LKA.410.008.2015
Nr ewid. 212/2015/P/15/071/LKA

Informacja o wynikach kontroli

Rozwiązywanie problemów społecznych Bytomia

DELEGATURA
W KATOWICACH

MISJĄ

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJĄ

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury w Katowicach:

Piotr Miklis

Akceptuję:
Jacek Uczkiewicz

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

Skrótowce i pojęcia użyte w treści Informacji 5

1. **ZAŁOŻENIA KONTROLI** 9
   - 1.1. Temat i numer kontroli 9
   - 1.2. Cel kontroli 9
   - 1.3. Przedmiot kontrolowanej działalności 9
   - 1.4. Podmioty objęte kontrolą 9
   - 1.5. Podstawa prawna i kryteria kontroli oraz założenia organizacyjne 9
   - 1.6. Okres objęty kontrolą 9
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI 10
   - 2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności 10
   - 2.2. Uzasadnienie oceny ogólnej i synteza ustaleń 10
   - 2.3. Uwagi i wnioski 18
3. **WYNIKI BADAŃ SONDAŻOWYCH W BYTOMIU** 21
4. **WAŻNIEJSZE USTALENIA KONTROLI/SKUTKI I ZAGROŻENIA** 22
   - 4.1. Ministerstwo właściwe ds. rozwoju regionalnego 22
     - 4.1.1. *Identyfikacja problemów społecznych Bytomia* 22
     - 4.1.2. *Programowanie kierunków działań* 22
   - 4.2. Samorząd Województwa Śląskiego 25
     - 4.2.1. *Identyfikacja problemów społecznych Bytomia* 25
     - 4.2.2. *Programowanie kierunków działań* 25
     - 4.2.3. *Realizacja i finansowanie działań* 26
     - 4.2.4. *Skuteczność prowadzonych działań* 29
   - 4.3. Samorząd Bytomia 32
     - 4.3.1. *Identyfikacja problemów społecznych Bytomia* 32
     - 4.3.2. *Programowanie kierunków działań* 34
     - 4.3.3. *Realizacja i finansowanie działań* 36
     - 4.3.4. *Skuteczność prowadzonych działań* 54
5. INFORMACJE DODATKOWE 60
   - 5.1. Przygotowanie i organizacja kontroli 60
   - 5.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli 60

Załącznik nr 1 Wydatki Samorządu Bytomia w latach 2010-2014 62

Załącznik nr 2 Wyniki badań sondażowych 63

Ocena zadowolenia bycia mieszkańcem Bytomia 63

Ocena zadowolenia klientów PUP 67

Ocena zadowolenia kientów MOPR 70

Załącznik nr 3 Niektóre uwarunkowania prawne dotyczące kontrolowanej działalności 72

Załącznik nr 4 Wykaz ważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności 74

Załącznik nr 5 Wykaz jednostek kontrolowanych 75

Załącznik nr 6 Wykaz organów/podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 76

Skrótowce i **pojęcia użyte w treści** Informacji

Bytomskie Mieszkania	-	jednostka budżetowa Miasta zarządzająca zasobami mieszkaniowymi Miasta Bytomia
CIS	-	Centrum Integracji Społecznej w Bytomiu, jednostka budżetowa Miasta
GZM	-	Górnośląski Związek Metropolitalny, związek międzygminny tworzy 14 miast z terenu województwa śląskiego
EFS	-	Europejski Fundusz Społeczny
EFRR	-	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
FP	-	Fundusz Pracy
Jst	-	jednostka samorządu terytorialnego
KPM	-	Krajowa Polityka Miejska, dokument, o którym mowa w art.21 b, ust. 2 ustawie o zasadach polityki rozwoju
KSRR, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego	-	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie, przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2010 r. (M.P. z 2011 r., Nr 36, poz. 423).
Kontrakt Terytorialny	-	Kontrakt Terytorialny dla Województwa Śląskiego, kontrakt, o którym mowa w art. 5 pkt 4c i w przepisach rozdziału 2b ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, mający na celu koordynację działań z zakresu polityki rozwoju podejmowanych przez stronę rządową i stronę samorządową na obszarze województwa, zatwierdzony uchwałą Rady Ministrów nr 188 z 24 września 2014 r. i uchwałą nr 1769/368/IV/2014 Zarządu Województwa Śląskiego z 25 września 2014 r., ze zm.
KZPK	-	Koncepcja Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2030, przyjęta uchwałą nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. (M.P. z 2012 r., poz. 252).
NPR	-	Narodowy Plan Rewitalizacji – dokument przygotowywany w MiR
***Miasto lub Samorząd** Bytomia*	-	Miasto Bytom – jednostka samorządu terytorialnego
Minister	-	Minister Infrastruktury i Rozwoju
MIiR	-	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju
MOPR	-	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Bytomiu
OSI	-	Obszary Strategicznej Interwencji
Prezydent	-	Prezydent Miasta Bytomia
PINB	-	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Bytomiu
PUP	-	Powiatowy Urząd Pracy w Bytomiu
PFRON	-	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
PO KL	-	Program Operacyjny Kapitał Ludzki
Rada Miejska	-	Rada Miejska w Bytomiu
ROPS	-	Regionalny Ośrodek Pomocy Społecznej w Katowicach
RPO	-	Regionalne programy operacyjne
RPO WSL na lata 2014-2020	-	Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2014-2020, przyjęty uchwałą Zarządu Województwa Śląskiego z 29 grudnia 2014 r. Uchwała podjęta m.in. na podstawie art. 15 ust. 4 pkt 1, art. 17, art. 18 pkt 2 i art. 20 ust. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, po przyjęciu RPO WSL przez Komisję Europejską decyzja wykonawcza Komisji Europejskiej z dnia 18 grudnia 2014 r. przyjmująca niektóre elementy programu operacyjnego „*Regionalny program operacyjny województwa śląskiego na lata 2014-2020*" do wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach celu „*Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia*" dla regionu śląskiego w Polsce, C(2014) 10187 final)
RPO WSL na lata 2007-2013	-	Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2007-2013, Przyjęty uchwałą Zarządu Województwa Śląskiego z 18 września 2007 r., ze zm.
RPO WSL	-	RPO WSL na lata 2014-2020 i 2007-2013

