



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.014.02.2017

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
Kontroler	Zdzisław Błauciak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/116/2017 z dnia 14 czerwca 2017 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Wałbrzychu, Plac Magistracki 1; 58 - 300 Wałbrzych (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Roman Szelemej – Prezydent Miasta Wałbrzycha od dnia 8 sierpnia 2011 r. (dalej: „Prezydent”)

[Dowód: akta kontroli str. 1-2]

[Dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie¹ Najwyższej Izby Kontroli, w okresie objętym kontrolą², w Urzędzie podejmowano działania w zakresie identyfikacji i rozwiązywania problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców Wałbrzycha, które wpływały na poprawę efektywności wsparcia w obszarach: pomocy społecznej, rynku pracy, opieki nad dziećmi w wieku do 3 lat oraz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Prawidłowe wdrażanie przyjętych w ww. zakresie założeń, zapewnienie finansowania i rzetelnego monitorowania realizowanych w ich ramach zadań, przyczyniły się do ograniczenia negatywnych skutków zmian gospodarczych w Wałbrzychu. W okresie objętym kontrolą poprawiła się sytuacja na rynku pracy, co skutkowało spadkiem stopy bezrobocia oraz obniżeniem liczby bezrobotnych mieszkańców Wałbrzycha zarejestrowanych w Powiatowym Urzędzie Pracy. Obniżeniu uległa ponadto liczba osób i rodzin korzystających ze świadczeń pomocy społecznej oraz żyjących poniżej progu ubóstwa.

Pomimo podejmowanych w Urzędzie działań, nie wszystkie potrzeby mieszkańców Wałbrzycha zostały zaspokojone, w szczególności jeżeli chodzi o dostępność mieszkań komunalnych i socjalnych, miejsc w przedszkolach publicznych i żłobkach samorządowych oraz miejsc w domach opieki społecznej.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieterminowym regulowaniu zobowiązań, co nie skutkowało jednak zapłatą odsetek za zwłokę, a także nieprawidłowości o charakterze ściśle formalnym, które dotyczyły braku określenia w obowiązujących w badanym okresie *Strategiach rozwiązywania problemów społecznych* ich ram finansowych oraz niesporządzania w formie jednego dokumentu rocznych sprawozdań z ich realizacji. Okoliczności te nie miały negatywnego wpływu na rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców Wałbrzycha.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje trójstopniową 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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Identyfikacja problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców Wałbrzycha

1.1. Problemy społeczno-ekonomiczne mieszkańców Wałbrzycha (dalej także: „Miasto” lub „Gmina”) zostały zidentyfikowane w szczególności w analizach i diagnozach stanowiących integralną część wdrożonych i realizowanych w Mieście strategii i programów, szczegółowo przedstawionych w pkt 2.1. wystąpienia.

Dodatkowo, problemy związane z gospodarką mieszkaniową zdiagnozowane zostały w dokumencie pn. „*Gospodarka mieszkaniowa Gminy Wałbrzych – analiza stanu obecnego, kierunki zmian*”, przedstawionym przez Prezydenta na sesji Rady Miejskiej w dniu 29 listopada 2012 r. Wykazany dokument został opracowany w listopadzie 2012 r. przez pracowników Miejskiego Zarządu Budynków sp. z o.o. w Wałbrzychu (dalej: „MZB sp. z o.o.”), powołanego przez Miasto w 2001 r., w celu realizacji jego zadań własnych polegających na zarządzaniu, gospodarowaniu oraz administrowaniu zasobem komunalnym³.

[Dowody: akta kontroli str. 7-10, 14-20, 41-62, 69-92, 115-151, 766-767]

1.2. W analizie i diagnozie zawartej w szczególności w *Programie Rewitalizacji Wałbrzycha* wskazano m.in., że w wyniku decyzji Rządu RP z 1990 r. o likwidacji przemysłu wydobywczego węgla kamiennego, Miasto doświadczyło dotkliwej dla mieszkańców kumulacji szeregu negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych. W przeważającej części Miasta pojawiły się problemy degradacji gospodarczej, społecznej, środowiskowej i technicznej. Wałbrzych po likwidacji przemysłu wydobywczego utracił wiele wcześniejszych funkcji. Problemy społeczne spotęgowane zostały trudnościami dostosowania się społeczeństwa do nagłych zmian strukturalnych w gospodarce, co skutkowało wysokim poziomem bezrobocia oraz odpływem ludności (zwłaszcza młodej i wykształconej).

Jednym z głównych kierunków analiz i diagnoz była ocena natężenia zjawiska zapotrzebowania mieszkańców na pomoc społeczną. W ramach tej oceny wskazywano, że powody wpływające na konieczność korzystania ze wsparcia społecznego pozostawały od lat takie same, tj.: bezrobocie, długotrwała lub ciężka choroba, niepełnosprawność, czy też problemy opiekuńczo-wychowawcze. Niekorzystnie kształtowała się sytuacja demograficzna w Gminie, spowodowana spadkiem liczby ludności (ujemne saldo przyrostu naturalnego i migracji) oraz starzeniem się społeczeństwa. Niekorzystana była również struktura budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy. Ponad 95% tych budynków zostało wybudowanych przed 1945 r., a stan techniczny dobry lub zadowalający⁴ posiadało tylko 1,9% tych obiektów.

[Dowody: akta kontroli str. 7-10, 14-20, 41-62, 69-92, 115-151]

1.3. W kwestii najważniejszych problemów społeczno-ekonomicznych dotyczących Miasto i przyczyn ich występowania, Prezydent wskazał, że Wałbrzych jest drugim po Wrocławiu pod względem wielkości ośrodkiem miejskim w województwie dolnośląskim. „*Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020*” definiuje Miasto jako główny człon Sudeckiego Obszaru Integracji, który cechuje się wieloma barierami rozwojowymi, wynikającymi m.in. z depopulacji, dużego bezrobocia i utrudnionych warunków prowadzenia inwestycji prorozwojowych i infrastrukturalnych. Duży odpływ ludności Miasto zanotowało w okresie

³ Miejski Zarząd Budynków Spółka z o.o. została utworzona przez Gminę Wałbrzych w dniu 17 maja 2001 r. Przedmiotem jej działania – zgodnie z aktem założycielskim – była m.in. realizacja zadań własnych Gminy polegających na zarządzaniu, gospodarowaniu oraz administrowaniu zasobem komunalnym i innym zasobem oraz nieruchomościami Wspólnot Mieszkaniowych. W Gmina posiada 100% udziałów w MZB.

⁴ Stopień zużycia technicznego do 30%.

restrukturyzacji gospodarki Wałbrzycha realizowanej od 1990 r., która wywołała bardzo wysokie koszty społeczno-ekonomiczne.

W dniu 23 października 1990 r. Minister Przemysłu wydał decyzję o wszczęciu postępowania likwidacyjnego czterech kopalń Dolnośląskiego Zagłębia Węglowego. Wałbrzyskie Kopalnie Węgla Kamiennego (dalej: „kopalnie”) wielokrotnie nie płacąc opłaty eksploatacyjnej, w zamian za nią przekazywały władzom lokalnym nieruchomości zabudowane żłobkami, przedszkolami. Przekazywane były również nieruchomości za zaległości z tytułu podatku od nieruchomości, w których funkcjonowały: domy kultury, szpital górniczy, przychodnie, ośrodki zdrowia, obiekty szkolne i sportowe. Stan tych nieruchomości (przez lata nieremontowanych) wymagał ponoszenia znacznych nakładów finansowych, które obciążały budżet Miasta. Przejmując nieruchomości, które wcześniej utrzymywały kopalnie, Gmina w następstwie takich decyzji zobowiązana była do wygospodarowania w swoim budżecie środków na ich funkcjonowanie. Władze Miasta ze względów społecznych decydowały się na ww. rozwiązania. Również ze względów społecznych Rada Miejska Wałbrzycha podjęła w dniu 28 października 1997 r. uchwałę nr XLIII/114/97 w sprawie przejęcia przez Gminę od kopalń starej substancji mieszkaniowej.

W mieście liczącym wówczas ok. 140 tys. mieszkańców likwidacja kopalń⁵ skutkowała utratą około 20 tys. miejsc pracy w branży węglowej oraz pociągnęła za sobą likwidację i upadłość wielu innych podmiotów gospodarczych, a to z kolei powodowało gwałtowny wzrost bezrobocia. Górnicy byli grupą zawodową szczególnie dotkniętą bezrobociem. W latach 2002 – 2004 odnotowano w Wałbrzychu bezrobocie na poziomie aż 29,1% (jeden z najwyższych wskaźników w kraju). Od 2005 r. bezrobocie zmalało w wyniku przede wszystkim osiągania przez bezrobotnych wieku emerytalnego, ruchów migracyjnych, jak również z powodu tworzenia miejsc pracy w ramach Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej „INVEST – PARK” (dalej: „WSSE”).

Wałbrzych jest definiowany obecnie jako jedno z najbardziej „kurczących się miast” w Polsce. Proces ten przejawia się od połowy lat 90-tych XX wieku w aspekcie demograficznym⁶, społecznym⁷ i ekonomicznym⁸:

Duże bezrobocie oraz degradacja statusu społeczno-ekonomicznego spowodowały szereg innych problemów społecznych wśród mieszkańców Miasta (alkoholizm, narkomania, przemoc w rodzinie, bezdomność, przestępczość i inne). W Wałbrzychu stwierdzona została ponadprzeciętna wartość wskaźnika przestępczości⁹.

Na uwagę zasługuje również problem stanu technicznego komunalnego zasobu mieszkaniowego. Wieloletnie zaniedbania w zakresie remontów zasobu negatywnie wpływają na stan techniczny budynków z lokalami mieszkalnymi¹⁰ (stan techniczny 42% komunalnego zasobu mieszkaniowego określany jest jako liche i zły, a 17% zasobu przewidziane jest do rozbiórki).

⁵ Zakończona z dniem 1 marca 2001 r. (Decyzja Nr 67/1 Ministra Skarbu Państwa z dnia 6 lipca 2001 r. w sprawie uznania przedsiębiorstwa państwowego Wałbrzyskie Kopalnie Węgla Kamiennego za likwidację w Wałbrzychu za zlikwidowane).

⁶ Zmniejszenie liczby mieszkańców o 17,5 tys. osób w okresie ostatnich 20 lat z tytułu niskiego przyrostu naturalnego, starzenia się społeczeństwa, odpływu osób w wieku rozrodczym i produkcyjnym

⁷ Odkładanie decyzji o założeniu lub powiększeniu rodziny, wzrost skali rozwodów, powstanie rodzin transnarodowych, problemy emocjonalne i wychowawcze dzieci, wzrost zapotrzebowania na opiekę instytucjonalną, osłabienie więzi rodzinnych, sąsiedzkich i społeczności lokalnej, feminizacja migracji, zróżnicowanie form opieki nad dziećmi.

⁸ Odpływ osób w wieku aktywności zawodowej, ograniczenie bazy dochodowej Miasta z tytułu utraconych udziałów w dochodach z PIT, udziału w dochodach z PIT od niskich zasiłków z Urzędu pracy i emerytur.

⁹ Wskaźnik liczby przestępstw stwierdzonych w zakończonych postępowaniach przygotowawczych na 1000 mieszkańców wyniósł w 2014 r. 55,6%, przy wartości średniej dla Polski 22,7% i województwa dolnośląskiego 31,3% - GUS – dane za 2014 r.

¹⁰ 97% budynków z lokalami wchodzącymi w skład komunalnego zasobu mieszkaniowego Gminy powstało przed 1945 r.

Wykazane problemy zostały zwielokrotnione na skutek utraty przez Wałbrzych z końcem 2002 r. statusu Miasta na prawach powiatu¹¹. Zbiegło się to z apogeum kryzysu społeczno-ekonomicznego po likwidacji branży górniczej (i branż towarzyszących), blisko 30% bezrobociem, enklawami nędzy i dzikiej eksploatacji węgla w biedaszybach. Skutkiem utraty statusu Miasta na prawach powiatu było ograniczenie przez 10 lat wpływów do budżetu¹². Status miasta grodzkiego przywrócony z dniem 1 stycznia 2013 r. oznaczał przede wszystkim odzyskanie przez Wałbrzych należnej mu rangi administracyjnej, racjonalnego modelu zarządzania i znacznie większych możliwości dla jego rozwoju.

W ocenie Prezydenta ważnym impulsem rozwojowym dla Miasta stało się utworzenie w 2012 r. miejskiego obszaru funkcjonalnego Aglomeracji Wałbrzyskiej¹³, skupiającej 22 jednostki samorządu terytorialnego o łącznym obszarze 1 887 km² (tj. 9,46% obszaru województwa dolnośląskiego) i ponad 427,3 tys. mieszkańców. W Aglomeracji dominującą pozycję zajmuje Wałbrzych, który zgodnie z założeniami „Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Aglomeracji Wałbrzyskiej na lata 2014-2020” spełnia funkcję Ponadregionalnego Ośrodka Równoważenia Rozwoju.

Aglomeracja stała się ważnym beneficjentem środków unijnych przewidzianych na wsparcie obszarów zurbanizowanych w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (dalej: „ZIT”). Strategia Aglomeracji na lata 2014-2020 umożliwiła włączenie ZIT Aglomeracji do „Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2020”.

[Dowody: akta kontroli str. 398, 400-405]

1.4. Obszar rewitalizacji Wałbrzycha wskazany został w uchwale Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 29 marca 2016 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji Miasta Wałbrzycha¹⁴. Zawierała ona diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej Miasta¹⁵, którą w lutym 2016 r. przygotowały wydziały merytoryczne Urzędu Miejskiego¹⁶, na podstawie przepisów ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji¹⁷ (dalej: „ustawa o rewitalizacji”), „Wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020” Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju z dnia 3 lipca 2015 r. oraz „Wytycznych Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Dolnośląskiego”.

W oparciu o analizę danych statystycznych oraz metodę oceny eksperckiej w odniesieniu do sfery przestrzenno-technicznej, zostały wyodrębnione obszary zdegradowane, a następnie wyodrębniono obszar na którym będzie prowadzona rewitalizacja. Zgodnie z ustawą o rewitalizacji, jako obszary rewitalizacji wybrano tereny cechujące się największą koncentracją negatywnych zjawisk społecznych (ponadprzeciętny poziom ubóstwa, bezrobocia, przestępczości, niski poziom

¹¹ W latach 1975-1998 Miasto było siedzibą województwa wałbrzyskiego, a po reformie administracyjnej kraju - miastem na prawach powiatu. Z dniem 1 stycznia 2003 r. Wałbrzych utracił status miasta powiatowego i przez 10 lat, tj. do momentu przywrócenia Wałbrzychowi prawa powiatu grodzkiego (1 stycznia 2013 r.) było to największe w Polsce Miasto o statusie gminy.

¹² Dochodów z tytułu subwencji równoważącej i wyrównawczej, udziału w PIT i CIT części powiatowej w czasie, kiedy Wałbrzych najbardziej potrzebował impulsu rozwojowego. Ubytek dochodów w okresie utraty statusu miasta grodzkiego, tj. przez ok 10 lat, szacowane jest na ok. 1,5-2,0 mld zł.

