenów i przestrzeni (np. monitoring miejski lub dostosowanie przestrzeni do potrzeb osób niepełnosprawnych) – w celu przywrócenia lub nadania im nowych funkcji społecznych, kulturalnych, edukacyjnych lub rekreacyjnych oraz inwestycje w tzw. drogi lokalne (gminne i powiatowe – tylko przebudowa albo modernizacja dróg) wraz z infrastrukturą towarzyszącą.

(dowód: akta kontroli, str. 76-97)

W okresie objętym kontrolą na rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych obszarów miejskich i wiejskich i zahamowanie ich dalszej degradacji ukierunkowane było działanie 6.3 RPO WD 2014-2020 *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów*. Celem wsparcia w ramach tego działania jest poprawa jakości życia mieszkańców oraz ożywienie gospodarcze i społeczne zdegradowanych obszarów miejskich i wiejskich, *gdzie doszło do kumulacji negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych, środowiskowych i przestrzennych*. Wszystkie projekty planowane do realizacji muszą być wcześniej ujęte w lokalnym programie rewitalizacji (LPR) danej gminy lub w dokumencie równorzędnym. Interwencja określona w LPR musi być skorelowana z uwarunkowaniami terytorialnymi i specyficznymi problemami znajdującymi potwierdzenie w odpowiednich wskaźnikach. Obszary rewitalizowane powinny być więc wyznaczane z uwzględnieniem kryteriów przestrzennych, ekonomicznych oraz społecznych odnoszących się do danej jednostki terytorialnej (gminy/powiatu), w szczególności za pomocą wskaźników dotyczących ubóstwa, wykluczenia społecznego, stanu zdrowia i poziomu edukacji.

Kompleksowe działania w zakresie działania 6.3 obejmowało m.in. przebudowę lub adaptację zdegradowanych budynków, obiektów, terenów i przestrzeni do przywrócenia lub nadania im nowych funkcji społecznych, gospodarczych, edukacyjnych, kulturalnych lub rekreacyjnych. Wsparcie będzie dotyczyć także odnowy zasobów mieszkaniowych (części wspólne budynków), zagospodarowanie przestrzeni publicznych obejmujące również sferę bezpieczeństwa mieszkańców (monitoring miejski) lub dostosowanie przestrzeni do potrzeb osób niepełnosprawnych, a także inwestycje w tzw. drogi lokalne, możliwe jedynie wówczas, gdy przyczynią się do fizycznej, gospodarczej i społecznej rewitalizacji i regeneracji obszarów (jako element lokalnego planu rewitalizacji). Działanie 6.3 jest wdrażane zarówno na poziomie horyzontalnym (OSI – Obszarach Strategicznej Interwencji), jak i na poziomie wszystkich ZIT (ZIT AJ, ZIT AW, ZIT WrOF).

W zakresie EFS i EFRR konkursy były ogłaszane w sposób planowy zgodnie z założeniami dokumentów strategicznych w tym przede wszystkim RPO WD 2014-2020 decyzji Zarządu Województwa Dolnośląskiego.

W ramach RPO WD 2007-2013 projekty (430) z zakresu rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich realizowały 74 miasta, w tym Wałbrzych, który był zdecydowanym liderem (obok Wrocławia) w zakresie liczby zrealizowanych projektów. Z beneficjentami z Wałbrzycha zawarto 60 umów o wartości ogółem

10 717,0 tys. EUR, w tym 6 365,3 tys. EUR w ramach EFRR. Spośród zrealizowanych w ramach Priorytetu 9 projektów zdecydowana większość stanowiły przedsięwzięcia związane z rewitalizacją budynków mieszkalnych i przestrzeni publicznej oraz przebudowy dróg lokalnych leżących w obszarze poddanym rewitalizacji. W przypadku sześciu miast projekty były realizowane przez beneficjentów innych niż jednostki samorządowe. Natomiast 10 miast z terenu województwa dolnośląskiego nie realizowało żadnych projektów dotyczących rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich²⁹; Burmistrzowie tych miast wskazali, że wynikało to przede wszystkim z:

- braku środków własnych (ograniczone możliwości finansowe),
- braku finansowania pomostowego,
- problemów kadrowych (brak pracowników posiadających dostateczne kompetencje i doświadczenie w zakresie sporządzania wniosków o dofinansowanie projektów),
- problemów ze współpracą z firmami zewnętrznymi, odpowiedzialnymi za sporządzanie wniosków o dofinansowanie projektów,
- realizacji innych priorytetowych zadań.