SRK, Strategia Rozwoju Kraju	-	Strategia Rozwoju Kraju 2020, przyjęta uchwałą Nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. (M.P. z 2012 r., Nr 882).
*SRPS lub Strategia **Rozwiązywania** Problemów **Społecznych,***	-	Miejska Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Bytomia na lata 2006-2020, przyjęta uchwałą RM nr LXII/829/06 z 22 lutego 2006 r.
Strategia Rozwoju Bytomia 2009	-	Strategia Rozwoju Bytomia na lata 2009-2020, przyjęta uchwałą Rady Miejskiej w Bytomiu (RM) nr XLVI/640/09 z 27 maja 2009 r., uchylona uchwałą RM nr XXXVI/501/14 z 22 września 2014 r.
Strategia Rozwoju Bytomia 2020+	-	Strategia Rozwoju Miasta. Bytom 2020+, przyjęta uchwałą Rady Miejskiej w Bytomiu nr XXXVI/501/14 z 22 września 2014 r.
Strategie Rozwoju Bytomia	-	Strategie Rozwoju Bytomia 2009 i 2020+ ze zmianami
***Strategia Śląskie** 2020*	-	Strategia Rozwoju Województwa „*Śląskie 2020*", przyjęta uchwałą Sejmiku Województwa nr III/47/1/2010 z 17 lutego 2010 r. (uchwała w sprawie: aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000-2020 poprzez przyjęcie Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego „*Śląskie 2020*"
***Strategia Śląskie** 2020+*	-	Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego „*Śląskie 2020+*", przyjęta uchwałą Sejmiku nr IV/38/2/2013 z 1 lipca 2013 r. (uchwała w sprawie: przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego „*Śląskie 2020+*"
Strategie Rozwoju Województwa	-	Strategie Rozwoju Województwa „*Śląskie 2020*" i „*Śląskie 2020+*"
Umowa Partnerstwa	-	umowa, o której mowa w art. 5 pkt 9a oraz art. 14e i n. ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2014 r.,poz.1649) o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, przyjęta przez Komisję Europejską w dniu 23 maja 2014 r. (jej projekt został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 8 stycznia 2014 r.). Bytom został tam wskazany jako jedno z miast (obok Łodzi czy Wałbrzycha), w których w wyniku transformacji ustrojowej i gospodarczej doszło do kumulacji negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych o ogromnej skali..
Urząd Marszałkowski	-	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w Katowicach
ustawa o NIK	-	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096)
*ustawa o pomocy **społecznej***	-	ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej(Dz. U. z 2015, poz. 163, ze zm.)
ustawa o promocji zatrudnienia	-	ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2015 r., poz. 149 ze zm.)
*ustawa PZP, Prawo **zamówień** publicznych,*	-	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.)
ustawa o zasadach polityki rozwoju	-	ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2014 r., poz.1649)
ustawa o rewitalizacji	-	ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2015 r.,poz.1777)
*Województwo, **Samorząd** Województwa*	-	Samorząd Województwa Śląskiego
*Wojewódzka Strategia Polityki **Społecznej, WSPS***	-	Strategia Polityki Społecznej Województwa Śląskiego na lata 2006-2020, przyjęta uchwałą nr II/47/3/2006 Sejmiku Województwa Śląskiego z 24 kwietnia 2006 r.
WUP	-	Wojewódzki Urząd Pracy w Katowicach
efektywność	-	produkty lub rezultaty są uzyskane efektywnie jeżeli optymalnie wybrano metody i środki niezbędne do ich uzyskania (skuteczność zewnętrzna) oraz optymalnie je realizowano (gospodarność). Efektywność można mierzyć relacją uzyskanych efektów do poniesionych nakładów.