¹³ Obszar, który po likwidacji przemysłu wydobywczego węgla kamiennego stracił swoją ekonomiczną pozycję. Problemy zostały spotęgowane trudnościami dostosowania się społeczeństwa do nagłych zmian strukturalnych w gospodarce. Obecnie obszar objęty jest modelowym porozumieniem samorządów lokalnych, wspólnie budujących strategię rozwoju aglomeracji wałbrzyskiej jako obszaru funkcjonalnego, wykorzystującego własne zasoby, w tym także walory przyrodnicze i turystyczne. Aglomeracja Wałbrzyska została ujęta w Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020.

¹⁴ Nr XIX/285/2016. Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z dnia 5 kwietnia 2016 r., poz. 1767.

¹⁵ Diagnoza obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji.

¹⁶ Biuro Zarządzania Strategicznego, Nadzoru Właścicielskiego, Funduszy Zewnętrznych i Rozwoju Gospodarczego; Biuro Urbanistyki i Zagospodarowania Przestrzennego.

¹⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 1023, ze zm.

kwalifikacji bezrobotnych) oraz zdegradowane obszary przemysłowe do nich przylegające.

Był to obszar o łącznej powierzchni 4 163,4 tys. m² (4,9% powierzchni Miasta) zamieszkały przez 31 761 osób, co stanowiło 28,4% mieszkańców Wałbrzyska. Obszar rewitalizacji podzielony był na sześć podobszarów (nieposiadających ze sobą wspólnych granic), obejmujących najbardziej zdegradowane części dzielnic¹⁸.

[Dowód: akta kontroli str. 7]

1.5. W kwestii wsparcia zewnętrznego w przeciwdziałaniu narastającym problemom społecznym, Prezydent wskazał, że byłe Województwo Wałbrzyskie zakwalifikowane zostało do starych regionów przemysłowych, wymagających głębokiej restrukturyzacji, zagrożonych depresją społeczno-ekonomiczną. Dramatyczna redukcja miejsc pracy, spowodowała z kolei spadek realnych dochodów mieszkańców i potrzebę zwiększonych wydatków na pomoc społeczną.

Miasto nie było w stanie poradzić sobie samodzielnie z narastającymi od końca lat 80-tych XX wieku problemami społecznymi, których likwidacja wymaga ogromnego nakładu pracy lokalnego samorządu, współpracy z władzami Dolnego Śląska i Rządem RP, a także ogromnych zewnętrznych środków finansowych. Potrzebne są stosowne decyzje w zakresie zabezpieczenia środków na rozwiązanie problemów społecznych Miasta w budżecie państwa i budżecie samorządu wojewódzkiego perspektywie do 2020 r. i dalej do 2030 r.

W ocenie Prezydenta potrzeby finansowe Miasta w zakresie niwelowania różnic w rozwoju materialnym i społecznym powstałych w związku ze zmianami gospodarczymi po likwidacji zagłębia węglowego szacowane są na około 2,0-2,5 mld zł.

Prezydent wskazał ponadto, że szansą na stopniowe rozwiązywanie problemów społecznych była akcesja Polski w struktury Unii Europejskiej (dalej: „UE”) i związany z tym napływ środków finansowych. Głównym źródłem wsparcia finansowego na realizację powyższych założeń był Regionalny Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013 (dalej: „RPO 2007-2013”) oraz pozostałe programy krajowe. Celem głównym RPO 2007-2013 było podniesienie poziomu życia mieszkańców Dolnego Śląska oraz poprawa konkurencyjności regionu przy respektowaniu zasad zrównoważonego rozwoju. W ramach perspektywy finansowej na lata 2007-2013 Gmina zrealizowała 58 projektów z zakresu infrastruktury społecznej, transportu, edukacji, współpracy międzynarodowej. Łączna wartość zrealizowanych przedsięwzięć wyniosła ok. 360 mln zł, z czego dofinansowanie ze środków UE wyniosło 150,1 mln zł. Pozyskane środki finansowe tylko w niewielkim stopniu umożliwiły „skok cywilizacyjny” Miasta. Brak statusu miasta na prawach powiatu uniemożliwił pozyskanie większych środków zewnętrznych, zarezerwowanych dla takich miast. W nowej perspektywie na lata 2014-2020 podstawowym źródłem finansowania realizacji projektów w zakresie sfery społecznej, mieszkaniowej, rynku pracy i edukacji jest Regionalny Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2020, a w jego ramach instrument ZIT Aglomeracji Wałbrzyskiej.

Prezydent wskazał również, że zupełnie odrębnym obszarem problemowym jest techniczna likwidacja kopalń. Eksploatacja węgla prowadzona przez 200 lat powodowała deformacje powierzchni oraz uszkodzenia infrastruktury: technicznej, drogowej, kolejowej oraz budynków. Obszary pogórnice w dalszym ciągu negatywnie oddziałują m.in. na powierzchnie terenu w postaci tzw. deformacji wtórnych, które przejawiają się lokalnymi ruchami powierzchni ziemi. Powoduje to dalsze, potwierdzone badaniami naukowymi prowadzonymi przez Miasto wspólnie

¹⁸ Biały Kamień, Stary Zdrój, Śródmieście, Sobiecin, Nowe Miasto i Podgórze.

z Politechniką Wrocławską, szkody i destrukcje w infrastrukturze miejskiej. Zdaniem Prezydenta dalszy monitoring tych obszarów, jak i rekompensowanie negatywnych skutków działalności wydobywczej winno być finansowane przez Spółkę Restrukturyzacji Kopalń w Bytomiu i Skarb Państwa.

[Dowody: akta kontroli str. 398, 405-418]

1.6. W Urzędzie dysponowano prognozami demograficznymi odnoszącymi się do liczby ludności, struktury wiekowej mieszkańców czy też migracji na lata 2014-2050, opracowanymi przez Główny Urząd Statystyczny (dalej: „GUS”)¹⁹. Trendy wykazane w tych prognozach były bardzo niekorzystne. Wnikało z nich bowiem, że na przestrzeni ww. okresu liczba mieszkańców Wałbrzycha będzie ulegała systematycznego obniżeniu. W 2050 r. Miasto będzie posiadało 74 463 mieszkańców, tj. o 43 463 (o 36,9%) mniej niż w 2013 r., w tym 36 019 mężczyzn (mniej o 19 623 /o 35,3%/) i 62 284 kobiet (mniej o 23 840 /o 38,3%/). Obniżeniu ulegnie również liczba ludności w wieku produkcyjnym z 74 748 osób w 2013 r. (63,4% ogółu mieszkańców) do prognozowanych 38 775 osób w 2050 r. (52,1% prognozowanej liczby ogółem mieszkańców).

Na kształtowanie się populacji mieszkańców niewątpliwym wpływ będzie miała spadająca liczb urodzeń, która wg prognoz wniesie 412 w 2050 r. wobec 772 urodzeń w 2013 r. oraz ujemne saldo migracji ludności.

[Dowody: akta kontroli str. 172-173, 768-769]

1.7. W ocenie Prezydenta zauważalna jest poprawa sytuacji wałbrzyskich rodzin w związku z realizacją Rządowego Programu Rodzina 500+. Na terenie Wałbrzycha tylko od kwietnia 2016 r. 5 816 rodzin z 8 161 dziećmi do 18 roku życia otrzymało środki w ramach tego Programu w kwocie 36 455,1 tys. zł, z czego 3 862 rodziny uzyskiwały świadczenie, gdyż ich dochód nie przekraczał wymaganego kryterium²⁰. Dodatkowe środki na wychowanie dzieci pozwalają na pokrycie znacznej części kosztów ich utrzymania, a także wpływają na poprawę ogólnej sytuacji materialnej rodzin. Ze względu na Program 500+ niewiele jednak rodzin przestało korzystać ze świadczeń pomocy społecznej, co wynika z faktu, że świadczenie wychowawcze nie jest wliczane do dochodu, nie ma więc wpływu na uprawnienie do świadczeń z pomocy społecznej.

[Dowody: akta kontroli str. 389, 418]

1.8. W Urzędzie dysponowano aktualnymi i adekwatnymi danymi dotyczącymi sytuacji i problemów mieszkańców w badanych obszarach (ostatnie za 2016 r.). Źródłem tych danych były w szczególności: Bank Danych Lokalnych GUS²¹, sprawozdania sporządzane i przekazywane przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Wałbrzychu (dalej: „MOPS”), Powiatowy Urząd Pracy w Wałbrzychu (dalej: „PUP”), Biuro Lokalowe Urzędu oraz MZB sp. z o.o.

Z danych tych wynikało m.in., że w latach 2013-2016 wystąpiły niekorzystne tendencje demograficzne, albowiem zmniejszyła się liczba mieszkańców z 117 926 w 2013 r. do 114 568 w 2016 r. (tj. o 2,8%)²² w tym liczba osób w wieku produkcyjnym z 74 748 w 2013 r. do 71 364 w 2016 r. (o 2,9%). Poprawie uległa natomiast sytuacja w zakresie zatrudnienia. Na terenie Gminy odnotowano wzrost z 29 869 w 2013 r. do 30 067 w 2015 r.²³ (o 0,7%) liczby miejsc pracy, co m.in. przy równoczesnym spadku liczby mieszkańców w wieku produkcyjnym skutkowało obniżeniem stopy bezrobocia w tym okresie z 16,8% do 9,0% oraz spadkiem liczby mieszkańców bezrobotnych zarejestrowanych w PUP z 7 700 do 3 891 osób

¹⁹ Prognoza ludności zamieszczona na stronie internetowej GUS (<http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosc/prognoza-ludnosc-na-lata-2014-2050-opracowana-2014-r-1,5.html>) (prognoza dla powiatów i miast na prawach powiatów oraz podregionów na lata 2014-2050 znajduje się na stronie www.stat.gov.pl w górnej zakładce publikacje).

²⁰ 800 zł na osobę, 1200 zł jeśli dziecko jest niepełnosprawne.

²¹ www.bdl.stat.gov.pl

²² W tym liczba kobiet o 1 206 (o 1,9%) i liczba mężczyzn 1 267 (o 2,3%).

²³ Brak danych za 2016 r.

(o 49,5%). Obniżeniu uległa liczba mieszkańców oraz liczba rodzin korzystających z pomocy MOPS, odpowiednio: z 11 284 do 8 717 (o 22,7%) i z 5 257 do 4 146 (o 21,1%).

Liczba lokali w gminnym zasobie mieszkaniowym uległa obniżeniu z 12 807 w 2013 r. do 11 832 w 2016 r. (o 7,6%). W okresie tym Miasto m.in. oddało do użytku 206 nowych lokali mieszkalnych natomiast zlikwidowało 602 takie lokale zlokalizowane w 59 budynkach z powodu ich złego stanu technicznego²⁴.

W badanych latach odnotowano wzrost liczby mieszkań socjalnych z 449 w 2013 r. do 639 w 2016 r. (o 42,3%) oraz wzrost liczby miejsc w żłobkach samorządowych z 275 do 375 (o 36,4%)²⁵ i w przedszkolach z 3 507 do 3 671 (o 4,7%), w tym w przedszkolach publicznych z 387 do 590 (o 65,6%). Na uwagę zasługuje ponadto utrzymywanie na niezmiennym poziomie 120 miejsc w noclegowniach dla osób bezdomnych oraz wzrost z 48 do 97 (o 49,5%) liczby miejsc w domach pomocy społecznej.

[Dowody: akta kontroli str. 749, 768-769]

1.9. W latach 2013-2014 Miasto - wspólnie z dziewięcioma okolicznymi gminami – realizowało projekt pn. „Usługi publiczne, jako istotny czynnik rozwoju lokalnego w gminach Aglomeracji Wałbrzyskiej”, współfinansowany przez UE²⁶. W ramach tego projektu m.in. w Wałbrzychu były prowadzone badania sondażowe wśród mieszkańców mające na celu zbadanie ich potrzeb w następujących obszarach: edukacja i szkolnictwo (w tym w zakresie opieki żłobkowej i przedszkolnej), ochrona zdrowia, kultura, gospodarka komunalna (w tym w zakresie dostępności i jakości lokali socjalnych i komunalnych), ochrona środowiska, komunikacja. Głównym celem projektu była poprawa jakości i dostępności usług publicznych w Aglomeracji Wałbrzyskiej poprzez usprawnienie systemu ich dostarczania mieszkańcom.

W Wałbrzychu badania ankietowe mieszkańców zostały skierowane do następujących grup: przedstawicieli rodzin wielodzietnych, osób niepełnosprawnych, osób powyżej 65 roku życia, osób bezrobotnych oraz osób pracujących, w tym samozatrudnionych. Wyniki badań wskazywały m.in. na: [1] brak wolnych miejsc w żłobkach na terenie Miasta oraz dostateczne zabezpieczenie potrzeb w zakresie opieki nad dziećmi wieku przedszkolnym; [2] duże zapotrzebowanie na lokale socjalne i komunalne w stosunku do posiadanych przez Miasto zasobów, [3] niewystarczający poziom nakładów finansowych na remonty mieszkaniowego zasoby Gminy. W sporządzonym raporcie końcowym z realizacji projektu zawarto rekomendacje dotyczące usprawnień w zakresie jakości i dostępności usług publicznych na obszarze gmin wchodzących w skład Aglomeracji Wałbrzyskiej.

[Dowód: akta kontroli str. 174-176]

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

W Urzędzie dokonano rzetelnych analiz sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców Wałbrzyska i zidentyfikowano najistotniejsze problemy związane z zapewnieniem efektywnego wsparcia w obszarach: pomocy społecznej, rynku pracy, opieki nad dziećmi w wieku do 3 lat oraz potrzeb mieszkaniowych.

²⁴ Rozbiórki budynków z lokalami mieszkalnymi.

²⁵ W porównaniu do 2012 r. liczba miejsc w żłobkach samorządowych w 2016 r. była wyższa o 200 miejsc (wzrost o 114,3%).

²⁶ Źródłem finansowania dotacji były środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i budżetu państwa w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013, Priorytet 4, działanie 4.2. Całkowita wartość projektu 625 030 zł, wartość uzyskanego dofinansowania 562 030 zł.

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

2. Programowanie kierunków działań, uwzględniających kierunki rozpoznanych problemów

2.1. W latach 2013-2016 w Wałbrzychu realizowano liczne strategie i programy dotyczące rozwiązywania problemów w zakresie objętym kontrolą, takie jak: [1] *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Wałbrzycha na lata 2009–2015* – przyjęta uchwałą Nr XXXVI/340/09 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 27 marca 2009 r. ze zm.²⁷; [2] *Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Wałbrzycha na lata 2016-2020* – przyjęta uchwałą Nr XVI/231/15 Rady Miejskiej z dnia 29 grudnia 2015 r.; [3] *Wieloletni Program Gospodarowania Zasobem Mieszkaniowym Gminy Wałbrzych na lata 2009-2013* – przyjęty uchwałą Nr XXXIII/305/2008 Rady Miejskiej z dnia 19 grudnia 2008 r.; [4] *Wieloletni Program Gospodarowania Zasobem Mieszkaniowym Gminy Wałbrzych na lata 2014-2018* – przyjęty uchwałą Nr LIII/520/2013 Rady Miejskiej z dnia 24 października 2013 r. ze zm.²⁸; [5] *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Miasta Wałbrzycha do 2013 r.* – przyjęta uchwałą Nr XLIV/282/05 Rady Miejskiej z dnia 11 listopada 2005 r.; [6] *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Miasta Wałbrzycha do 2020 r.* – przyjęta uchwałą Nr LXIII/645/2014 Rady Miejskiej z dnia 17 czerwca 2014 r.; [7] *Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Wałbrzycha na lata 2008-2015*²⁹ – przyjęty uchwałą Nr XXXV/311/09 Rady Miejskiej z dnia 12 lutego 2009 r.; [8] *Gminny Program Rewitalizacji Miasta Wałbrzycha na lata 2016-2025* – przyjęty uchwałą Nr XXIX/385/2016 Rady Miejskiej z dnia 18 października 2016 r.