(dowody; akta kontroli, str. 76-97)

3.3. W okresie objętym kontrolą ogłoszono – zgodnie z harmonogramem naborów RPO WD 2014-2020 – osiem naborów wniosków o dofinansowanie do działania 6.3, wszystkie w drugiej połowie 2016 roku. Cztery z nich trwały do końca 2016 r., cztery – do kwietnia/maja 2017 r. Termin składania wniosków był przedłużany, na prośbę wnioskodawców, ze względu na czasochłonny proces przygotowania lokalnych programów rewitalizacji (LPR), bez zatwierdzenia których niemożliwe jest ubieganie się o wsparcie z RPO WD³⁰. Łącznie złożonych zostało 495 wniosków o dofinansowanie, obecnie – do czasu zakończenia czynności kontrolnych - trwała ich ocena. Ze względu na wyczerpanie alokacji nie planowano już kolejnych konkursów.

Zbadano cztery przedsięwzięcia mające oddziaływanie na rozwiązanie problemów mieszkańców Wałbrzycha, realizowanych w okresie objętym kontrolą³¹.

1. Realizacja projektu *Stypendia dla uczniów z niepełnosprawnościami* w roku szkolnym 2013-2014. 204 stypendiów dla uczniów niepełnosprawnych subregionu wałbrzyskiego w wysokości 1000 zł /ucznia/ rok szkolny z przeznaczeniem j.w. Łącznie wydatkowano 204,0 tys. zł.
2. Realizacja projektu „*Sprawni w pracy*” - w 2014 r. Liczba osób niepełnosprawnych objętych wsparciem w subregionie wałbrzyskim – 12; które podniosły kwalifikacje i nabyły doświadczenia poprzez odbycie staży zawodowych – 9; które uzyskują zatrudnienie – 3; liczba. członków rodzin, które podjęły aktywność zawodową wskutek uzyskania wsparcia psychologa i doradcy zawodowego, dla których opracowano IPD – 5. Kwota wydatków dla mieszkańców Wałbrzycha wyniosła 244,8 tys. zł.
3. W ramach RPO WD 2014-2020 w 2015 roku realizowane były projekty pozakonkursowe w ramach Osi 8 Działanie 8.1 *Projekty powiatowych urzędów pracy*. Cel szczegółowy działania to poprawa szans na

²⁹ Bolków, Głuszyca, Międzybórz, Międzyzlesie, Mirsk, Przemków, Wąsosz, Wiązów, Zawidów, Ziębice.

³⁰ Zgłaszany do dofinansowania projekt musiał być uwzględniony w Lokalnym Programie danej gminy.

³¹ 1) W ramach Działania 8.4. - zwiększenie zatrudnienia wśród osób opiekujących się dziećmi do 3 roku życia, (2) W ramach Działania 9.1. - aktywna integracja osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym poprzez poprawę i wzmocnienie ich zdolności do zatrudnienia, (3) W ramach Działania 8.1. - poprawa szans na zatrudnienie osób, które znajdują się w szczególnej sytuacji na rynku pracy (50+, kobiety, osoby niepełnosprawne, długotrwale bezrobotne, osoby o niskich kwalifikacjach) oraz (4) W obszarze transportowym zadania inwestycyjnego pn. remont drogi wojewódzkiej nr 379 w m. Wałbrzych, ul Świdnicka.

zatrudnienie osób, które znajdują się w szczególnej sytuacji na rynku pracy (50+, kobiety, osoby niepełnosprawne, długotrwale bezrobotne, osoby o niskich kwalifikacjach). PUP w Wałbrzychu zrealizował projekty na łączną kwotę 2 968,0 tys. zł.