efektywność *zatrudnieniowa*	-	to relacja liczby osób bezrobotnych, które po zakończeniu udziału w danym roku w określonej formie aktywizacji uzyskały w okresie do 3 miesięcy zatrudnienie, tj. wyrejestrowały się z powiatowego urzędu pracy lub jeżeli w okresie do 3 miesięcy od czasu zakończenia udziału w programach nie zarejestrowały się w powiatowym urzędzie pracy, do liczby osób bezrobotnych, które w danym roku zakończyły udział w danej formie aktywizacji.
efektywność *kosztowa*	-	to relacja kwoty poniesionych wydatków w danym roku (kasowo) na daną formę aktywizacji, przez liczbę osób bezrobotnych, które po zakończeniu udziału w danym roku w danej formie aktywizacji uzyskały w okresie do 3 miesięcy zatrudnienie.
pomoc społeczna	-	instytucja polityki społecznej państwa, mająca na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości (art. 2 ust.1 ustawy o pomocy społecznej)
projekty pilotażowe	-	realizowane przez MIiR w Łodzi, Wałbrzychu i Bytomiu projekty w celu wypracowania modelowych rozwiązań dotyczących rewitalizacji
rewitalizacja	-	w nowym okresie programowania rozumiana jako proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji (art.2 ust.1 ustawy o rewitalizacji)
skuteczność	-	skuteczność, to stopień, w jakim planowane działania zostały wykonane, a planowane wyniki, rezultaty osiągnięte. Niska skuteczność pojawia się, gdy realizacja zaplanowanych działań, zadań, czy też projektów w ramach przyjętych programów, nie przynosi zaplanowanych rezultatów operacyjnych/produktów (tzw. skuteczność wewnętrzna) oraz gdy uzyskiwane rezultaty operacyjne/produkty mają zdecydowanie mniejszy niż oczekiwano (planowano) wpływ na osiąganie pożądanych efektów (tzw. skuteczność zewnętrzna).

WPROWADZENIE

W następstwie przemian gospodarczych po roku 1990 z sześciu istniejących w Bytomiu i bezpośrednim jego otoczeniu kopalń węgla kamiennego, pięć poddano restrukturyzacji, a następnie likwidacji. W 2014 r. na terenie Bytomia funkcjonowała jedynie Kopalnia Węgla Kamiennego „Bobrek-Centrum”[1], wchodząca w skład Kompanii Węglowej S.A. W wyniku tych zmian zlikwidowanych zostało od 30 000 do 50 000 miejsc pracy[2].

Negatywne zmiany na rynku pracy były przyczyną wzrostu skali ubóstwa wśród mieszkańców Bytomia, a w konsekwencji istotny przyrost liczby osób korzystających ze wsparcia samorządowych instytucji pomocy społecznej.

Wieloletnia i intensywna eksploatacja złóż węgla kamiennego spowodowała, że w Bytomiu występują szkody pogórnicze. Powodują one degradację budynków w centrum miasta, a nawet przypadki ich zawalenia, ograniczając zasoby lokalowe miasta.

Problemy społeczno-ekonomiczne mieszkańców Bytomia, a co za tym idzie niska jakość życia, rodzą rozczarowanie, frustrację i odpływ najbardziej aktywnych ludzi do innych miast regionu i za granicę. Liczba mieszkańców Bytomia w 2014 r. była w stosunku do 1995 r. o ok 1/4 niższa.

W trakcie zorganizowanego przez NIK panelu ekspertów z udziałem przedstawicieli środowisk naukowych i administracji publicznej dyskutowano m.in. na temat skali i przyczyn problemów społecznych Bytomia, a także podejmowanych dotąd działań w celu ich ograniczenia. Poruszono też zagadnienia dotyczące niskiej skuteczności wdrażanych programów oraz barier zmiany sytuacji tego miasta.

.

[1] Prowadząca istotną działalność wydobywczą.

[2] Dane szacunkowe przytoczone podczas panelu ekspertów przez przedstawiciela Urzędu Miejskiego w Bytomiu.

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI

1.1. Temat i numer kontroli

„Rozwiązywanie problemów społecznych Bytomia", P/15/071

1.2. Cel kontroli

Celem kontroli była ocena prawidłowości i skuteczności działań podejmowanych przez administrację rządową i samorządową w celu ograniczenia negatywnych skutków społeczno-ekonomicznych restrukturyzacji przemysłu dla społeczności Bytomia.

1.3. Przedmiot kontrolowanej działalności

Badaniami kontrolnymi objęte zostały działania administracji samorządowej oraz administracji rządowej w obszarze polityki społecznej, rynku pracy i w zakresie polityki rozwoju, mające bezpośredni wpływ na jakość życia mieszkańców Bytomia i problemy społeczno-ekonomiczne. Kontroli podlegało wykorzystanie przez administrację publiczną zasobów i możliwości w celu diagnozowania i rozwiązywania problemów miasta. Badanie w zakresie uwarunkowań ekonomicznych obejmowało identyfikację wpływu restrukturyzacji przemysłu wydobywczego na sytuację życiową mieszkańców Bytomia, rozumianą jako możliwość zaspokojenia potrzeb bytowych oraz ocenę działań administracji samorządowej i rządowej nakierowanych na ograniczanie problemów ludności w tym zakresie.

W ramach kontroli skoncentrowano się na następujących obszarach problemowych: pomoc na rynku pracy, pomoc społeczna/socjalna, zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych oraz działaniach strategicznych w zakresie programowania polityki rozwoju Bytomia.

1.4. Podmioty objęte kontrolą

Kontrola została przeprowadzona w:

1. Urzędzie Miejskim w Bytomiu oraz jednostkach organizacyjnych Miasta:
   - Powiatowym Urzędzie Pracy w Bytomiu,
   - Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w Bytomiu ,
   - Cenrum Integracji Społecznej w Bytomiu.
2. Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego oraz jednostkach organizacyjnych Województwa:
   - Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Katowicach,
   - Regionalnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Katowicach.
3. Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju.