[Dowody: akta kontroli str. 8-12, 13-40, 63-109, 110-171, 770-773]

W latach 2013-2016 zadania Miasta³⁰ określone w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o *promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*³¹ (dalej: „ustawa o promocji zatrudnienia”) oraz w art. 11, art.12a i art. 26e ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o *rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*³², realizował Powiat Wałbrzyski (dalej: „Powiat”), na podstawie zawartych porozumień³³. Wskazywały one, że: [1] zadania z zakresu ustawy o *promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* Powiat wykonywał poprzez PUP, wchodzący w skład powiatowej administracji zespolonej, [2] Prezydent i Starosta Wałbrzyski, działając w porozumieniu, m.in.: powoływali i odwoływali Dyrektora PUP oraz ustalali warunki jego wynagrodzenia; powoływali i odwoływali członków Powiatowej Rady Rynku Pracy³⁴, [3] Powiat składał Miastu sprawozdania rzeczowe i finansowe z realizacji powierzonego zadania za okres roczny³⁵.

Zgodnie z zawartymi porozumieniami, w latach 2013-2016 Miasto przekazało Powiatowi dotacje celowe w łącznej kwocie 9 114,1 tys. zł na współfinansowanie kosztów funkcjonowania PUP, w tym: 1 908,4 tys. zł w 2013 r., 2 340,2 tys. zł w 2014 r., 2 288,8 tys. zł w 2015 r. i 2 576,7 tys. zł w 2016 r.³⁶ Niewykorzystane przez Powiat środki – łącznie 2,1 tys. zł (1,8 tys. zł w 2015 r.

²⁷ Uchwała Nr XLVII/431/2013 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 28 marca 2013 r.

²⁸ Uchwała nr LIV/537/2013 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 5 grudnia 2013 r.

²⁹ Obszar rewitalizacji: Śródmieście.

³⁰ Miasto na prawach powiatu od dnia 1 stycznia 2013 r.

³¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 1065 ze zm.

³² Dz. U. z 2016 r., poz. 2046, ze zm.

³³ [1] w 2013 r. - porozumienia Nr OR.031.6.2013 r. z dnia 23 stycznia 2013 r.; [2] w 2014 r. - porozumienia Nr 2.OR.0231.1.2014 z dnia 7 stycznia 2014 r. ze zm.; [3] w 2015 r. - porozumienia Nr UM/BKS/1/9/6/9-B/2015 z dnia 22 kwietnia 2015 r.³³; porozumienia Nr UM/BKS/1/669/139/604-W/2015 z dnia 22 kwietnia 2015 r. w sprawie wysokości, terminów i zasad przekazywania przez Miasto dotacji celowej na realizację przez Powiat Wałbrzyski zadań z zakresu ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w 2015 r. ze zm.;

[4] w 2016 r. - porozumienia Nr UM/BKS/1/2160/276/1841-W/2015 z dnia 10 października 2015 r. w sprawie wysokości, terminów i zasad przekazywania przez Miasto dotacji celowej na realizację przez Powiat Wałbrzyski zadań z zakresu ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w 2016 r.

³⁴ Wcześniej: Powiatowa Rada Zatrudnienia.

³⁵ Do dnia 31 marca roku następnego - dotyczy sprawozdań za 2013 r. i 2014 r. oraz do 31 stycznia roku następnego - dotyczy sprawozdań za 2015 r. i 2016 r.

³⁶ Dział 853 – Pozostałe działania w zakresie polityki społecznej, rozdział 85333 – Powiatowe urzędy pracy, § 2320 – Dotacje celowe przekazane do powiatu na zadania bieżące na podstawie porozumień (umów) między jst.

i 0,3 tys. zł w 2016 r.) zostały zwrócone na rachunek budżetu Miasta w wymaganym terminie (do dnia 15 stycznia roku następnego).

Za poszczególne lata okresu objętego kontrolą Miasto otrzymywało od Powiatu sprawozdanie finansowe i rzeczowe z realizacji powierzonego zadania w terminach spełniających wymogi porozumień.

Według sprawozdań przekazane przez Miasto środki dotacji zostały wykorzystane zgodnie z porozumieniami na współfinansowanie kosztów bieżących funkcjonowania PUP w łącznej kwocie 9 112,0 tys. zł, w tym na: wynagrodzenia z pochodnymi³⁷ - 8 896,4 tys. zł (97,6%) oraz zakup energii, materiałów i wyposażenia, usług pozostałych – 215,6 tys. zł (2,4%).

W sprawozdaniach rzeczowych informowano Gminę o sytuacji na rynku pracy w Mieście i w Powiecie (m.in. o liczbie i strukturze bezrobotnych³⁸) oraz o zadaniach podejmowanych przez PUP w ramach aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu w danym roku, w tym o: [1] wydatkach na przeciwdziałanie bezrobociu i źródłach ich finansowania, [2] liczbie osób aktywizowanych przez PUP z udziałem środków Funduszu Pracy i bezkosztowo, [3] działaniach podejmowanych wobec bezrobotnych i poszukujących pracy w ramach usług i instrumentów rynku pracy finansowanych ze środków Funduszu Pracy oraz ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: „PRFON”), [4] innych zadaniach realizowanych przez PUP w ramach aktywizacji osób bezrobotnych (poradnictwo zawodowe, usługi EURES³⁹, pośrednictwo pracy, Krajowy Fundusz Szkoleniowy, projekty partnerskie i porozumienia na lokalnym rynku pracy).

Ponadto Dyrektor PUP – jako koordynator realizacji zadania strategicznego 5.1. „Aktywizacja zawodowa mieszkańców miasta” określonego w Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wałbrzycha do 2020 r.⁴⁰ – przekazywał do Urzędu⁴¹ dane dotyczące kształtowania się stopy bezrobocia oraz liczby osób bezrobotnych korzystających z różnych form aktywizacji zawodowej oferowanych przez PUP za 2014 r., 2015 r. i 2016 r. Wymienione dane były niezbędne do sporządzenie rocznych raportów z realizacji Strategii Rozwoju za wykazane lata.

W latach 2012-2015 Prezydent był członkiem ówczesnej Powiatowej Rady Zatrudnienia, do której zadań należało m.in. opiniowanie podziału limitu środków Funduszu Pracy na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej oraz dokonywanie bieżącej analizy i oceny sytuacji na lokalnym rynku pracy.

[Dowód: akta kontroli str. 720-729]

2.2. Wdrożone w Wałbrzychu w okresie objętym kontrolą *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2016-2020*⁴² oraz *Wieloletni Program Gospodarowania Zasobem Mieszkaniowym na lata 2014-2018*, zostały opracowane przez komórki merytoryczne Urzędu oraz jednostki organizacyjne Gminy.

[Dowód: akta kontroli str. 770-773]

Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wałbrzycha do 2020 r. została opracowana przez firmę z Wałbrzycha na podstawie umowy zawartej z Gminą w dniu 18 grudnia 2013 r. ze zm.⁴³.

[Dowód: akta kontroli str. 385-397]

³⁷ Łącznie z ze składkami na Fundusz Pracy oraz odpisem na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych.

³⁸ Struktura ze względu na płeć, wiek, poziom wykształcenia.

³⁹ Porady i informacje o ofertach pracy i warunkach życia za granicą (oferty pracy przekazywane do PUP przez Wojewódzki Urząd Pracy).

⁴⁰ Strategia przyjęta uchwałą nr LXIII/654/2014 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 17 czerwca 2014 r.

⁴¹ Biuro Zarządzania Strategicznego, Nadzoru właścicielskiego, Funduszy Europejskich i Rozwoju Gospodarczego.

⁴² Wraz z programami realizowanymi w ramach Strategii.

⁴³ Umowa Nr UM/BFE/II/2308/84/1965-W/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. wraz z aneksem Nr UM/BFE/II/2308/84/1965-W/2013-AN1z dnia 26 marca 2014 r. na kwotę 38 130 zł brutto.

Gminny Program Rewitalizacji Miasta na lata 2016-2025 powstał przy dofinansowaniu ze środków Funduszu Spójności UE w ramach projektu pn. „Program rewitalizacji Miasta Wałbrzycha na lata 2016-2025” realizowanego na podstawie umowy⁴⁴ zawartej przez Miasto z Województwem Dolnośląskim w dniu 8 marca 2016 r.⁴⁵

Program został opracowany przez Zespół Biura ds. Rewitalizacji Miasta Urzędu, przy udziale urbanisty miejskiego we współpracy ze społecznością lokalną, liderami podmiotów działających na obszarze rewitalizacji Wałbrzycha, samorządowcami i współpracownikami z jednostek organizacyjnych Gminy. Wsparcie eksperckie nad opracowaniem Programu Rewitalizacji zapewnione zostało przez zespół ekspertów Instytutu Rozwoju Miast w Krakowie w ramach realizacji umowy z dnia 15 października 2015 r. zawartej przez ww. Instytut z Ministerstwem Rozwoju⁴⁶.

[Dowód: akta kontroli str. 383-384]

2.3. W przyjętych dokumentach strategicznych każdorazowo artykułowano tzw. czynnik „lokalności”, tj. specyfiki i wyjątkowości Miasta. Uwzględniano w nich zidentyfikowane problemy i ryzyka związane z sytuacją społeczno-ekonomiczną mieszkańców, m. in. takie jak: [1] likwidacja miejsc pracy w szczególności z uwagi na upadek przemysłu związanego z wydobywaniem węgla kamiennego; [2] konieczność korzystania z pomocy socjalnej, ubożenie społeczeństwa, rozwój patologii społecznych (przestępczość, alkoholizm, narkomania, przemoc w rodzinie); [3] zmniejszanie się liczby mieszkańców (spadek liczby urodzeń, ujemna migracja) oraz „starzenie się” społeczeństwa; [4] niewystarczająca liczba miejsc w żłobkach i przedszkolach samorządowych; [5] niewystarczająca liczba lokali komunalnych oraz niewłaściwy stan techniczny tych lokali.

[Dowody: akta kontroli str. 8-12, 13-40, 63-109, 110-171]

W dokumentach tych koncentrowano się na możliwościach rozwojowych Gminy, wyznaczając priorytety, cele i działania (zadania) uwzględniające rzetelnie zidentyfikowane problemy Miasta.

Celem strategicznym *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2009-2015* było zapewnienie warunków harmonijnego rozwoju oraz przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu Gminy w ramach 12 określonych obszarów priorytetowych, wśród których znalazło się m.in.: [1] wspieranie mieszkańców Miasta w aktywnej obecności na lokalnym rynku pracy i podejmowaniu przez nich inicjatyw gospodarczych⁴⁷; [2] stworzenie systemu zapewnienia warunków mieszkaniowych mieszkańcom pozbawionym możliwości samodzielnego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych⁴⁸; [3] zapewnienie możliwości egzystowania w środowisku zamieszkania osobom chorym i starszym oraz

⁴⁴ Nr DG-P/17/2016 ze zm. Aneks nr 1 z dnia 25 lipca 2016 r.

⁴⁵ Projekt współfinansowany ze środków UE w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna na lata 2014-2020. na podstawie umowy o udzielenie dotacji celowej zawartej pomiędzy Ministrem Infrastruktury i Rozwoju a Województwem Dolnośląskim z dnia 26 października 2015 r. w ramach konkursu dotacji pn. „Przygotowanie programów rewitalizacji na terenie Województwa Dolnośląskiego”.

⁴⁶ Na opracowanie Programu Rewitalizacji Gmina poniosła wydatki w kwocie 230,5 tys. zł, które sfinansowano: [1] 207,5 tys. zł (90%)⁴⁶ - środkami dotacji celowej pozyskanej przez Miasto na podstawie umowy zawartej z Województwem Dolnośląskim (wykazana dotacja celowa finansowana była w 85% ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020 oraz w 15% z budżetu państwa); [2] 23,1 tys. zł (10%) - ze środków własnych Miasta.

⁴⁷ W którym wyznaczono: [1] cele operacyjne, w tym m.in.: doprowadzenie do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin pozostających w ubóstwie ze względu na niemożność uzyskania pracy lub jej utrzymania, zwiększenie szans na podjęcie i utrzymanie pracy zawodowej, zwiększenie aktywności i zaangażowania osób bezrobotnych w poszukiwaniu zatrudnienia; [2] działania, w tym m.in.: praca socjalna z rodzinami dotkniętymi bezrobociem; kierowanie do doradcy zawodowego, motywowanie do podjęcia nauki i uzyskania kwalifikacji zawodowych, upowszechnianie kontraktu socjalnego, pomoc rodzicom w zapewnieniu opieki dzieciom w okresie dokształcania rodziców lub w momencie uzyskania pracy, integracja społeczna osób marginalizowanych i wykluczonych społecznie;

⁴⁸ W którym wyznaczono: [1] cele operacyjne, w tym m.in.: pomoc rodzinom i najuboższym osobom w przezwyciężeniu trudniejszej sytuacji mieszkaniowej, przeciwdziałanie powstawaniu zadłużenia za użytkowanie lokali mieszkalnych, zapobieganie bezdomności; [2] działania, w tym m.in.: przyznawanie dodatków mieszkaniowych rodzinom spełniającym kryteria, praca socjalna wspomagająca mieszkańców w rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych, przyznawanie mieszkań socjalnych, przyznawanie prawa do mieszkań przejściowych jako formy wychodzenia z bezdomności rodzin w szczególnie trudnej sytuacji (samotne matki, rodziny wielodzietne), opracowywanie indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności.

zapewnienie opieki instytucjonalnej osobom, które nie mogą funkcjonować w środowisku⁴⁹.

[Dowód: akta kontroli str. 63-107]

Misją *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2016-2020* było „Zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego mieszkańcom poprzez ich aktywizację i integrację”. W dokumencie tym zidentyfikowano główne problemy utrudniające życie mieszkańcom i zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego, w tym m.in.: [1] trudności z uzyskaniem pracy lub jej utrzymaniem ze względu na brak lub niskie wykształcenie, brak zawodu lub posiadanie zawodu nieadekwatnego do potrzeb na lokalnym rynku pracy, nieumiejętność poszukiwania zatrudnienia (problem dotyczył w szczególności osób po 50 roku życia, mało mobilnych, nadużywających alkoholu, osób niepełnosprawnych, matek samotnie wychowujących dzieci); [2] problemy mieszkaniowe spowodowane brakiem mieszkań oraz nie regulowaniem opłat mieszkaniowych (eksmisje, odcięcie dopływu mediów); [3] uzależnienie od alkoholu i innych środków, zły stan zdrowia spowodowany ich nadużywaniem, przemoc w rodzinie i inne sytuacje kryzysowe.