4. W ramach RPO WD 2014-2020 w 2016 realizowano projekty konkursowe w ramach 9.1 *Aktywna Integracja*. Celem Działania 9.1 była aktywna integracja osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym poprzez poprawę i wzmocnienie ich zdolności do zatrudnienia oraz zatrudnienie³².

Analiza ww. zrealizowanych przez beneficjentów subregionu wałbrzyskiego, projektów w obszarze „oświata i wychowanie” wykazała, że we wszystkich przypadkach osiągnięte zostały zakładane rezultaty,

(dowody; akta kontroli, str. 192-293, 194-196, 197-204 i 205-217)

3.4. W UMWD przygotowywano niezbędne dokumenty, analizy, materiały i diagnozy, stwarzając odpowiednie warunki dla współpracy samorządu województwa przy rozwiązywaniu problemów miast z przedstawicielami reprezentujących jednostki samorządu terytorialnego w ramach Komisji Rozwoju Regionalnego i Gospodarki Sejmiku Województwa Dolnośląskiego. Problemy zgłaszane w czasie jej posiedzeń przez przedstawicieli m.in. miast, w szczególności sposób znalazły odzwierciedlenie w działaniach Komisji doraźnej ds. wspierania peryferyjnych subregionów Dolnego Śląska. Odpowiedzią na wnioski zgłaszane przez przedstawicieli miast była również działalność powołanego przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego Zespołu ds. jakości powietrza w województwie dolnośląskim.

Przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, w tym Prezydent Wałbrzycha, występowali zarówno do Marszałka Województwa, jak i do właściwych Ministrów głównie w kwestiach transportowych oraz działań związanych z realizacją zadań w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014-2020. Dotyczyło to m.in. wystąpień Prezydenta Wałbrzycha jako Przewodniczącego ZIT Aglomeracji Wałbrzyskiej³³.

(dowód: akta kontroli, str. 192-254)

3.5. Ocena realizacji *Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020* wynikała z przyjętej przez Zarząd Województwa koncepcji monitoringu SRWD 2020. Na tej podstawie Instytut Rozwoju Terytorialnego przygotował *Informację o stanie początkowym realizacji SRWD 2020* oraz *Raport z realizacji SRWD 2020*. W wymienionych raportach dokonano analizy realizacji celów Strategii poprzez działania i przedsięwzięcia wspierające rozwój miast. W przedłożonych wnioskach i rekomendacjach odniesiono się do konieczności dalszych działań na rzecz poprawy spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej województwa, bez

³² W ramach Programu z PUP zawarte zostały 2 umowy, w ramach których uczestniczyło 20 osób bezrobotnych (w tym 2 niepełnosprawne), którzy wykonywali głównie prace społecznie użyteczne związane z pracami porządkowymi. Ponadto byli oni objęci działaniami w zakresie integracji społecznej, poprzez poradnictwo specjalistyczne, warsztaty trenerskie i grupy wsparcia.

³³ (1) z 1 lipca 2014 r. do Marszałka Województwa w sprawie projektów infrastruktury transportowej ważnych dla AW, na które udzielono odpowiedzi - pismem z 21 lipca 2014 r.; (2) z 18 marca 2015 r. do Minister Rozwoju M. Wasiak o ujęcie w POIS zadań inwestycyjnych ZIT AW, które poparł Marszałek C. Przybylski pismem z dnia 24.03.2015 r. Odpowiedzi udzielił 14.05.2015 Minister W. Sługocki; (3) z 13 kwietnia 2015 r. do Marszałka Województwa, w którym wniósł m.in. o umożliwienie realizacji w ramach działania 3.4 RPO WD 2014-2020 projektów w budynkach wielorodzinnych i użyteczności publicznej, na które odpowiedzi udzielił Marszałek w piśmie z dn. 28.04.2015 r.; (4) z 3 lutego 2016 r. w sprawie zmian w RPO dot. działania 3.4, na które Marszałek udzielił odpowiedzi pismem z dn. 12.02.2016.

szczegółowego ustosunkowywania się do Wałbrzycha lub subregionu wałbrzyskiego.