1.5. Podstawa prawna i kryteria kontroli oraz założenia organizacyjne

Kontrolę w okresie od 20 kwietnia 2015 r. do 22 września 2015 r. przeprowadziła Delegatura NIK w Katowicach, na podstawie:

- art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust 2 tej ustawy, tj. legalności, gospodarności i rzetelności w: Urzędzie Miejskim w Bytomiu, Urzędzie Marszałkowskim oraz w jednostkach organizacyjnych Miasta Bytom (MOPR, CIS oraz PUP w Bytomiu) i Samorządu,
- art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust.1 tej ustawy, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, w MIiR.

Zasięg geograficzny kontroli obejmował miasto Bytom w województwie śląskim.

1.6. Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto działalność ww. jednostek w latach 2010-2014, z uwzględnieniem działań wcześniejszych mających wpływ na okres kontrolowany.

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1. Ogólna ocena **kontrolowanej działalności**

Działania administracji samorządowej oraz rządowej w latach 2010-2014 w celu rozwiązywania społecznych problemów Bytomia były podejmowane zgodnie z **obowiązującymi** przepisami i oparte o rzetelne rozpoznanie potrzeb. W porównaniu ze **skalą problemów działania te okazały się** jednak nieskuteczne **i nie przyniosły poprawy sytuacji życiowej mieszkańców Miast**a.

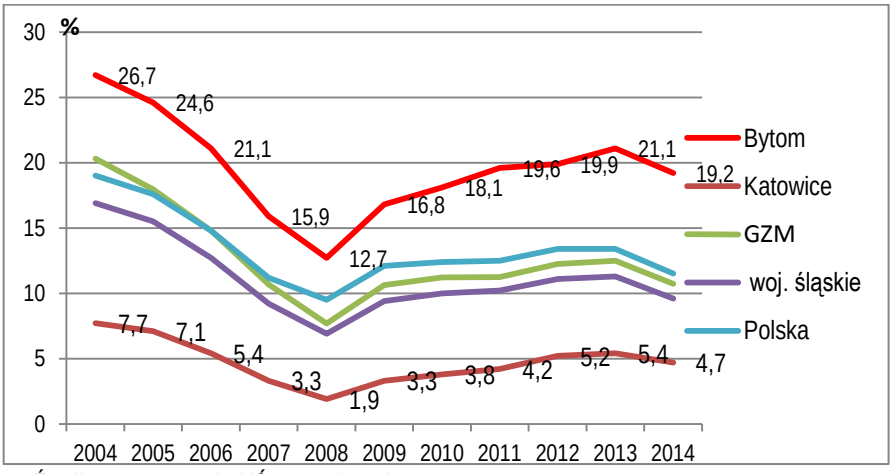
2.2. Uzasadnienie oceny ogólnej **i synteza ustaleń**

2.2.1. **Identyfikacja problemów społecznych** Bytomia

Organy administracji rządowej i samorządowej rzetelnie **diagnozowały problemy społeczne** i ekonomiczne **występujące na terenie Bytomia w** oparciu o **prawidłowe** dane.

Zidentyfikowane w kontrolowanym obszarze problemy wynikały z występującego w mieście bezrobocia, którego konsekwencjami były w szczególności: ubóstwo, brak perspektyw i wykluczenie społeczne. Stopa bezrobocia rejestrowanego[3] w Bytomiu należała do najwyższych wśród miast województwa i od 2011 r. przewyższała o ponad 50% - a w 2014 r. nawet o ponad 73% poziom tego wskaźnika w kraju.

Wykres nr 1: Stopa bezrobocia rejestrowanego w latach 2004-2014.



Źródło: opracowanie UŚ na podstawie BDL GUS.

W kontrolowanym okresie ok. 10% mieszkańców Miasta w sposób trwały korzystało z pomocy społecznej. Złą sytuację mieszkańców Bytomia pogłębiały występujące od lat szkody wywołane eksploatacją górniczą, przejawiające się degradacją zasobów mieszkaniowych.

2.2.1.1. Źródłem danych wyjściowych dla prac diagnostycznych prowadzonych na poziomie ogólnopolskim i regionalnym były analizy sytuacji, uwzględniające zidentyfikowane problemy m.in. miast na terenie Polski. Diagnozy sporządzane w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju oraz w Samorządzie Województwa znalazły odzwierciedlenie w treści zbadanych dokumentów strategicznych o horyzoncie średniookresowym[4]. Wśród najważniejszych problemów miast takich jak Bytom wskazano słabe tempo rozwoju i utratę pozycji gospodarczej. (*str. 22 i 25 Informacji)*.

[3] Stopa bezrobocia rejestrowanego to stosunek liczby bezrobotnych zarejestrowanych do liczby cywilnej ludności aktywnej zawodowo ustalana przez GUS, dalej zwana stopą bezrobocia.

[4] W tym: Strategii Rozwoju Kraju oraz Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, Strategiach Rozwoju Województwa, RPO WSL.

2.2.1.2. Samorząd Miasta, w sporządzanych analizach i diagnozach do najważniejszych przyczyn bezrobocia zaliczał utratę miejsc pracy wskutek restrukturyzacji przemysłu górniczego i hutnictwa. Obecna skala bezrobocia nie może być jednak uznana za zjawisko będące wyłącznie skutkiem restrukturyzacji tradycyjnych gałęzi przemysłu, gdyż w dużej mierze dotyczy ono osób, które nie były związane z górnictwem. Udział bowiem osób bezrobotnych, zarejestrowanych w PUP, dla których ostatnim miejscem pracy było górnictwo i przemysł wydobywczy, w liczbie bezrobotnych ogółem, wynosił 2,3 % w 2010 r. i zmalał do 1,6% w 2014 r.