Strategia zakładała realizację czterech celów strategicznych z wykazem celów operacyjnych i kierunków działań niezbędnych o ich osiągnięcia.

[Dowód: akta kontroli str. 108-171]

Celem Wieloletniego Programu Gospodarowania Zasobem Mieszkaniowym na lata 2014-2018 było określenie strategicznych kierunków działania, których realizacja zapewni Gminie efektywne wypełnianie zadań własnych w zakresie gospodarowania tym zasobem. Wyznaczone kierunki działań obejmowały w szczególności określenie i realizację: planu remontów i modernizacji zasobu, planu sprzedaży lokali, zasad polityki czynszowej oraz zasad zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład zasobu.

[Dowód: akta kontroli str. 13-40]

W *Strategii Zrównoważonego Rozwoju do 2020 r.* założono realizację równego traktowania trzech łańdów, tj. środowiskowego, społecznego oraz gospodarczego. W dokumencie tym określono cel nadrzędny („Wysoka jakość życia mieszkańców Wałbrzycha”) oraz cele strategiczne rozwoju Miasta (łącznie 15 celów) i zadania służące ich realizacji⁵⁰.

[Dowód: akta kontroli str. 10-12]

Celem nadrzędnym (misją) Programu Rewitalizacji na lata 2016-2025 było: „Zrównoważenie rozwoju obszaru rewitalizacji Miasta poprzez działania na rzecz jego odnowy i ożywienia oraz wzmacniania integracji społecznej”. Założono do realizacji następujące cele strategiczne: cel 1 - Wzrost aktywności, zaradności i poczucia współodpowiedzialności wśród mieszkańców; cel 2 – Wysoka jakość

⁴⁹ W którym wyznaczono: [1] cele operacyjne w tym m.in.: zapewnienie korzystania z różnych form pomocy społecznej, łagodzenie skutków braku lub niewystarczających dochodów własnych rodziny; [2] działania, w tym, m.in.: udzielanie wsparcia materialnego w przypadku występowania ubóstwa, organizowanie dożywiania dla osób potrzebujących.

⁵⁰ [1] w ramach łańdu gospodarczego - określono m.in. cele strategiczne takie jak: [a] rozwinięty, konkurencyjny i innowacyjny przemysł, realizowany m.in. poprzez: poszukiwanie inwestorów; przygotowanie i sprzedaż nieruchomości stanowiących własność Gminy, objętych WSSE z przeznaczeniem pod zabudowę produkcyjno-usługową; [b] wysoki poziom przedsiębiorczości mieszkańców Miasta, realizowany m.in. poprzez: weryfikację aktualnego systemu zachęt i ulatwień dla podejmowania działalności gospodarczej i stworzenie programu wsparcia rozwoju przedsiębiorczości; udostępnianie na preferencyjnych warunkach lokali użytkowych z przeznaczeniem do prowadzenia działalności gospodarczej; [c] aktywizacja zawodowa mieszkańców, realizowany poprzez: •aktywizację zawodową osób bezrobotnych; rozwój przedsiębiorczości społecznej, w tym tworzenie spółdzielni socjalnych; aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych; [2] w ramach łańdu społecznego - określono m.in. cele strategiczne takie jak [a] wysoki kapitał społeczny (zdrowa i zintegrowana społeczność), realizowany m.in. poprzez: realizację strategii rozwiązywania problemów społecznych Miasta; [3] w ramach łańdu środowiskowego - określono m.in. cele strategiczne takie jak: [a] korzystna struktura demograficzna społeczności lokalnej, realizowany m.in. poprzez: •budowę mieszkań komunalnych; [b] spójna koncepcja zagospodarowania przestrzennego Miasta.

przestrzeni publicznej i poprawa warunków zamieszkania; cel 3 - Stymulowanie rozwoju osobistego i gospodarczego.

[Dowód: akta kontroli str. 8-9]

2.4. Dokumenty strategiczne dotyczące polityki Miasta w zakresie rozwiązywania problemów społeczno-ekonomicznych były spójne w badanych obszarach, obejmujących zabezpieczenie pomocy społecznej, pomoc na rynku pracy, zapewnienie opieki nad dziećmi do lat 3 i w wieku przedszkolnym oraz zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych.

[Dowody: akta kontroli str. 8-40, 63-107, 108-171]

2.5. Przyjęte dla Wałbrzycha dokumenty strategiczne były zgodne z założeniami dokumentów odnoszących się do polityki społeczno-ekonomicznej, uchwalonych na poziomie lokalnym, województwa dolnośląskiego i krajowym. I tak np. w *Strategii Zrównoważonego Rozwoju do 2020 r.* wskazano, że strategiczne cele rozwojowe Miasta były zgodne z niżej wykazanymi dokumentami o charakterze ponadlokalnym: [1] Unia Europejska – Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu; [2] Polska: 1/ Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności – Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju, 2/ Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo, 3/ Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie; [3] Dolny Śląsk – Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020; [4] Aglomeracja Wałbrzyska - Strategia Rozwoju Aglomeracji Wałbrzyskiej 2013–2020; [5] Powiat Wałbrzyski – Strategia Rozwoju Powiatu Wałbrzyskiego.

[Dowody: akta kontroli str. 11, 113]

2.6. W obowiązujących w latach 2013-2016 *Strategiach Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Wałbrzycha oraz w Strategiach Zrównoważonego Rozwoju Miasta Wałbrzycha* znajdowały się wskaźniki realizacji przyjętych w nich celów. Jednakże, odnosiły się one wyłącznie do kryteriów ilościowych, bez wskazywania wartości docelowych przyjętych wskaźników⁵¹. Ponadto, w *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2016-2020* wskazano również, że dane do pomiaru wskaźników pozyskiwane będą m.in. z bazy danych statystycznych GUS, MOPS, Komendy Policji i PUP. Natomiast w *Wieloletnim Programie Gospodarowania Zasobem Mieszkaniowym na lata 2014-2018* zawarto m.in. prognozy w zakresie wielkości zasobu mieszkaniowego, zapotrzebowania na lokale mieszkalne, a także wydatków związanych z utrzymaniem i potrzebami remontowymi gminnego zasobu mieszkaniowego. W *Programie Rewitalizacji na lata 2016-2025* zdefiniowano problemy⁵² oraz potrzeby dotyczące zidentyfikowanych problemów i przyczyn degradacji Wałbrzycha.

[Dowody: akta kontroli str. 8-40, 108-171]

⁵¹ Przykładowe wskaźniki sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców Miasta dla: [1] *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2016-2020* – liczba osób korzystających z pomocy społecznej, liczba osób zagrożonych wykluceniem społecznym, liczba osób bezdomnych uczestniczących w indywidualnych programach wychodzenia z bezdomności, liczba osób uczestniczących w programach oddłużeniowych (przeciwdziałanie utraci prawa do lokalu mieszkalnego), liczba dożywianych dzieci, liczba mieszkań chronionych, liczba bezrobotnych zarejestrowanych, liczba bezrobotnych zarejestrowanych z prawem do zasiłku; liczba nowoutworzonych miejsc pracy w badanych sektorach, liczba zawartych kontraktów socjalnych; [2] *Strategii Zrównoważonego Rozwoju do 2020 r.* – 13 wskaźników sukcesywnie zamieszczanych w ramach Banku Danych Lokalnych na stronie internetowej GUS, pozwalająca na systematyczną ocenę rozwoju Wałbrzycha, w tym m.in.: wskaźnik obciążenia demograficznego (udział ludności w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym); udział zarejestrowanych osób bezrobotnych w ogólnej licznie ludności w wieku produkcyjnym; odsetek dzieci w wieku 3-6 lat objętym wychowaniem przedszkolnym; liczbę podmiotów gospodarczych w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym; osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na 100 osób w wieku produkcyjnym; liczba mieszkań na 1000 mieszkańców.

⁵² Identyfikując je odnoszono się do takich wskaźników, jak: liczba rodzin korzystających z pomocy MOPS oraz liczba osób bezrobotnych w przeliczeniu na 1 000 mieszkańców, liczba osób objęta podnoszeniem kwalifikacji rocznie, procentowy udział przestępstw do wszystkich przestępstw stwierdzonych w Mieście, saldo migracji; liczba przedsięwzięć remontowych i termomodernizacyjnych w danym roku, liczba zmodernizowanej infrastruktury drogowej; liczba aktywnych działalności gospodarczych w przeliczeniu na 1 000 mieszkańców, liczba nowopowstałych mikroprzedsiębiorstw, liczba przedsiębiorstw korzystających z nowopowstałej infrastruktury (np. z inkubatora przedsiębiorczości).

2.7. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2009-2015 oraz na lata 2016-2020 zawierała elementy wykazane w art. 16b ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵³ (dalej: „ustawa o pomocy społecznej”), tj.: diagnozę sytuacji społecznej, prognozę zmian w zakresie objętym strategią oraz określenie: celów strategicznych projektowanych zmian, kierunków niezbędnych działań, sposobu realizacji strategii oraz wskaźników realizacji działań.

[Dowody: akta kontroli str. 63-107, 108-171]

Programy Gospodarowania Zasobem Mieszkaniowym na lata 2009-2014 oraz na lata 2014-2018 obejmowały wszystkie elementy określone art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁵⁴, natomiast **Program Rewitalizacji na lata 2016-2025**, wszystkie elementy wymagane przepisami art. 15 ustawy o rewitalizacji.

[Dowody: akta kontroli str. 8-9, 13-40]

2.8. W Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2009-2015 oraz na lata 2016-2020 nie uwzględniono nakładów na realizację poszczególnych zadań oraz nie założono terminów ich realizacji. W dokumentach tych wskazano, są one dokumentami bazowymi przy konstruowaniu programów operacyjnych i projektów określających sposób oraz metody realizacji zamierzonych przedsięwzięć. Charakteryzują się ogólnymi zarysami działań, bez szczegółowych rozstrzygnięć, terminarzy i budżetów.

Nakładów oraz terminów wykonania zadań nie wykazano ponadto w *Strategii Zrównoważonego Rozwoju do 2020*. W dokumencie tym wskazano, że zostały sformułowane w nim główne kierunki rozwoju Wałbrzycha, a operacjonalizacja tych kierunków następuje w opracowywanych programach sektorowych i w budżecie Miasta.

[Dowody: akta kontroli str. 10-12, 63-107, 108-171]

Założenia Programu Gospodarowania Zasobem Mieszkaniowym wskazywały planowane wydatki na utrzymanie tego zasobu – w latach 2013-2016 łącznie 248 929,9 tys. zł⁵⁵, w tym na remonty zasobu – łącznie 57 400,0 tys. zł.

W Programie Rewitalizacji na lata 2016-2025 określono wartość szacunkową projektów realizowanych w ramach tego Programu oraz źródła ich finansowania, tj.: [1] projekty podstawowe (w tym m.in. remont i odnowa części wspólnych wielorodzinnych budynków)⁵⁶; wartość szacunkowa – 67 449,0 tys. zł, w tym 56 403,4 tys. zł (83,6%) środki z RPO WD 2014-2020⁵⁷ i 11 045,6 tys. zł (16,4%) środki własne Miasta; [2] projekty uzupełniające: wartość szacunkowa – 266 727,6 tys. zł⁵⁸, w tym: 122 869,2 tys. zł (46,0%) środki z RPO WD 2014-2020, 59 714,6 tys. zł (22,4%) środki pochodzące z innych źródeł UE i krajowych oraz 84 143,8 tys. zł (31,6%) środki własne Miasta.

Realizację projektów podstawowych oraz uzupełniających inwestycyjnych zaplanowano do 2020 r., natomiast uzupełniających nieinwestycyjnych do 2025 r.

[Dowody: akta kontroli str. 8-9, 10-12, 63-107, 108-171, 750-751]

W ww. dokumentach strategicznych uwzględniono zidentyfikowane w dokonanych analizach problemy i ryzyka⁵⁹, a wyznaczone w tych dokumentach priorytety, cele i działania uwzględniały zdiagnozowane problemy. Przedmiotem badania realizacji

⁵³ Dz. U. z 2016 r., poz. 930 ze zm.

⁵⁴ Dz. U. z 2016 r., poz. 1610 ze zm.

⁵⁵ Koszty zarządzania, koszty zarządu nieruchomością wspólną, remonty i eksploatacje lokali, fundusz remontowy, utrzymanie porządku i czystości, usuwanie nieczystości, koszty dostawy mediów (bez wydatków inwestycyjnych).

⁵⁶ Łącznie 197 pozycji.

⁵⁷ Regionalny Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego.

⁵⁸ W tym: projekty nieinwestycyjne – 21 516,2 tys. zł (8,1%) /łącznie 22 pozycje/ i projekty inwestycyjne (m.in. przebudowa układów komunikacyjnych z towarzyszącą infrastrukturą drogową, modernizacja sieci wodociągowo-kanalizacyjnych) – 245 211,4 tys. zł (91,9%) /łącznie 105 pozycji/.

⁵⁹ Częścią składową każdego z tych dokumentów strategicznych była analiza (diagnoza) obszarów objętych ich zakresem.

przyjętych celów była analiza kształtowania się trendów założonych wskaźników monitorujących (nie określono wartości docelowych i pośrednich tych wskaźników).

[Dowody: akta kontroli str. 8-39, 63-107, 108-171]

Osiągnięcie celów założonych w dokumentach strategicznych następowało głównie poprzez realizację przyjmowanych przez Gminę programów. I tak, np. w ramach *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych* - z uwagi na różnorodność problemów społecznych występujących w Wałbrzychu – w okresie objętym kontrolą Gmina realizowała programy określone w innych aktach prawnych⁶⁰, w tym m.in.: [1] *Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych dla Miasta Wałbrzycha*, kolejno na: 2013 r., 2014 r. 2015 r. i 2016 r.; [2] *Program Przeciwdziałania Narkomanii dla Miasta Wałbrzycha*, kolejno na lata: 2011-2015 i 2016-2020; [3] *Program przeciwdziałania przemocy w rodzinie i ochrony ofiar przemocy w rodzinie dla Miasta Wałbrzycha*, kolejno na lata: 2013-2015 i 2016-2020; [4] *Program Wspierania Rodziny Miasta Wałbrzycha* na lata 2016-2018; [5] *Program Rozwoju Pieczy Zastępczej*, kolejno na lata: 2013-2015 i 2016-2018; [6] *Program Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych Miasta Wałbrzycha*, kolejno na lata: 2013-2015 i 2016-2018.

Roczne sprawozdania z realizacji ww. programów Dyrektor MOPS prezentował na sesjach Rady Miejskiej.