(dowód: akta kontroli, str. 281)

*Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej na lata 2014-2020*³⁴, zawierała zapisy odnoszące się do zasad monitoringu i ewaluacji *Strategii*, a DOPS, w okresie trzech lat jej obowiązywania, prowadził stałe działania monitorująco-oceniające stan prac nad jej wdrożeniem, pod kątem realizacji założonych celów i zadań, konieczności modyfikacji, adekwatności do efektów ponoszonych nakładów i zapewnienia trwałości rezultatów realizacji działań. M.in. w celu zharmonizowania metodologii prowadzenia działań monitorująco – ewaluacyjnych zarekomendowano utworzenie Podzespołu ds. monitorowania *Dolnośląskiej Strategii Integracji Społecznej na lata 2014-2020* w ramach struktury Komitetu Koordynującego ds. *Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020*.

(dowody; akta kontroli, str. 11 i 12)

3.6-3.7. Przygotowany przez Instytut Rozwoju Terytorialnego w grudniu 2016 r. *Raport z realizacji SRWD 2020*³⁵ zawierał ocenę stopnia realizacji celów i przedsięwzięć zawartych w *Strategii* zgodnie z listą przyjętych wskaźników podstawowych i dodatkowych. Raport ten stanowił wypełnienie przyjętej koncepcji monitoringu SRWD 2020. Wnioski z dotychczasowej realizacji *Strategii* wskazują na ogólne tendencje wzrostowe regionu w zakresie realizowanych celów oraz stabilną poprawę warunków gospodarczych i społecznych województwa. Podkreślają jednak konieczność dalszych działań na rzecz poprawy spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej województwa.

Jednym z wniosków wynikających z monitoringu obowiązującej SRWD 2020, była potrzeba aktualizacji tego dokumentu, wynikająca - w świetle ww *Raportu...* - zarówno ze zmian w otoczeniu prawnym (krajowym i międzynarodowym), jak i sytuacji społeczno- gospodarczej w województwie. Główne zmiany w otoczeniu prawnym powstały między innymi po podjęciu się przez rząd porządkowania krajowych dokumentów strategicznych. Z kolei sytuacja społeczno-gospodarcza w regionie uległa znaczącym zmianom m.in. na skutek szeregu inwestycji, w tym wielu współfinansowanych ze środków unijnych, zmianom demograficznym, czy również nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej.

(dowód; akta kontroli, str. 281)

Realizując tę rekomendację w UMWD podjęto prace nad przygotowaniem *Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2030*. Podstawą tych działań była uchwała nr XXXIV/1129/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie określenia zasad trybu i harmonogramu opracowania *Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2030*.

(dowody; akta kontroli, str. 11)

Również opracowanie *Planu naprawczego dla wdrażania instrumentu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych* (w tym dla *Aglomeracji Wałbrzyskiej*), w województwie dolnośląskim, wpisywał się działania monitorująco-aktualizacyjne, programów i zadań zmierzających w konsekwencji do rozwiązywania m.in. takich problemów, jak bezrobocie lub wykluczenie społeczne.

(dowody; akta kontroli, str. 256-264)

3.8. W *Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Dolnośląskiego 2014-2020* (RPO WD) nie przewidziano wsparcia – rozumianego jako osobna alokacja środków EFRR – skierowanego do konkretnych miast, jakie występowały w poprzedniej perspektywie finansowej 2007-2013 (w Priorycie IX *Miasta*,

³⁴ Dokument przyjęty uchwałą nr XLIV/1470/13 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego 19 grudnia 2013 r.)

³⁵ Dokument z grudnia 2016 r. (www.irt.wroc.pl).

ogłaszane były osobne konkursy m.in. dla byłych miast wojewódzkich). Jak istotne było to wsparcie świadczy kwota 461 572,8 tys. zł wydatkowana tylko w ramach Priorytetu 9 *Odnowa zdegradowanych obszarów miejskich na terenie Dolnego Śląska*.