W sporządzanych przez Samorząd Bytomia diagnozach traktowano miasto Bytom jako organizm jednolity, pomijając istotne zróżnicowanie skali i charakteru problemów w poszczególnych dzielnicach[5]. Brak podejścia indywidualizującego problemy poszczególnych dzielnic może ograniczać skuteczność działań zapobiegających pogłębianiu się negatywnych zjawisk społecznych (takich jak: bezrobocie, ubóstwo, rozwój patologii) i prowadzić do rozproszenia wysiłków władz i adresowania ich do rejonów Miasta, których potrzeby w rzeczywistości były mniejsze. (*str.32-34 Informacji)*.

2.2.2. Programowanie kierunków **działań**

Zarówno dokumenty planowania strategicznego opracowane na poziomie krajowym i regionalnym, jak i **dokumenty programowe dotyczące kwestii społecznych i problemów Bytomia** przygotowane w kontrolowanym okresie w MIi**R, Samorządz**ie Województwa oraz Mi**eście** Bytomiu **były spójne (powiązane ze sobą poprzez wykorzystanie jednorodnego aparatu pojęciowego**) i rzetelnie **odzwierciedlały podejście do polityki regionalnej obowiązujące w całej Unii Europejskiej**. U**względniały też** wyniki przeprowadzonych **wcześniej** prac diagnostycznych. **Zastrzeżenia NIK** w tym zakresie **dotyczyły głównie jakości dokumentów sporządzonych przez Miasto**.

2.2.2.1. Minister rzetelnie przygotował dokumenty stanowiące podstawę planowania strategicznego [6] do 2020 r., mające tworzyć m.in. ogólne ramy działań dla ograniczania negatywnych zjawisk społecznych, takich jak występujące w Bytomiu.

W okresie programowania 2007-2013, działania w obszarze polityki regionalnej były ukierunkowane przede wszystkim na realizację polityki spójności UE poprzez zastosowanie **podejścia** sektorowego, zaś jej cele były nakreślone w ogólny sposób. *Nie definiowano celów operacyjnych polityki regionalnej, strategii ich osiągania oraz szczegółowych zasad i sposobów działania, koncentrując się przede wszystkim na podziale dostępnych środków finansowych*[7]. To podejście w okresie programowania 2014 - 2020 zostało zastąpione nowym paradygmatem - terytorialnym, co zostało odzwierciedlone w dokumentach strategicznych, a w szczególności w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego. Zmiana podejścia skutkowała wypracowaniem rozwiązań adresowanych do konkretnych obszarów wymagających specjalnego potraktowania w celu pobudzenia rozwoju, tzw. Obszarów Strategicznej Interwencji, do których zaliczono także Bytom. Stworzyło to podstawy dla skuteczniejszego niż w poprzednim okresie programowania oddziaływania na sytuację społeczną w tym mieście w perspektywie finansowej 2014 - 2020, wsparcia procesów rewitalizacji i pobudzenia jego rozwoju (*str. 22-23 Informacji).*

W 2015 r. MIiR wdrożyło programy pilotażowe dla trzech miast[8] wymienionych w Umowie partnerstwa, w tym dla Bytomia, w celu wypracowania modelowych rozwiązań służących rewitalizacji.

W Ministerstwie trwały prace nad Narodowym Planem Rewitalizacji, w którym m.in. uwzględniano zasady wsparcia działań rewitalizacyjnych prowadzonych przez gminy. W skład tworzonego przez MIiR systemu wspierania rewitalizacji[9], weszła ustawa o rewitalizacji, która została podpisana przez Prezydenta

[5] W Bytomiu funkcjonuje tradycyjny podział na dzielnice, które nie stanowią jednostek pomocniczych Miasta.

[6] Strategię Rozwoju Kraju oraz Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego.

[7] Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Wprowadzenie – potrzeba zmian (M.P. Nr 36, poz. 423, str. 1380)

[8] Poza Bytomiem Łódź i Wałbrzych

[9] Na system wsparcia rewitalizacji zgodnie z założeniami MIiR składają się filary obejmujące: rozwiązania legislacyjne; instrumenty wspierania rewitalizacji, finansowanie działań w ramach kompleksowych programów rewitalizacji; informacja i wsparcie merytoryczne, obejmujące m.in. projekty pilotażowe w zakresie rewitalizacji.

Rzeczpospolitej Polskiej 27 października 2015 r.[10] Tworzy ona ramy prawne dla procesu rewitalizacji w gminach, istotne również dla Bytomia (*str.24 Informacji)*.

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, od dnia 8 kwietnia 2014 r.[11] miał obowiązek opracowania Krajowej Polityki Miejskiej (dalej KPM), tj. dokumentu określającego planowane działania administracji rządowej, uwzględniającego cele i kierunki określone w średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz krajowej strategii rozwoju regionalnego. Pomimo prowadzonych prac, do czasu kontroli NIK, tj. przez 16 miesięcy, dokument taki nie powstał. Nieokreślenie działań administracji rządowej, w ramach krajowej polityki miejskiej, stanowiło utrudnienie dla władz samorządowych w planowaniu działań/zadań z zakresu rozwiązywania społecznych i ekonomicznych problemów miast.[12] (*str.24 Informacji)*.