[Dowody: akta kontroli str. 744-746, 770-773]

2.9. Odnośnie stosowanych zasad planowania wydatków w budżecie Miasta, Skarbnik Gminy wskazała, że każdego roku Prezydent stosownym zarządzeniem zobowiązywał wszystkie komórki organizacyjne Urzędu i jednostki sektora finansów publicznych finansowane z budżetu Miasta do opracowania materiałów planistycznych do projektu uchwały na kolejny rok budżetowy. Wzmiankowane materiały planistyczne opracowywane były zgodnie z zasadami określonymi w uchwale Rady Miejskiej z dnia 27 czerwca 2013 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej ze zm.⁶¹, które nie określały szczególnych preferencji dotyczących ujmowania w rocznym budżecie Miasta przedsięwzięć przyczyniających się do realizacji programów w zakresie rozwiązywania problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców. Dokumentem odzwierciedlającym kierunki i plany rozwoju przyjętych strategii jest wieloletnia prognoza finansowa. Wymieniona prognoza określa przedsięwzięcia, które integruje z realizowanymi zamierzeniami inwestycyjnymi oraz zadaniami w ramach programów i strategii w przedmiotowym zakresie.

[Dowody: akta kontroli str. 741-743]

2.10. W kwestii inspirowania przez Powiatową Radę Rynku Pracy⁶² (dalej: „PRRP”) przedsięwzięć do pełnego produktywnego zatrudnienia w Mieście w badanym okresie, Prezydent wskazał, że PRRP jest organem opiniodawczo-doradczym Starosty w sprawach polityki rynku pracy. W oparciu o zawarte przez Miasto i Powiat Wałbrzyski porozumienia w sprawie powierzenia Powiatowi realizacji zadań z zakresu ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Starosta - po zasięgnięciu opinii PRRP - dokonywał wyboru form aktywizacji zawodowej bezrobotnych i innych uprawnionych osób oraz ustalał strukturę limitów środków z Funduszu Pracy na poszczególne formy aktywizacji zawodowej, w tym podział środków przyznanych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej dla Miasta na roboty publiczne.

⁶⁰ Programy dotyczące rozwiązywania problemów społecznych przyjęte uchwałami Rady Miejskiej Wałbrzycha.

⁶¹ Nr XLIX/473/2013. Uchwała nr LIV/530/2013 Rady Miejskiej z dnia 5 grudnia 2013 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLIX/473/2013 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 27 czerwca 2013 roku w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.

⁶² Wcześniej: Powiatowa Rada Zatrudnienia.

PRRP nie kierowała do Urzędu żadnych opinii czy dokumentów inspirujących przedsięwzięcia do pełnego i produktywnego zatrudnienia w Mieście w latach 2013-2016.

[Dowody: akta kontroli str. 398-399, 422]

Uwaga dotycząca
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że wskazanie w *Strategiach Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Wałbrzycha na lata 2009-2015 oraz 2016-2020*, a także w *Strategiach Zrównoważonego Rozwoju Miasta Wałbrzycha do 2013 r. oraz do 2020 r.* wskaźników realizacji przyjętych celów wyłącznie za pomocą kryteriów ilościowych, bez wskazywania wartości docelowych przyjętych wskaźników, utrudnia ocenę skuteczności ich realizacji.

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W *Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2009-2015* oraz na lata 2016-2020 nie określono ram finansowych ich realizacji, tj. elementu wymaganego przepisami art. 16b ust. 2 pkt 3 lit. c ustawy o pomocy społecznej.

[Dowody: akta kontroli str. 63-107, 108-171]

Prezydent wyjaśnił, że rozwiązywanie problemów społecznych ma charakter długofalowy, dlatego też działania zawarte w Strategii są realizowane w zależności od posiadanych przez samorząd i pozyskanych z zewnątrz środków. Zadania w zakresie zdiagnozowania problemów i wyboru przyjętych kierunków działań nie są traktowane statycznie. Opracowana Strategia to dokument bazowy przy konstruowaniu programów operacyjnych i projektów określających sposób oraz metody realizacji zamierzonych przedsięwzięć. Poprzez realizację tego typu programów będzie można osiągnąć wyznaczony cel strategiczny i cele operacyjne. Programy te charakteryzują się ogólnymi zarysami działań, bez szczegółowych rozstrzygnięć, terminarzy, budżetów. Uszczegółowienie programów strategicznych następuje dopiero na poziomie taktycznym i operacyjnym, czyli w fazie wdrażania, środki finansowe na realizację poszczególnych zadań uwzględniane są cyklicznie w rocznych planach finansowych.

Mając na uwadze argumenty wyrażone w wyjaśnieniach Prezydenta, NIK zwraca uwagę, że określenie ram finansowych strategii jest wymogiem ustawowym.

[Dowody: akta kontroli str. 437-438, 444]

Ocena częściowa

W Urzędzie prawidłowo analizowano sytuację społeczno-ekonomiczną mieszkańców Wałbrzycha, wykorzystując wynikające z tych działań wnioski do opracowywania dokumentów strategicznych i programów. Zidentyfikowane problemy oraz analiza słabych i mocnych stron, szans i zagrożeń posłużyły do sformułowania konkretnych celów i kierunków działań. Stwierdzona w wyniku kontroli nieprawidłowość, która polegała na nieokreśleniu w *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych* jej ram finansowych, tj. elementu wymaganego ustawą, ma charakter formalny, a co za tym idzie, nie wpływa na ocenę kontrolowanej działalności.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. Na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej, rynku pracy, opieki nad dziećmi w wieku do 3 lat oraz potrzeb mieszkaniowych, w latach 2013-2016, Miasto poniosło wydatki ogółem⁶³ na jednego mieszkańca średniorocznie w kwocie 712,71 zł⁶⁴, w tym na: pomoc społeczną – średniorocznie 177,88 zł, zabezpieczanie opieki małym dzieciom – średniorocznie 17,57 zł i zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych -

⁶³ Budżetowe i pozabudżetowe.

⁶⁴ W tym średnio: 666,75 zł na 1 mieszkańca w 2013 r.; 890,08 zł w 2014 r.; 644,42 w 2015 r. i 648,13 zł w 2016 r.

średniorocznie 517,26 zł. Wydatki te zostały sfinansowane środkami budżetowymi – średniorocznie 681,50 zł na 1 mieszkańca i środkami pozabudżetowymi (PFRON⁶⁵) – średniorocznie 31,21 zł. Środki budżetowe obejmowały: środki budżetu Gminy⁶⁶ – średniorocznie 606,79 zł oraz pozyskane środki: budżetu państwa – średniorocznie 42,50 zł, UE - średniorocznie 9,57 zł i Funduszu Dopłat⁶⁷ – średniorocznie 22,64 zł.

[Dowody: akta kontroli str. 768, 774-790]

3.2. Na realizację zadań w zakresie pomocy społecznej, zabezpieczenia opieki dzieciom do lat 3 i w wieku przedszkolnym oraz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych mieszkańcom w badanym okresie, Miasto poniosło wydatki w kwocie łącznej 331 152,7 tys. zł, w tym na: pomoc społeczną – 82 651,2 tys. zł (24,9%), zabezpieczenie opieki dzieciom – 8 162,2 tys. zł (2,5%) i zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych – 240 339,3 tys. zł (72,6%). Zostały one sfinansowane w 95,6% wydatkami budżetowymi (316 654,0 tys. zł⁶⁸) i 4,4% wydatkami pozabudżetowymi (14 498,7 tys. zł⁶⁹).

Ww. wydatki budżetowe (316 654,0 tys. zł) w poszczególnych latach badanego wynosiły odpowiednio: w 2013 r. - 75 254,6 tys. zł (23,8%); w 2014 r., - 100 009,6 tys. zł (31,6%); w 2015 r. – 70 765,2 tys. zł (22,3%); w 2016 r. – 70 624,8 tys. zł (22,3%), i stanowiły w tych latach, kolejno: 14,5%, 14,2%, 11,4% oraz 12,7% wydatków ogółem budżetu Gminy. Przedmiotowe wydatki zostały sfinansowane w szczególności środkami własnymi z budżetu Gminy – 281 940,0 tys. zł (89,0%), a ponadto pozyskanymi środkami: budżetu państwa – 19 746,0 tys. zł (6,2%), UE – 4 445,2 tys. zł (1,4%) i Funduszu Dopłat – 10 522,8 tys. zł (3,4%).

[Dowody: akta kontroli str. 774-790, 800]

3.3. W 2013 r., 2014 r., 2015 r. i w 2016 r. wskaźnik obciążenia bieżących wydatków budżetowych Miasta wydatkami na wynagrodzenia (z pochodnymi) w badanych obszarach kształtował się następująco:

- w ramach wydatków budżetowych: [1] zapewnienie efektywnej pomocy społecznej, kolejno: 10,8%, 12,4%, 13,3% i 13,3%; [2] zabezpieczenie opieki dzieciom do lat 3 i w wieku przedszkolnym, kolejno: 82,6%, 70,6%, 96,5% i 97,5%;, [3] zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, kolejno: 1,4%; 1,4%; 1,8% i 2,0%;
- w ramach wydatków pozabudżetowych - zapewnienie efektywnej pomocy społecznej, kolejno: 3,5%, 3,7%, 4,2% i 4,7%.

[Dowody: akta kontroli str. 791]

3.4. W ocenie Prezydenta zrealizowane przez Miasto w latach 2013-2016 wydatki na rozwiązywanie problemów społecznych mieszkańców pozwoliły w znacznym stopniu na pokrycie zidentyfikowanych potrzeb w badanych obszarach. Szeroko pojęta pomoc społeczna to wspieranie tych osób, które ze względu na wiek, niepełnosprawność, chorobę nie są w stanie samodzielnie poradzić sobie z występującymi problemami życia codziennego. Potrzeby w zakresie pomocy społecznej zawsze przerastały możliwości finansowe Miasta, które znajduje się w szczególnej sytuacji ze względu na odczuwalne do dzisiaj skutki likwidacji przemysłu węglowego. W niektórych rejonach Wałbrzycha obszary ubóstwa są znacznie większe niż w pozostałych, widać różnice pomiędzy starymi dzielnicami i nowymi. Udział korzystających z pomocy społecznej w stosunku do liczby

⁶⁵ Środki PFRON wydatkowano tylko w ramach obszaru obejmującego zapewnienie efektywnej pomocy społecznej.

⁶⁶ Dotyczy wydatków sfinansowanych środkami dochodów własnych Miasta i subwencją ogólną (część wyrównawcza, równoważąca i oświatowa).

⁶⁷ Fundusz Dopłat, o którym mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej (Dz.U. Nr 2017 r., poz. 650 ze zm.).

⁶⁸ Tj. 13,2% wydatków ogółem budżetu Gminy w latach 2013-2016 (2 400 795,0 tys. zł)

⁶⁹ W tym: 3 373,1 tys. zł w 2013 r., 3 854,2 tys. zł w 2014 r., 3 634,7 tys. zł w 2015 r. i 3 636,7 tys. zł w 2016 r. Wydatki pozabudżetowe dotyczyły środków PFRON w ramach zapewnienia efektywnej pomocy społecznej – w pozostałych obszarach nie występowały wydatki pozabudżetowe.

mieszkańców jest bardzo zróżnicowany (od ponad 14,50% na Starym Zdroju do 1,43 % na Podzamczu i 3,64 % na Piaskowej Górze).

Najczęściej występującym powodem trudnej sytuacji życiowej mieszkańców jest nadal bezrobocie, chociaż w 2016 r. w stosunku do lat ubiegłych nastąpił znaczny jego spadek - kolejnymi powodami są niepełnosprawność, długotrwała choroba oraz problemy opiekuńczo-wychowawcze, w tym głównie w rodzinach niepełnych, a także potrzeba ochrony macierzyństwa.

W zakresie poszukiwania zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu działania podejmuje przede wszystkim PUP, ale również w strukturach MOPS funkcjonuje Klub Integracji Społecznej (dalej: „KIS”) w Centrum Aktywności Lokalnej prowadzący aktywne działania na rzecz osób wykluczonych społecznie głównie ze względu na bezrobocie. W ramach porozumienia podpisanego pomiędzy PUP a MOPS, KIS realizuje zadania Programu Aktywizacja i Integracja. Miasto jest realizatorem prac społecznie użytecznych oraz robót publicznych. Od roku 2008 MOPS corocznie realizuje w ramach środków unijnych programy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

W Wałbrzychu działały dwa Zakłady Aktywności Zawodowej dla osób niepełnosprawnych.

Wobec narastającego problemu bezdomności oraz wzrastającej liczby osób wymagających schronienia, w roku 2013 podjęto decyzję o rozszerzeniu bazy noclegowej. MOPS prowadził Integracyjny Dom dla Bezdomnych z 60 miejscami, podczas gdy potrzeby w tym zakresie były dużo większe.

W 2013 r. rozpoczęto proces tworzenia zasobu mieszkań chronionych dla wychowanków rodzin zastępczych i placówek opiekuńczo wychowawczych, które są formą pomocy społecznej przygotowującą osoby tam przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zastępującą pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę. Prezydent wskazał, że jakkolwiek nie udało się w całości zaspokoić występujących i zgłaszanych przez odpowiednie jednostki potrzeb, ale od roku 2013 uzyskano znaczną poprawę w stosunku do lat poprzednich.

[Dowody: akta kontroli str. 398, 419-422]

3.5. Pomimo podejmowanych przez władze Wałbrzycha działań nadal występowały niezaspokojone potrzeby społeczno-ekonomiczne mieszkańców Miasta, które w poszczególnych latach badanego okresu dotyczyły w szczególności braku⁷⁰: **[1]** niezbędnych miejsc w domach pomocy społecznej, kolejno: 13 w 2013 r., 24 w 2014 r. 14 w 2015 r. i 26 w 2016r.; **[2]** mieszkań chronionych – 2 w 2013 r.⁷¹; **[3]** miejsc w żłobkach samorządowych, kolejno: 36 w 2013 r., 51 w 2014 r., 49 w 2015 r. i 213 w 2016 r.; **[4]** miejsc w przedszkolach publicznych⁷², kolejno: 73, 13, 97 i 50; **[5]** mieszkań komunalnych, kolejno: 2 248, 2 043, 2 367 i 2 618; **[6]** mieszkań socjalnych, kolejno: 870, 782, 801 i 1 014.

[Dowód: akta kontroli str. 792]

Obsługę mieszkańców Wałbrzycha w zakresie zapewnienia im pomocy w rozwiązywaniu problemów społeczno-ekonomicznych w badanych obszarach realizowały niżej wykazane jednostki organizacyjne Miasta: **[1]** w zakresie pomocy społecznej – MOPS, Dom Pomocy Społecznej, Dom Seniora „Rusinowa”, Środowiskowy Dom Samopomocy, Specjalistyczny Ośrodek Wsparcia, **[2]** w zakresie zapewnienia możliwości pracy – PUP⁷³, **[3]** w zakresie opieki nad małymi dziećmi – Wydział Edukacji i Wychowania Urzędu (żłobki i przedszkola)

⁷⁰ Ustalono na podstawie list oczekujących.

⁷¹ W latach 2014-2016 potrzeby w ww. zakresie zostały zaspokojone.

⁷² W przedszkolach niepublicznych występowały wolne miejsca.

⁷³ Jednostka Powiatu Wałbrzyskiego.

i MOPS (rodzinna i instytucjonalna piecza zastępcza), [4] w zakresie zamieszkania – Biuro Lokalowe Urzędu i MZB sp. z o.o.⁷⁴.

[Dowody: akta kontroli str. 398, 419]

3.6. Wg stanu na koniec I półrocza 2017 r. nie wystąpiły przypadki niewykonania przez Miasto decyzji nadzoru budowlanego z lat 2013-2016 (i wcześniejszych) wskazujących na bezpośrednie zagrożenia dla życia lub zdrowia mieszkańców w związku z niewłaściwym stanem technicznym lokali mieszkalnych Gminy.