Narzędziem kierowanego wsparcia są obecnie zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT) z wydzieloną alokacją – z takiej możliwości korzystają obecnie aglomeracje wałbrzyska, jeleniogórska i wrocławska – oraz tzw. obszary strategicznej interwencji (OSI), jak Legnicko-Głogowski Obszar Interwencji, również z przypisaną kwotą środków EFRR i EFS. Ze względu na fakt, że nabory wniosków w RPO WD do działania 6.3 nie zostały dotychczas rozstrzygnięte, trudno jest – zdaniem Marszałka Województwa - ocenić, jaki był w nich udział wnioskodawców np. z Wałbrzycha i jaki będzie to miało wpływ na poprawę ich sytuacji społeczno-gospodarczej. Ponieważ jednak udział w konkursach RPO WD musi być poprzedzony przygotowaniem lokalnego programu rewitalizacji, można zakładać, że przygotowywane przez każdą gminę autodiagnozy potrzeb przyniosą efekt w postaci skutecznie wykorzystanych środków RPO WD 2014-2020.

Również w zakresie EFS nie było wsparcia rozumianego jako osobna alokacja środków skierowanych do konkretnych miast. Ze względu na fakt, że wybrane do dofinansowania projekty są realizowane lub ogłaszane są kolejne nabory, nie można – zdaniem Marszałka Województwa - wskazać jaki dokładnie efekty zostały osiągnięte. Dodatkowo należy zaznaczyć, że w ramach programu nie określono żadnych wskaźników monitorujących tę kwestię, ponieważ zmiana sytuacji społeczno-gospodarczej miast istotnie dotkniętych skutkami zmian gospodarczych nie jest celem szczegółowym programu. Skutecznie wykorzystano natomiast wsparcie ze środków EFS w RPO WD 2007-2013.

Z kolei w ocenie DOPS wielość zadań z zakresu pomocy i integracji społecznej realizowanych przez samorządy lokalne; wiele zróżnicowanych potrzeb społeczności lokalnej oraz ograniczenia budżetowe, wymagające dokonywania wyboru zadań priorytetowych sprawiają, że - samorządy lokalne chętnie korzystają z możliwości i ofert proponowanych przez DOPS, których celem jest poprawa jakości świadczonych usług społecznych, poprawa jakości życia społeczności lokalnej czy wzrost kompetencji kadr służb społecznych, odpowiedzialnych za realizację zadań z zakresu pomocy i integracji społecznej. Trudno – zdaniem DOPS - ocenić wymierną skalę działań Ośrodka, ponieważ ma ona raczej charakter jakościowy niż ilościowy, jednakże prowadzone przez DOPS ewaluacje konkretnych przedsięwzięć, wskazują na ich wysoką ocenę w perspektywie uczestników. Ponadto część samorządów lokalnych systematycznie korzysta z propozycji DOPS, co pośrednio może również wskazywać na ich przydatność dla społeczności lokalnej. Nie mniej jednak zdaniem DOPS „*trudno oceniać realny wpływ działań DOPS na poprawę sytuacji w miastach, wydaje się, że bez pogłębionych badań empirycznych w tym zakresie jednoznaczna odpowiedź na to pytanie wydaje się niemożliwa*”.

(dowody; akta kontroli, str. 15-31)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w badanym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w Urzędzie podejmowano, zgodnie z przyjętymi założeniami, działania mające na celu poprawę sytuacji społeczno-ekonomicznej miast województwa dolnośląskiego, w tym Wałbrzycha. Działania te były zgodne z dokumentami strategicznymi oraz wytycznymi programów współfinansowanych ze środków europejskich.

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

W związku z nie stwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych

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 z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁶, 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 we Wrocławiu.

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.

Wrocław, dnia 8 września 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

p.o. Dyrektor

Radosław Kujawiński

Kontroler:

Lech J. Kowalczyk
doradca ekonomiczny

³⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.