2.2.2.2. Cele i założenia ustalone przez **Samorząd Województwa** w Strategiach Rozwoju Województwa, jak również w programach związanych z ich realizacją odnosiły się do przyjętych założeń polityki państwa i przewidywały możliwość podejmowania działań ukierunkowanych na rozwiązywanie m.in. problemów społecznych, tożsamych do występujących w Bytomiu. W Strategiach Rozwoju Województwa, a także w programach związanych z realizacją Wojewódzkiej Strategii Polityki Społecznej, określonym celom związanym z problemami społecznymi, w ramach których wytyczono kierunki działań, przypisano wskaźniki dla monitorowania oraz oceny ich realizacji (*str.* 25-26 *Informacji)*.

Wskaźników takich, ani też sposobu prowadzenia monitoringu nie ustalono w Wojewódzkiej Strategii Polityki Społecznej (obowiązującej do dnia przeprowadzenia czynności kontrolnych[13]). Nie określono tam też ram finansowych działań wymaganych przepisami ustawy o pomocy społecznej[14]. Brakujące elementy WSPS uzupełniono jednak w projekcie aktualizacji Strategii, przyjętym przez Zarząd Województwa w maju 2015 r., a uchwalonym przez Sejmik w sierpniu 2015 r. (*str. 26 Informacji)*.

W Strategii „Śląskie 2020", wśród wyznaczonych kierunków działań wymieniono m.in.: podniesienie skuteczności polityki społecznej, wzrost zatrudnienia i aktywności zawodowej mieszkańców, zagospodarowanie centrów miast i zdegradowanych dzielnic, poprawę warunków mieszkaniowych, a także wspieranie procesów restrukturyzacji i adaptacji gospodarczej. W Strategii „Śląskie 2020+", stanowiącej aktualizację poprzedniej strategii, wśród tych kierunków wymieniono: rewitalizację społeczną obszarów o niskiej aktywności społecznej i zawodowej mieszkańców oraz nagromadzonych problemach społecznych, wsparcie i promocję rozwoju podmiotów działających w obszarze ekonomii społecznej, rozwój mechanizmów wspierających wzrost zatrudnienia i inicjatyw lokalnych w tym zakresie, wspieranie procesów restrukturyzacji i adaptacji gospodarczej sektorów tradycyjnych (*str.* 25-26 *Informacji)*.

Działania na rzecz Bytomia, zaplanowane w nowej perspektywie finansowej, w oparciu o nowe dokumenty strategiczne i programowe (w szczególności Strategię Śląskie 2020+ oraz w RPO WSL na lata 2014-2020) Województwo uwzględniło w ramach wyodrębnionej alokacji środków. Samorząd Województwa zaliczył Bytom do miast o najwyższym nasileniu potrzeb rewitalizacyjnych w regionie i obszarów wymagających szczególnej interwencji z uwagi na kumulację problemów społeczno-ekonomicznych (*str.* 25 *Informacji)*.

Województwo nie skorzystało z możliwości przygotowania programów regionalnych, o których mowa w art. 66 c ust 1 znowelizowanej w maju 2014 r. ustawy o promocji zatrudnienia, pozwalających na skierowanie działań do wytypowanej grupy bezrobotnych z jst gdzie problem bezrobocia był największy, obejmując te osoby dodatkowym, szczególnym wsparciem, finansowanym głównie ze środków Funduszu Pracy (*str. 28 Informacji)*.

---

[10] Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2015 r., poz.1777), weszła w życie w dniu 18 listopada 2015 r.

[11] Tj. od wejścia w życie obowiązku wynikającego z art. 21c ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2014 r., poz.1649), zwanej dalej ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

[12] Na posiedzeniu w dniu 20 października 2015 r. Rada Ministrów przyjęła dokument pt. Krajowa Polityka Miejska 2023,, w którym uwzględniono zasady prowadzenia tej polityki, jej cele, wątki tematyczne oraz system wdrażania i monitorowania (Uchwała nr 198 Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej, ogłoszona 9 grudnia 2015 r.).

[13] 30 czerwca 2015 r.

[14] Art. 16b ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015, poz. 163, ze zm.).

2.2.2.3. Cele polityki społecznej określone w dokumentach strategicznych Miasta: Strategii Rozwoju Bytomia 2009 i Strategii Rozwoju Bytomia 2020+ oraz w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych, zostały co do zasady odzwierciedlone w zaprogramowanych działaniach.

Wyraźną słabością Strategii Rozwoju Bytomia było - w ocenie NIK - zbyt ogólnikowe sformułowanie priorytetów, celów i kierunków działań, jak również brak wskazania hierarchii ich ważności i indywidualnego (zróżnicowanego) podejścia do konkretnych obszarów/dzielnic miasta wynikającego z różnego natężenia występujących tam problemów.

Także nieustalenie wskaźników monitoringu lub ich ustalenie, lecz bez określenia wartości docelowych utrudniało rzetelną weryfikację prawidłowości wdrażania przyjętych założeń i ocenę stopnia realizacji zakładanych celów. Dodatkowo, w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych nie określono ram finansowych jej wdrażania, wymaganych przepisami ustawy o pomocy społecznej. Zdaniem Izby dokumenty te nie stanowiły podstawy do prawidłowego zarządzania strategicznego (*str.34-36 Informacji)*.