[Dowody: akta kontroli str. 792]

3.7. W latach 2013-2016 na 50, wskazanych jako najistotniejsze, przedsięwzięć realizowanych przez Miasto w badanych obszarach⁷⁵ wydankowano łącznie 95 425,9 tys. zł⁷⁶, z tego: 23 215,0 tys. zł (24,3%) na 20 przedsięwzięć dotyczących zabezpieczenia efektywnej pomocy społecznej; 8 161,9 tys. zł (8,6%) na 10 przedsięwzięć w zakresie zapewnienia możliwości opieki nad małymi dziećmi i 64 049,0 tys. zł (67,1%) na 20 przedsięwzięć dotyczących zapewnienia możliwości zamieszkania. W wyniku realizacji przedmiotowych przedsięwzięć m.in.: [1] udzielano wsparcia w zakresie dożywiania dzieci i zapewnienia posiłku osobom jego pozbawionym; prowadzono wzmożoną pracę socjalną w odniesieniu do osób bezdomnych i bezrobotnych, zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym; udzielano wsparcia rodzinom przeżywającym trudności opiekuńczo-wychowawcze; [2] udzielano wsparcia finansowego na utrzymanie 215 miejsc żłobkowych; [3] uzyskano 206 nowych mieszkań komunalnych oraz zmodernizowano 49 takich lokali; przeprowadzono remonty gminnego zasobu lokalowego.

[Dowody: akta kontroli str. 749, 793-799]

3.8. W ramach kontroli zbadano prawidłowość realizacji przez Miasto czterech istotnych zadań (przedsięwzięć) nakierowanych na poprawę sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców w badanym okresie, o łącznej wartości 21 914,7 tys. zł, tj. dwa zadania dotyczące zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych (19 422,0 tys. zł) i dwa dotyczące zapewnienia opieki dzieciom do lat 3 (2 492,7 tys. zł). Ustalono, co następuje.

Zadanie pn. „Budowa komunalnych budynków mieszkalnych przy ul. Staszica w Wałbrzychu” z udziałem środków z Funduszu Dopłat⁷⁷ w ramach „Rządowego programu wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego” realizowano w oparciu o umowę z dnia 10 lipca 2013 r. zawartą przez Gminę Wałbrzych z Bankiem Gospodarstwa Krajowego w Warszawie⁷⁸ (dalej: „BGK”). Na jej podstawie Wałbrzychowi przyznano środki w wysokości do 1 512 446 zł przeznaczone na pokrycie (do 30%) części kosztów przedsięwzięcia polegającego na budowie dwóch budynków mieszkalnych wielorodzinnych, w których znajdować się miało łącznie 19 mieszkań⁷⁹. Wykonawca przedmiotowej inwestycji został wyłoniony w trybie przetargu nieograniczonego przeprowadzonego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*⁸⁰ (dalej: „pzp”). Jego zryczałtowane wynagrodzenie opiewało na kwotę 3 266 099 zł brutto. Inwestycja została przeprowadzona zgodnie z przyjętymi założeniami, w tym dotyczącymi terminów jej realizacji. Faktyczne koszty przedsięwzięcia wyniosły 3 473 049 zł, w tym: z tytułu wynagrodzenia wykonawcy robót budowlanych – 3 266 099 zł oraz

⁷⁴ Miejski Zarząd Budynków.

⁷⁵ W ocenie Miasta.

⁷⁶ W tym: 18 960,4 tys. zł (14 przedsięwzięć) w 2013 r.; 34 078,8 tys. zł (13 przedsięwzięć) w 2014 r.; 21 212,0 tys. zł (11 przedsięwzięć) w 2015 r. i 21 174,7 tys. zł (12 przedsięwzięć) w 2016 r.

⁷⁷ Zasady udzielania z Funduszu Dopłat finansowego wsparcia podmiotom realizującym przedsięwzięcia polegające na tworzeniu m.in. zasobu lokali socjalnych zostały określone w ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1392).

⁷⁸ Umowa nr BS13-01656.

⁷⁹ Niestanowiących lokali socjalnych.

⁸⁰ Dz. U. z 2017 r., poz. 1579.

pozostałych kosztów⁸¹ – 206 950 zł. Stosownie do warunków umowy wsparcia w dniu 1 października 2014 r. Gmina złożyła do BGK ostateczne rozliczenie faktycznie poniesionych kosztów przedsięwzięcia⁸² sporządzone na obowiązującym formularzu wraz z wymaganymi dokumentami oraz wnioskiem o wypłatę dofinansowania. Do dnia złożenia ww. rozliczenia Gmina zaangażowała w realizację przedsięwzięcia środki własne w kwocie 2 736 132 zł (78,8% kosztów). Wnioskowane dofinansowanie z Funduszu Dopłat na kwotę 1 041 915 zł (30% wartości przedsięwzięcia) BGK przekazał na rachunek Gminy w dniu 16 października 2014 r. Zgodnie z warunkami umowy wsparcia Prezydent w dniu 19 stycznia 2015 r. wydzielił z mieszkaniowego zasobu Gminy 19 niezamieszkałych lokali o łącznej powierzchni użytkowej 1 061,6 m² z przeznaczeniem na lokale socjalne.

[Dowody: akta kontroli str. 177-217, 382]

Zadanie pn. „Budowa komunalnych budynków mieszkalnych przy ul. Jana Pawła II w Wałbrzychu” z udziałem środków z Funduszu Dopłat w ramach „Programu wsparcia budownictwa socjalnego” realizowano w oparciu o dwie umowy⁸³ z dnia 13 lipca 2013 r. zawarte przez Gminę Wałbrzych z BGK. Na ich podstawie Wałbrzychowi przyznano finansowe wsparcie z Funduszu Dopłat w łącznej wysokości do 3 835 522 zł⁸⁴ przeznaczone na pokrycie (do 30%) części kosztów przedsięwzięcia polegającego na budowie czterech budynków mieszkalnych wielorodzinnych w Wałbrzychu w których znajdować się miało łącznie 120 mieszkań⁸⁵. Wykonawca przedmiotowej inwestycji został wyłoniony w trybie przetargu nieograniczonego przeprowadzonego zgodnie z przepisami pzp. Jego zryczałtowane wynagrodzenie opiewało na 15 449,8 tys. zł brutto. W ramach realizacji ww. przedsięwzięcia Gmina Wałbrzych dodatkowo powierzyła wykonawcy wykonanie robót budowlanych związanych z dostępem dla osób niepełnosprawnych z nowobudowanych mieszkań do loggii w lokalach przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych, za kwotę 28,8 tys. zł brutto⁸⁶. Inwestycja została przeprowadzona zgodnie z przyjętymi założeniami, w tym dotyczącymi terminów jej realizacji. Faktyczne koszty realizacji przedsięwzięcia wyniosły 15 920 195 zł, w tym: z tytułu wynagrodzenia wykonawcy robót budowlanych – 15 449 785 zł oraz pozostałych kosztów⁸⁷ – 470 410 zł. Gmina złożyła do BGK ostateczne rozliczenia faktycznie poniesionych kosztów przedsięwzięcia⁸⁸ sporządzone na obowiązujących formularzach wraz z wymaganymi dokumentami oraz wnioskami o wypłatę dofinansowania. Do dnia złożenia ww. rozliczeń Gmina zaangażowała w realizację przedsięwzięcia środki własne w wymaganej wysokości⁸⁹. Wnioskowane dofinansowanie z Funduszu Dopłat w kwocie łącznej 3 835 522 zł⁹⁰ BGK przekazał na rachunek Gminy w dniu 6 listopada 2014 r. Zgodnie z wymogami umów wsparcia Prezydent z dniem 19 stycznia 2015 r. wydzielił z mieszkaniowego zasobu Gminy

⁸¹ W tym m.in. koszty z tytułu: zastępstwa inwestycyjnego, sporządzenia dokumentacji projektowej, opłat przyłączeniowych.

⁸² Uprzednio, tj. w dniu 22 września 2014 r. Gmina złożyła rozliczenie realizacji przedsięwzięcia, do którego BGK wniósł uwagi z uwagi na błędy formalne i wnioskował o wprowadzenie korekt.

⁸³ Tj. nr BS13-01658 i nr BS13-01659.

⁸⁴ W tym: umowa nr BS13-01658 – dofinansowanie do 2 055 697 zł, umowa nr BS13-01659 – dofinansowanie do 1 779 825 zł.

⁸⁵ Niestanowiących lokali socjalnych.

⁸⁶ Umowa Nr UM/BIW/III/1501/197/287-W/2014 z dnia 13 sierpnia 2014 r. o wykonanie zamówienia dodatkowego do zadania inwestycyjnego pn. „Budowa komunalnych budynków mieszkalnych przy ul. Jana Pawła II”. Potrzeba realizacji ww. zamówienia została wykazana w protokole konieczności z dnia 6 sierpnia 2014 r. W trakcie wizytacji terenu budowy PINB stwierdził konieczność zapewnienia dodatkowego (tj. nieuwzględnionego w dokumentacji projektowej) dostępu dla osób niepełnosprawnych z mieszkań do loggii jako warunek niezbędny do uzyskania decyzji pozwolenia na użytkowanie.

⁸⁷ W tym m.in. koszty z tytułu: zastępstwa inwestycyjnego, sporządzenia dokumentacji projektowej, opłat przyłączeniowych.

⁸⁸ Uprzednio, tj. w dniu 23 października 2014 r. Gmina złożyła rozliczenia realizacji przedsięwzięcia, do którego BGK wniósł uwagi z uwagi na błędy formalne i wniósł o dokonanie korekt.

⁸⁹ W tym: w ramach umowy wsparcia nr BS13-01658 – 6 857 798 zł (80% kosztów przedsięwzięcia) oraz w ramach umowy wsparcia nr BS13-01659 – 5 883 237 zł (80% kosztów przedsięwzięcia).

⁹⁰ W tym: w ramach umowy nr BS13-01658 – dofinansowanie 2 055 697 zł oraz w ramach umowy nr BS13-01659 – dofinansowanie 1 779 825 zł.

131 niezamieszkałych lokali o łącznej powierzchni użytkowej 2 276,8 m² z przeznaczeniem na lokale socjalne.

[Dowody: akta kontroli str. 219-281, 382]

Zadanie pn. „*Adaptacja pomieszczeń budynku po byłym przedszkolu na potrzeby żłobka samorządowego nr 6 przy ul. Hetmańskiej w Wałbrzychu*” z udziałem środków budżetu państwa w ramach programu „*Maluch – edycja 2016, moduł 1*” realizowano w oparciu o umowę dotacji celowej, którą w dniu 9 czerwca 2016 r. Gmina Wałbrzych zawarła z Wojewodą Dolnośląskim⁹¹, otrzymując z budżetu państwa środki w wysokości 1 512,4 tys. zł z przeznaczeniem na dofinansowanie adaptacji pomieszczeń na potrzeby żłobka. W wyniku realizacji inwestycji przewidziano powstanie 75 nowych miejsc opieki nad dziećmi a przekazana kwota dotacji miała stanowić nie więcej niż 80% kosztów realizacji ww. zadania. Gmina Wałbrzych była zobowiązana do wydatkowania na jego wykonanie wkładu własnego stanowiącego co najmniej 20% kosztów realizacji zadania. Dofinansowanie dotyczyło zadania realizowanego w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r., przy czym koszty tworzenia nowych miejsc opieki obejmowały koszty ponoszone do dnia poprzedzającego dzień wpisu nowej placówki do rejestru żłobków i klubów dziecięcych. Wykonawca przedmiotowej inwestycji został wyłoniony w trybie przetargu nieograniczonego przeprowadzonego zgodnie z przepisami pzp. Jego zryczałtowane wynagrodzenie opiewało na 2 075,6 tys. zł brutto. Inwestycja została przeprowadzona zgodnie z przyjętymi założeniami, w tym dotyczącymi terminów jej realizacji. Z dniem 1 listopada 2016 r. żłobek samorządowy nr 6 przy ul. Hetmańskiej został wpisany do prowadzonego w Urzędzie „*Rejestru żłobków i klubów dziecięcych prowadzących działalność na terenie Gminy Wałbrzych*”. Stosownie do warunków umowy dotacji w dniu 4 stycznia 2017 r. Gmina Wałbrzych złożyła sprawozdanie z realizacji zadania i wykorzystania dotacji, zawierające wykaz faktur wykonawcy. Całkowity koszt realizacji dofinansowanego zadania wynosił 2 075,6 tys. zł, w tym wykorzystane środki dotacji – 1 226,3 tys. zł (59,1%)⁹² oraz środki własne – 849,4 tys. zł (40,9%). Niewykorzystane środki dotacji w kwocie 286,2 tys. zł Gmina zwróciła do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego w dniu 28 grudnia 2016 r.

[Dowody: akta kontroli str. 282-380, 382]

Projekt pn. „*Finansowe wsparcie zadań z zakresu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3*” „*Maluch – edycja 2016, moduł 2*”, dotyczący dofinansowania własnych zadań bieżących Gminy Wałbrzych w zakresie utrzymania łącznie 175 miejsc utworzonych w trzech w żłobkach samorządowych w ramach programu „*Maluch*”⁹³, był realizowany w oparciu o umowę dotacji celowej, którą w dniu 23 maja 2016 r. Gmina Wałbrzych zawarła z Wojewodą Dolnośląskim⁹⁴, otrzymując z budżetu państwa środki w wysokości 417,1 tys. zł z przeznaczeniem na realizację zadania z zakresu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Zgodnie z umową przekazana kwota dotacji miała stanowić nie więcej niż 80% kosztów realizacji zadania. Środki dotacji zostały wykorzystane w całości i zgodnie z przeznaczeniem. Całkowity koszt realizacji dofinansowanego zadania wyniósł 1 276,9 tys. zł, w tym środki dotacji – 417,1 tys. zł (32,7%) oraz środki własne Gminy – 859,8 tys. zł (67,3%)⁹⁵. Tym samym udział dotacji w jego finansowaniu spełniał warunki umowne (do 80% kosztów realizacji zadania). Stosownie do warunków

⁹¹ Nr 2/M1/2016 ze zm. Aneks nr 1/2016 z dnia 10 listopada 2016 r.

⁹² Tj. środki dotacji wykorzystane do dnia 1 listopada 2016 r.,

⁹³ W latach 2011-2012 Gmina była beneficjentem pomocy finansowej w formie dotacji celowej na utworzenie instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w ramach programu „Maluch”. W wyniku realizacji dotowanych zadań powstało 175 miejsc opieki w trzech żłobkach samorządowych na terenie Wałbrzycha, tj.: w żłobku nr 2, przy ul. Kasztelańskiej 7 – 75 miejsc oraz po pięćdziesiąt miejsc w żłobku nr 3 przy ul. Niepodległości 15 i w żłobku nr 4 przy ul. Giserskiej 7.

⁹⁴ Nr 7/MZ/2016

⁹⁵ W ramach zadania sfinansowano: [1] wydatki osobowe pracowników żłobków – 1 048,3 tys. zł; [2] składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy – 198,8 tys. zł; [3] zakup energii – 29,8 tys. zł.

umowy w dniu 27 stycznia 2017 r. Gmina złożyła sprawozdanie z realizacji zadania i wykorzystania dotacji, zawierające wykaz dokumentów księgowych⁹⁶ i faktur za energię stanowiących podstawę poniesienia wydatków w 2016 r., które opłacone zostały w całości lub części ze środków pochodzących z dotacji. Sprawozdanie zostało sporządzone na formularzu określonym przez Wojewodę.

[Dowód: akta kontroli str. 381-382]

3.9 Zidentyfikowany w toku kontroli stopień realizacji objętych szczegółowym badaniem przedsięwzięć znajdował odzwierciedlenie w ocenach projektów dokonanych przez Miasto (pozyskanie planowanej liczby nowych lokali mieszkalnych, utworzenie nowych miejsc w żłobkach i zapewnienie funkcjonowania miejsc w tych placówkach). Ww. przedsięwzięcia przyczyniały się do realizacji celów założonych w dokumentach strategicznych (Strategia Rozwoju, Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych, Wieloletni Program Gospodarowania Zasobem Mieszkaniowym).

[Dowody: akta kontroli str. 8-12, 13-40, 63-109, 110-171]

3.10. Oceny stopnia realizacji przyjętych w Gminie strategii dokonywano w okresach rocznych. W przypadku Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych, MOPS – jako jednostka wiodąca w zakresie jej monitoringu i ewaluacji – dokonywał jej oceny, analiz i monitoringu poprzez roczne sprawozdania z działalności MOPS oraz sprawozdania z programów przyjmowanych przez Radę Miejską i realizowanych przez MOPS (w tym we współpracy z innymi podmiotami) w ramach tej Strategii. Przywołane sprawdzania były przedkładane Prezydentowi w wymaganych terminach (do końca I kwartału roku następującego po okresie sprawozdawczym) i prezentowane na sesjach Rady Miejskiej.

Raporty roczne z realizacji Strategii Zrównoważonego Rozwoju sporządzało Biuro Zarządzania Strategicznego Nadzoru Właścicielskiego, Funduszy Europejskich i Rozwoju Gospodarczego Urzędu. Ww. raporty były również przedkładane Prezydentowi w terminie do końca I kwartału roku następnego i każdorazowo prezentowane na sesjach Rady Miejskiej.

Sprawozdanie z realizacji Programu Gospodarowania Zasobem Mieszkaniowym za 2013 r. Biuro Lokalowe Urzędu⁹⁷ przekazało Prezydentowi w dniu 27 marca 2014 r. Było ono prezentowane na sesji Rady Miejskiej w dniu 17 kwietnia 2014 r. Sprawozdanie w realizacji tego Programu za lata 2014 – 2016 (tj. za okres trzech lat) zostało przekazane Prezydentowi w dniu 13 lipca 2017 r.

Uchwała Nr LIII/529/2013 Rady Miejskiej z dnia 24 października 2013 r. w sprawie przyjęcia *Wieloletniego Programu Gospodarowania Zasobem Mieszkaniowym Gminy Wałbrzych na lata 2014-2018* nie określała terminów sporządzania i okresów sprawozdań z ww. Programu. Kierownik Biura Lokalowego Urzędu wyjaśniła, że opracowanie sprawozdania łącznie za lata 2014-2016 nastąpiło w uzgodnieniu z Prezydentem. Wskazała ponadto, że Prezydent był na bieżąco informowany zakresie gospodarowania zasobem mieszkaniowym, m.in. w sprawozdaniach z wykonania rocznych planów remontów zasobu, eksmisji czy rozbiórki budynków komunalnych składanych przez komórki Urzędu i jednostki Gminy.

Zgodnie założeniami Programu Rewitalizacji Miasta na lata 2016-2025 raport z wdrażania tego Programu będzie przedstawiany Radzie Miejskiej co dwa lata.

[Dowody: akta kontroli str. 8-12, 13-40, 63-109, 110-171, 744-746, 752]

⁹⁶ Zestawienia sporządzone na podstawie list płac pracowników żłobków oraz deklaracje rozliczeniowe ZUS DRA.

⁹⁷ Zgodnie z Regulaminem Organizacyjny Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu – nadanym zarządzeniem Nr 368/2016 Prezydenta Wałbrzycha z dnia 18 maja 2016 r. – do zadań Biura Lokalowego Urzędu należało m.in. opracowywanie projektów uchwał wieloletnich programów gospodarowania zasobem mieszkaniowym Gminy oraz nadzór i koordynacja nad realizacją tych programów.

3.11. Analiza wskaźników monitorowania rozwoju Miasta⁹⁸ prezentowana w raportach z realizacji Strategii Zrównoważonego Rozwoju za 2014 r., 2015 r. i 2016 r. wykazała pozytywny trend rozwoju Wałbrzyska. Odnotowano bowiem spadek udziału zarejestrowanych osób bezrobotnych w ogólnej liczbie ludności z 10,3% w 2013 r. i 7,9% w 2014 r. do 5,6% w 2016 r.). Wzrósł udział dzieci w wieku 3-6 lat objętych wychowaniem przedszkolnym z 71,4% w 2013 r. i 77,2% w 2014 r. do 81,0% w 2015 r. (brak danych za 2016 r.). Odnotowano ponadto wzrost (w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym): liczby mikroprzedsiębiorstw z 1 824,4 w 2013 r. i 1 857,8 w 2014 r. do 1 918,1 w 2016 r.; liczby małych przedsiębiorstw odpowiednio z 54,6 i 56,5 do 58,6 w 2016 r. Liczba średnich i dużych przedsiębiorstw w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym oraz liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na 100 osób w wieku produkcyjnym w poszczególnych latach badanego okresu utrzymywały się na porównywalnym poziomie, tj. odpowiednio 10,2; 2,3 oraz 11,1. Wystąpił również wzrost liczby mieszkań na 1 000 mieszkańców z 428,3 w 2013 r. i 433,3 w 2014 r. do 437,8 w 2015 r. (brak danych za 2016r.).

Niekorzystnie kształtowała się natomiast wartość wskaźnika demograficznego, określającego ludność w wieku nieprodukcyjnym w odniesieniu do 100 osób w wieku produkcyjnym. W badanych latach jego wartość wzrosła z 57,8% w 2013 r. i 59,6 % w 2014 r. do 64,1% w 2016 r., co jednoznacznie wskazuje na narastający proces starzenia się mieszkańców Miasta.

[Dowody: akta kontroli str. 10-12, 748]

W latach 2013-2016 na remonty gminnego zasobu mieszkaniowego Miasto poniosło wydatki łącznie w kwocie 54 200,5 tys. zł⁹⁹, tj. o 3 199,5 tys. zł (o 5,6%) mniej od założeń przyjętych w tym Programie.

Skarbnik Miasta wskazała, że określone w ww. Programie planowane wydatki na remonty zasobu mieszkaniowego mają charakter szacunkowy. Każdego roku kwota przedmiotowych wydatków planowana w budżecie Miasta uwzględnia nie tylko założenia Programu Gospodarowania Zasobem i występujące potrzeby w tym zakresie zgłaszane przez zarządcę zasobu (MZB sp. z o.o.) ale w szczególności możliwości finansowe Gminy. Dodatkowo, na rozwój i modernizację zasobu mieszkaniowego w latach 2013-2016 Miasto poniosło wydatki inwestycyjne w wysokości 56 647,7 tys. zł¹⁰⁰.

[Dowody: akta kontroli str. 750-751, 765]

3.12. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2009-2015 została zmieniona (zaktualizowana) uchwałą XLVI/431/2013 Rady Miejskiej z dnia 28 marca 2013 r. W uzasadnieniu do wykazanej uchwały konieczność zmian argumentowano wynikami prowadzonego monitoringu i ewaluacji tego dokumentu oraz uzyskaniem z dniem 1 stycznia 2013 r. przez Miasto Wałbrzych statusu miasta na prawach powiatu. Nie dokonywano innych aktualizacji tej Strategii.

Program Gospodarowania Zasobem Mieszkaniowym na lata 2014-2018 został zmieniony uchwałą nr LVI/537/2013 Rady Miejskiej z dnia 5 grudnia 2013 r. (tj. przed okresem jego obowiązywania). W uzasadnieniu uchwały wskazano, że wprowadzenie zmiany podyktowane było koniecznością uzupełnienia tego dokumentu o informacje dotyczące prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Miasta oraz kształtowania się planowanych nakładów inwestycyjnych na gospodarkę mieszkaniową. Nie dokonywano innych zmian ww. Programu.

⁹⁸ Przyjętych w Strategii Zrównoważonego Rozwoju do 2020 r. – dotyczy wskaźników sukcesywnie publikowanych w ramach Banku Danych Lokalnych na stronie internetowej GUS.

⁹⁹ W tym: w 2013 r. – 12 642,5 tys. zł; w 2014 r. – 16 644,1 tys. zł; w 2015 r. – 15 038,3 tys. zł i w 2016 r. – 9 875,6 tys. zł.

¹⁰⁰ W tym: w 2013 r. – 4 416,3 tys. zł; w 2014 r. – 35 702,0 tys. zł; w 2015 r. – 10 167,2 tys. zł i w 2016 r. – 6 362,2 tys. zł

W okresie objętym kontrolą pozostałe dokumenty strategiczne wykazane w pkt 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego nie były aktualizowane.

Prezydent wyjaśnił, że dotychczasowy proces monitorowania realizacji założeń dokumentów strategicznych Miasta, prowadzony z zaangażowaniem komórek organizacyjnych Urzędu, jednostek organizacyjnych Gminy i instytucji zewnętrznych, wykazał, że nie pojawiły się nowe, istotne dla rozwoju Miasta problemy i przedsięwzięcia, które sugerowałyby konieczność aktualizacji obowiązujących strategii.

[Dowody: akta kontroli str. 8-40, 63-107, 108-171, 744-745, 752, 763-764]

3.13. Władze Wałbrzycha podejmowały szereg działań w celu pozyskania od samorządu województwa, administracji rządowej i innych instytucji¹⁰¹ pomocy finansowej na realizację przedsięwzięć w zakresie w rozwiązywaniu problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców Miasta i zminimalizowania skutków negatywnych przemian gospodarczych.

W wyniku tych działań w latach 2013-2016 w badanych obszarach zrealizowano 42 projekty (przedsięwzięcia) o łącznej wartości 69 997,5 tys. zł przy udziale środków zewnętrznych w wysokości 36 086,9 tys. zł (51,6%) pozyskanych z inicjatywy Miasta, w tym w zakresie: [1] pomocy społecznej – 28 przedsięwzięć przy dofinansowaniu środkami zewnętrznymi w wysokości 18 521,4 tys. zł, z tego środki: budżetu państwa – 12 756,4 tys. zł (68,9%), UE – 4 391,5 tys. zł (23,7%) i PFRON – 1 373,5 tys. zł (7,4%); [2] zapewnienia opieki małym dzieciom – 7 przedsięwzięć przy dofinansowaniu środkami zewnętrznymi w wysokości 3 841,7 tys. zł, z tego środki: budżetu państwa – 3 788,0 (98,6%) i UE – 53,7 tys. zł (1,4%); [3] zaspokajania potrzeb mieszkaniowych – 7 przedsięwzięć przy dofinansowaniu środkami zewnętrznymi w wysokości 13 723,8 tys. zł, z tego środki: budżetu państwa – 3 201,1 (23,3%) i Funduszu Dopłat – 10 522,7 tys. zł (76,7%).

[Dowody: akta kontroli str. 756-762]

3.14. W okresie objętym kontrolą Wałbrzych nie otrzymał wsparcia na realizację projektu pn. *„Poprawa spójności społecznej i ekonomicznej obszaru funkcjonalnego Aglomeracji Wałbrzyskiej poprzez wsparcie efektywnej współpracy jednostek samorządu terytorialnego i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego”*. Stosowny wniosek o dofinansowanie w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego na lata 2009-2014 został złożony w 2013 r. do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Całkowita wartość projektu wynosiła 2 687,9 tys. zł, w tym kwota wnioskowanego dofinansowania 2 284,7 tys. zł (85%).

Wniosek o dofinansowanie przedmiotowego projektu - pomimo pozytywnej oceny - z uwagi na ograniczoną alokację środków decyzją Komitetu Wyboru Projektów został umieszczony na liście rezerwowej wniosków rekomendowanych do dofinansowania.

[Dowody: akta kontroli str. 399, 425-426, 731-733]

3.15. W kwestii najistotniejszych problemów w realizacji przez Miasto zadań w zakresie badanych obszarów Prezydent wskazał, że Wałbrzych po likwidacji kopalń i przemysłu towarzyszącego wydobywaniu węgla znalazł się w dramatycznej w sytuacji gospodarczej i społecznej. W zaistniałej sytuacji pomoc Skarbu Państwa okazała się niewystarczająca, a brak dostatecznego wsparcia instytucji centralnych jest ciągle odczuwalny.

W ocenie Prezydenta zasadniczym celem strategicznym na najbliższe lata jest zatrzymanie procesu depopulacji, czemu służyć ma uruchomiony już w 2012 r. bardzo szeroki program budownictwa komunalnego. Utrzymanie dotychczasowej populacji mieszkańców i odbudowa struktury społecznej wymaga inwestycji

¹⁰¹ PFRON, Bank Gospodarstwa Krajowego.

w infrastrukturę edukacyjną, kulturalną i sportową. Na realizację ww. celów od 2011 r. Miasto przeznaczyło ponad 240 mln zł.

[Dowody: akta kontroli str. 399, 425-436]

Gmina - jako jedna z trzech pierwszych gmin w Polsce – przystąpiła do rządowego programu Mieszkanie +. Prezydent w dniu 12 października 2016 r. w Katowicach podpisał list intencyjny w przedmiotowej sprawie, a w dniu 5 czerwca 2017 r. – umowę na realizację pierwszej inwestycji w ramach ww. programu. Zgodnie z założeniami tej umowy, w Wałbrzychu wybudowanych zostanie 5 sześciu- i siedmiokondygnacyjnych budynków wyposażonych w windy, w których znajdzie się 215 lokali mieszkalnych o łącznej powierzchni użytkowej 11 266,54 m². Koszt inwestycyjny szacowany jest na ponad 30 mln zł, a planowane oddanie budynków do użytku nastąpi w 2019 r.

[Dowód: akta kontroli str. 740]

3.16. Budżet Miasta za 2013 r., 2014 r. i 2015 r. zamknął się deficytem¹⁰² w wysokości, odpowiednio: 41 595,0 tys. zł, 177 201,5 tys. zł i 60 914,0 tys. zł, przy planowanym deficycie, kolejno: 48 484,1 tys. zł, 234 374,9 tys. zł i 61 957,1 tys. zł. Budżet za 2016 r. zamknął się natomiast nadwyżką¹⁰³ w wysokości 6 417,3 tys. zł, przy planowanym deficycie 39 906,4 tys. zł. Projekty uchwał budżetowych Miasta na lata objęte kontrolą oraz sprawozdania roczne z wykonania budżetu Miasta za te lata uzyskały pozytywne opinie Składu Orzekającego RIO we Wrocławiu¹⁰⁴.