W Mieście nie przyjęto żadnych udokumentowanych rozwiązań/procedur dotyczących planowania budżetu w układzie zadaniowym, zapewniających spójność przyjętych założeń budżetowych z ustaleniami strategii, a więc ustalających kolejność finansowania zadań zawierających się w osiach priorytetowych/priorytetach przyjętych dla realizacji celów strategicznych. Z tego też powodu planowanie roczne nie było bezpośrednio powiązane z przyjętymi strategiami (*str. 36 Informacji)*.

2.2.3. Realizacja i finansowanie **działań**[15]

Przyjęte przez S**amorząd** Województwa i Miasto z**ałożenia** adresowanych do **mieszkańców Bytomia działań**, **były co do zasady osiągane**. **Dotyczyło to zarówno przyjętego sposobu** ich realizacji jak **również finansowania. Czynnikiem ograniczającym faktyczny wpływ** tych **działań na sytuację społeczną i ekonomiczną** Bytomia **było** skoncentrowanie uwagi przy ich realizacji na produktach[16], a nie efektach[17] jakie wytworzenie tych produktów powinno **spowodować**.

2.2.3.1. Realizowane na poziomie S**amorządu** Województwa działania zmierzające do rozwiązania problemów społecznych w województwie (w tym - w Bytomiu) odpowiadały kierunkom określonym w przyjętych dokumentach strategicznych. Województwo, realizując swoje zadania w latach 2010-2014, m.in. w zakresie polityki społecznej, przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy, wspierało Miasto w zakresie takim jak inne jednostki samorządu terytorialnego - przyznawało środki finansowe oraz monitorowało projekty realizowane przez instytucje administracji publicznej (ROPS, MOPS, WUP, PUP) i pozostałe podmioty (stowarzyszenia, fundacje, spółdzielnie, przedsiębiorców).
W ramach zbadanych działań/projektów/zadań nie stwierdzono przypadków wykorzystania środków finansowych niezgodnie z przeznaczeniem. W przypadku trzech z ośmiu projektów zbadanych w Urzędzie Marszałkowskim, których beneficjentami byli mieszkańcy Bytomia, ustalonym celem było m.in. samo uczestnictwo w różnych formach aktywizacji. W projektach tych nie przewidywano dokonania ocen, jak nabyte umiejętności i pozyskane wsparcie okazało się przydatne dla uczestnika, i w jakim stopniu wydatkowane środki miały wpływ na rozwiązanie jego problemów, także w dłuższej perspektywie czasu (*str.26 Informacji)*.

W zbadanych w WUP ośmiu projektach skierowanych do Bytomian[18], zakładanym rezultatem w żadnym przypadku nie było długotrwałe zatrudnienie bezrobotnego. Okres zatrudnienia wymagany w tych projektach (za wyjątkiem samozatrudnienia) określano na: „co najmniej 3 miesiące", wskutek czego rezultat projektu był łatwy do osiągnięcia, choć często krótkotrwały (*str. 27 Informacji)*.

---

[15] W tym: projektów, programów, zadań, podejmowanych w celu rozwiązania problemów społecznych.

[16] Przez produkt rozumie się rzecz lub usługę uzyskaną dzięki zaangażowaniu środków finansowych, natomiast rezultat to mierzone po zakończeniu realizacji projektu/działania efekty wynikające z dostarczenia tego produktu.

[17] Np. jako miernik przyjęto: liczbę uczestników, którzy przystąpili i którzy ukończyli realizację projektu, liczbę przeszkolonych, liczbę przeprowadzonych szkoleń, imprez, itp. natomiast nie sprawdzano czy działanie przyczyniło się do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej uczestnika i jego usamodzielnienia lub czy osiągnięto np. jego długotrwałe zatrudnienie oraz jaka była skala takich rezultatów.

[18] Z ośmiu projektów, WUP realizował jeden projekt w partnerstwie z powiatowymi urzędami pracy, a PUP w Bytomiu zrealizował siedem projektów,

W ramach programów operacyjnych wdrażanych przez ROPS realizowano zadania w dziedzinie polityki społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów uzależnień oraz zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii. W Bytomiu zrealizowano 12 projektów. Wszystkie skontrolowane projekty (12) dofinansowano na zasadach określonych w zawartych umowach, a przekazane środki właściwie rozliczono (*str. 28 Informacji)*.

2.2.3.2. Zbadane wydatki **Samorządu Bytomia** na realizację zaplanowanych produktów[19] prawidłowo udokumentowano i rozliczono. Stwierdzone nieprawidłowości, dotyczące stosowania PZP i realizacji zakresu rzeczowego zadań, z uwagi na ich niewielki wymiar, nie miały istotnego wpływu na ocenę NIK.

Ponoszone z roku na rok wyższe wydatki na działania: zapobiegania i ograniczenia bezrobocia, pomocy społecznej oraz gospodarki mieszkaniowej (wyższe w stosunku do innych dużych miast Śląska w przeliczeniu na mieszkańca) w kwocie łącznej 1 128 046,3 tys. zł (w latach 2010-2014), odpowiadające ok. 30 % środków będących w dyspozycji Miasta (*str.48 Informacji)*, mieściły się w planach finansowych i założeniach budżetowych oraz wpisywały się w ogólne priorytety i cele przyjęte w dokumentach strategicznych i programowych. Działania te nie były jednak skuteczne, ponieważ nie wpłynęły znacząco na rozwiązanie problemów Miasta, a w szczególności na poziom bezrobocia w Bytomiu w odniesieniu do innych miast województwa. Koncentrowano się w ich realizacji na zapewnieniu zgodności wydatków z obowiązującymi przepisami, a nie na osiągnięciu konkretnych, mierzalnych efektów społecznych.