Wynik budżetu operacyjnego zamknął się nadwyżką operacyjną¹⁰⁵ w wysokości: 8 172,4 tys. zł w 2013 r., 11 190,7 tys. zł w 2014 r., 54 882,6 tys. zł w 2015 r. i 31 766,8 tys. zł w 2016 r.

[Dowody: akta kontroli str. 447-450, 717-719, 800]

Zadłużenie ogółem Miasta wykazywało tendencję wzrostową i wynosiło: w 2013 r. - 306 936,5 tys. zł, w 2014 r. - 470 570,3 tys. zł, w 2015 r. - 529 869,6 tys. zł i w 2016 r. - 530 911,9 tys. zł. Udział wykazanego zadłużenia¹⁰⁶ w uzyskanych dochodach wzrastał i stanowił, odpowiednio: 64,2%, 89,2%, 95,1% i 94,1%.

[Dowód: akta kontroli str. 801]

Prezydent wskazał, że do wysokiego poziomu zadłużenia Miasta doprowadziły działania realizowane w celu wyeliminowania wieloletnich zaniedbań inwestycyjnych oraz dotkliwych skutków ekonomicznych i społecznych powstałych w wyniku likwidacji kluczowych dla regionu gałęzi gospodarki (górnictwo węgla kamiennego, przemysł włókienniczy, produkcja porcelany). Miasto każdego roku otrzymywało pozytywną opinię RIO w sprawie zaciągnięcia nowych zobowiązań, projektu budżetu oraz sprawozdania z jego wykonania.

[Dowody: akta kontroli str. 437, 440-442]

Skarbnik Gminy wskazała, że dodatnie wyniki budżetu operacyjnego wskazują, że Miasto posiada możliwości finansowe na spłatę wcześniejszego zadłużenia oraz na prowadzenie nowych inwestycji. Tym samym stan zadłużenia - przy posiadanych możliwościach jego obsługi – nie stanowi zagrożenia dla adsorpcji środków UE w perspektywie 2014-2020. RIO wydała pozytywną opinię¹⁰⁷ o prawidłowości planowanej kwoty długu przedstawionej w uchwale Nr XXXIV/412/2016 Rady Miejskiej z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Wałbrzyska na lata 2017-2031.

[Dowód: akta kontroli str. 451-457]

¹⁰² Ujemna różnica między dochodami ogółem i wydatkami ogółem.

¹⁰³ Dodatnia różnica między dochodami ogółem i wydatkami ogółem.

¹⁰⁴ Sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Miasta za 2013 r. – opinia pozytywna, sprawozdania roczne z wykonania budżetu Miasta za 2014 r., 2015 r. i 2016 r. – opinie pozytywne z uwagami.

¹⁰⁵ Dodatnia różnica między dochodami operacyjnymi i wydatkami operacyjnymi.

¹⁰⁶ Włącznie z obligacjami.

¹⁰⁷ Uchwała Nr III/42/2017 Składu Orzekającego RIO we Wrocławiu z dnia 20 stycznia 2017 r.

Na koniec 2016 r. struktura zadłużenia Miasta była następująca: kredyty i obligacje na rynku pierwotnym – 418 623,5 tys. zł (78,8%), pożyczki – 3 998,1 tys. zł (0,8%), umowy o terminie płatności w latach następnych – 9 163,1 tys. zł (1,7%), obligacje giełdowe¹⁰⁸ – 97 000,0 tys. zł (18,3%) oraz zobowiązania wymagalne 2 127,2 tys. zł¹⁰⁹ (0,4%).

[Dowód: akta kontroli str. 801]

3.17. W latach 2013 – 2016 mieszkańcy Wałbrzycha skierowali do Prezydenta łącznie cztery skargi dotyczące jakości usług świadczonych w ramach badanych obszarów¹¹⁰. Trzy z nich dotyczyły zabezpieczania potrzeb mieszkaniowych, a jedna – kwestii opieki nad małymi dziećmi. Przeprowadzone postępowania wyjaśniające wykazały, iż zarzuty zawarte w skargach nie potwierdziły się. Wszystkim skarżącym udzielono pisemnych odpowiedzi w przewidzianych prawem terminach.

Nie kierowano skarg z zakresu rynku pracy oraz zakresu zabezpieczenia pomocy społecznej osobom, które nie były w stanie samodzielnie pokonać trudności życiowych.

[Dowód: akta kontroli str. 4-5]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że:

1. Zgodnie z umową zawartą przez Gminę Wałbrzych z Wojewodą Dolnośląskim w dniu 9 czerwca 2016 r. na dofinansowanie środkami budżetu państwa zadania pn. „Adaptacja pomieszczeń budynku po byłym przedszkolu na potrzeby żłobka samorządowego nr 6 przy ul. Hetmańskiej w Wałbrzychu”¹¹¹, dofinansowanie to dotyczyło okresu od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r., przy czym koszty tworzenia nowych miejsc opieki obejmowały koszty ponoszone do dnia poprzedzającego dzień wpisu nowej placówki do rejestru żłobków i klubów dziecięcych. Zadanie zostało zrealizowane do dnia 24 października 2016 r., natomiast z dniem 1 listopada 2016 r. żłobek samorządowy nr 6 przy ul. Hetmańskiej został wpisany do prowadzonego w Urzędzie „Rejestru żłobków i klubów dziecięcych prowadzących działalność na terenie Gminy Wałbrzych”.

Rozliczenia robót Gmina dokonała na podstawie ośmiu faktur wykonawcy na łączną kwotę 2 075, 6 tys. zł, tj. zgodnie z zawartą umową na wykonanie modernizacji tych pomieszczeń, przy czym w przypadku trzech ostatnich faktur z dnia odpowiednio: 27 września 2016 r., 28 października 2016 r. i 9 listopada 2016 r. na kwotę 542,8 tys. zł (26,2% wynagrodzenia wykonawcy) przelewu środków z tytułu ich zapłaty Miasto dokonało w okresie od 2 listopada do 22 listopada 2016 r.

Do dnia 31 października 2016 r. środki dotacji zostały wykorzystane przez Gminę w kwocie 1 226,3 tys. zł¹¹² (81,1% przyznanej dotacji). Dokonanie wpisu Żłobka Samorządowego Nr 6 do „Rejestru żłobków i klubów dziecięcych prowadzących działalność na terenie Gminy Wałbrzych” uniemożliwiło Miastu wykorzystanie pozostałej kwoty dotacji w wysokości 286,2 tys. zł. Poniesione w listopadzie 2016 r. wydatki z tytułu wynagrodzenia wykonawcy adaptacji pomieszczeń na potrzeby tego żłobka w wysokości 542,8 tys. zł Gmina musiała w całości sfinansować środkami własnymi.

[Dowody: akta kontroli str. 282-380, 382]

Jak wskazał Prezydent, decyzja o skierowaniu w dniu 6 września 2016 r. do Rady Miejskiej projektu uchwały w sprawie utworzenia z dniem 1 listopada 2016 r. Żłobka Samorządowego nr 6 przy ul. Hetmańskiej podyktowana została prowadzoną polityką prorodzinną oraz względami oczekiwań społecznych.

[Dowody: akta kontroli str. 734, 738-739]

¹⁰⁸ Papiery wartościowe na rynku wtórnym.

¹⁰⁹ W 2012 r., 2013 r. i 2014 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne, natomiast w 2015 r. wyniosły 6,0 tys. zł

¹¹⁰ Tj. 8% ogólnej liczby skarg (50) kierowanych do Prezydenta w tym okresie.

¹¹¹ Nr 2/M1/2016 ze zm.

¹¹² 80% wynagrodzenia wykonawcy rozliczonego (zapłaconego) do dnia 31 października 2016 r.

W listopadzie 2016 r. do żłobka przy ul. Hetmańskiej uczęszczało 50 dzieci osób bezrobotnych podejmujących pracę lub osób po urlopie macierzyńskim i wychowawczym powracających na rynek pracy.

[Dowody: akta kontroli str. 756]

2. Uchwałą Nr III/101/2016 z dnia 29 kwietnia 2016 r. Skład Orzekający RIO we Wrocławiu wydał opinię pozytywną z uwagami o przedłożonym przez Prezydenta sprawozdaniu z wykonania budżetu Miasta Wałbrzycha za 2015 r. W uzasadnieniu ww. uchwały RIO wskazała m.in., że w wyniku porównania danych z wykonania budżetu za 2015 r. i 2014 r. odnotowano wzrost długu ogółem o 59 299,3 tys. zł (z 470 570,3 tys. zł w 2014 r. do 529 869,6 tys. zł w 2015 r.), co w stosunku długu do wykonanych dochodów skutkowało wzrostem o 5,95% (z 89,15% w 2014 r. do 95,10% w 2015 r.).

Zwiększenie zadłużenia powodował m.in. wzrost wydatków w § 4580 „Pozostałe odsetki”, które w 2015 r. wyniosły 722,6 tys. zł i były wyższe od wydatków poniesionych w 2014 r. o 239,9 tys. zł. W wydatkach tych mieściły się m.in. odsetki od zobowiązań wynikających z umów zawartych na okres dłuższy niż 6 miesięcy (dotyczy zobowiązań, które spłacane będą wydatkami budżetów lat następnych¹¹³), które są zaliczane do długu, ale nie podlegają uwzględnieniu przy wyliczaniu relacji z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹⁴ (dalej: „ufp”).

NIK podziela ww. stanowisko RIO, iż procedura zaciągania zobowiązań finansowych (zawieranie umów z instytucjami spoza sektora bankowego), które spłacają zobowiązania i tworzą dla finansów gminnych nowe warunki spłaty, wprowadzie omija obowiązujące w sektorze finansów publicznych ograniczenia w zakresie niebezpiecznego zadłużania się (uregulowane w przepisach art. 243 ufp), ale może skutkować utratą płynności finansowej i dezorganizacją systemu świadczenia usług publicznych należnych jej mieszkańcom.

[Dowody: akta kontroli str. 717-719]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. Prezydent nie egzekwował od Dyrektora MOPS sporządzania sprawozdań z realizacji Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta w formie jednego dokumentu za 2013 r., 2014 r. i 2015 r., pomimo takiego obowiązku określonego w Strategii za lata 2009-2015¹¹⁵. Prezydent wyjaśnił, że w stosowanej praktyce nie egzekwował od Dyrektora MOPS sprawozdań (w formie jednego dokumentu) z realizacji zadań wynikających z ww. Strategii, albowiem składane roczne sprawozdania z działalności MOPS¹¹⁶ oraz jednostkowe sprawozdania z programów realizowanych przez Ośrodek w ramach Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych (w tym m.in. programy w zakresie: profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, przeciwdziałania narkomanii, wspierania rodziny, przeciwdziałania przemocy w rodzinie, rozwoju pieczy zastępczej, działań na rzecz osób niepełnosprawnych) zawierały analizę wszystkich wskaźników określonych w Strategii.

[Dowody: akta kontroli str. 734-739, 744-745]

¹¹³ Wg stanu na koniec 2015 r. zobowiązania wynikające z umów zawartych na okres dłuższy niż 6 miesięcy wynosiły 10 148,4 tys. zł.

¹¹⁴ Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.

¹¹⁵ W Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2016-2020 wskazano, że osobą odpowiedzialną za monitoring i realizację Strategii jest Dyrektor MOPS, który do końca listopada każdego roku, począwszy od 2017 r., przeprowadzi w imieniu Prezydenta proces bieżącej oceny realizacji strategii.

¹¹⁶ Roczne sprawozdania z działalności MOPS zawierały ocenę realizacji zadań za zakresu: pomocy społecznej, organizowania społeczności lokalnych – działań środowiskowych, pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów, dodatków mieszkaniowych i dodatków energetycznych, świadczeń rodzinnych i świadczeń wychowawczych, pomocy osobom uprawnionym do alimentów, potwierdzaniem prawa do świadczeń opieki zdrowotnej dla osób nie posiadających ubezpieczenia zdrowotnego.

2. Na koniec 2016 r. Gmina Wałbrzych posiadała zobowiązania wymagalne opiewające łącznie na kwotę 2 127,2 tys. zł, w tym: [1] 2 111,3 tys. zł z tytułu niezapłaconych w terminie trzech not księgowych MZB sp. z o.o. z tytułu rozliczeń Gminy Wałbrzych za udział we wspólnotach mieszkaniowych (koszty zarządu, fundusz remontowy, media) za listopad i grudzień 2016 r. Rozliczono je w całości w dniu 2 stycznia 2017 r.; [2] 15,9 tys. zł z tytułu niezapłaconych w terminie dziewięciu faktur ośmiu podmiotów świadczących usługi/dostawy na rzecz Wałbrzycha. Należności zostały rozliczone w okresie od 5 stycznia do 13 lutego 2017 r. Było to niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp, który przewiduje, iż wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

[Dowody: akta kontroli str. 445, 663, 669, 714-715, 801]

W kwestii braku terminowej realizacji zobowiązań na rzecz MZB sp. z o.o. Prezydent wyjaśnił, że wynikało to z wystąpienia przejściowych trudności płatniczych Gminy Wałbrzych w IV kwartale 2016 r. Spowodowane one były w szczególności niską realizacją planowanych dochodów majątkowych (w 2016 r. dochody majątkowe wykonano na kwotę 42 524,9 tys. zł, co stanowiło 41,4% założeń planu budżetu). Zobowiązania te rozliczono niezwłocznie po odnowieniu z początkiem 2017 r. kredytu rocznego w rachunku bieżącym Gminy Wałbrzych. W sprawie pozostałych zobowiązań wymagalnych Prezydent wskazał, że ustalano je w wyniku rocznej inwentaryzacji sald dokonanej metodą potwierdzenia sald przez kontrahentów oraz metodą weryfikacji.

Gmina Wałbrzych nie poniosła żadnych kosztów z tytułu odsetek w związku z nieterminowym rozliczeniem ww. zobowiązań (odsetki takie nie zostały naliczone).

[Dowody: akta kontroli str. 437, 440-442, 765]

Ocena cząstkowa

W Urzędzie zapewniono właściwą realizację założeń przyjętych w dokumentach strategicznych, jak również ich prawidłowe finansowanie i monitorowanie. Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości nie miały negatywnego wpływu na działalność objętą kontrolą. Brak sporządzania w formie jednego dokumentu sprawozdań z realizacji poprzednio *obowiązującej Strategii Rozwiązania Problemów Społecznych Gminy* za 2013 r., 2014 r. i 2015 r. – z uwagi na swój formalny charakter, natomiast nieterminowe regulowania zobowiązań – przez wzgląd na brak poniesienia przez Gminę Wałbrzych kosztów z tytułu odsetek za zwłokę.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹⁷, wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu doprowadzenie Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Wałbrzycha na lata 2016-2020 do pełnej zgodności z przepisami art. 16b ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, poprzez określenie ram finansowych realizacji ww. Strategii.
2. Dokonywanie wydatków publicznych w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

¹¹⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

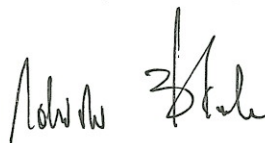
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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 28 września 2017 r.

Kontroler

Zdzisław Błauciak
główny specjalista
kontroli państwowej.



.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Radosław Kujawiński



.....
podpis