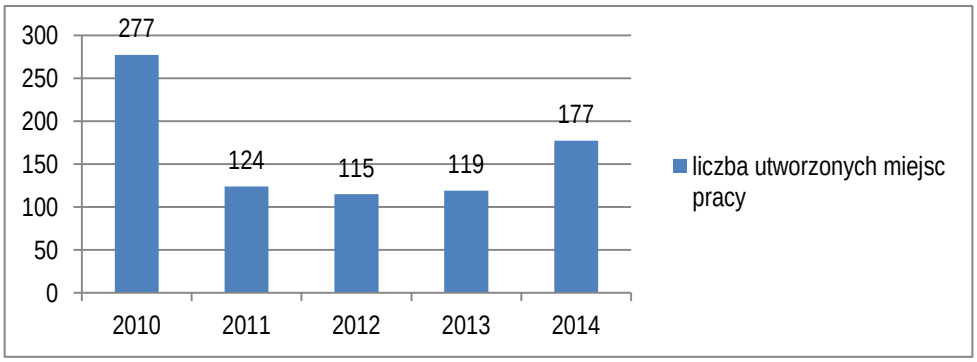
Mimo, że bezrobocie było jednym z najważniejszych problemów Bytomia, intensywne działania w celu pobudzenia gospodarczego regionu i rozwoju przedsiębiorczości władze Miasta podjęły dopiero w 2013 r. Polegały one m.in. na utworzeniu Bytomskiej Strefy Aktywności Gospodarczej, włączeniu nieruchomości miejskich do Katowickiej Strefy Ekonomicznej, powołaniu Bytomskiej Agencji Rozwoju Inwestycji oraz przygotowaniu terenów pod inwestycje (*str.50-51 Informacji)*.

Kontrolą objęto trzy główne obszary polityki społecznej prowadzonej przez Miasto: [1] bezrobocie i jego konsekwencje**, [2] pomoc społeczną**, i [3] zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, ze **szczególnym uwzględnieniem osób niezamożnych.**

[1] Problem bezrobocia w Bytomiu wynikał ze słabości rynku pracy i z postawy części bezrobotnych, niezainteresowanych podjęciem legalnej pracy oraz niewielką aktywnością instytucji odpowiedzialnych za przeciwdziałanie bezrobociu.

- Spadała skuteczność działań PUP podejmowanych dla tworzenia nowych miejsc pracy, ponieważ liczba utworzonych przy wsparciu tego Urzędu stanowisk zmalała z 277 w 2010 r. do 177 w 2014 r. (*str.42 Informacji).*

Wykres nr 2: Liczba utworzonych przy wsparciu PUP miejsc pracy w latach 2010-2014.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych PUP.

- Działania mające na celu zwiększanie mobilności bezrobotnych mieszkańców (przy niewystarczającej liczbie miejsc pracy w mieście) były realizowane w zbyt małym zakresie, co ograniczyło możliwość

[19] Wydatki poniesione na rozwiązywanie problemów społecznych przez Samorząd Bytomia (w obszarach pomoc na rynku pracy, pomoc społeczna/socjalna, zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych) wyniosły w okresie objętym kontrolą 1 128 046,3 tys. zł, z czego zbadano wydatki na działania/projekty/zadania w wysokości 24 145,3 tys. zł, co stanowi 2,1 %

zatrudnienia bezrobotnych, mieszkających w Bytomiu, w rejonach Województwa, gdzie stopa bezrobocia była zdecydowanie niższa (*str. 43 Informacji)*.

- Efektywność zatrudnieniowa w Bytomiu, rozumiana jako procent osób podejmujących pracę w stosunku do wszystkich osób, do których skierowano wsparcie[20], ustalana dla aktywnych form aktywizacji zawodowej realizowanych przez PUP, była w całym badanym okresie niższa od efektywności zatrudnieniowej w kraju. W 2014 r. spadła ona o 5 punktów procentowych w stosunku do 2010 r. (z 53,3% do 48,3%). Wskaźnik ten był w 2014 r. o 28 punktów procentowych niższy od średniej krajowej (76,3%) i 23,2 punkty niższy od średniej w województwie (71.5%) (str.38-40 Informacji). Prawie 40% osób zarejestrowanych na koniec 2010 r. pozostawało na listach PUP na koniec 2014 r., nie otrzymując przez cztery lata efektywnego wsparcia PUP *(str.42 Informacji)*.
- W trzech z pięciu zbadanych programów uzyskane rezultaty działań aktywizujących osoby bezrobotne były krótkotrwałe i nie zapewniły im stałej pracy w dłuższym okresie. Ponad połowa bezrobotnych, która w okresie do trzech miesięcy po zakończeniu programu znalazła zatrudnienie[21], rejestrowała się ponownie w PUP jako osoby bezrobotne w okresie do pół roku od zakończenia programu. Powyższe świadczy o tym, że problemem instytucji rynku pracy była niska skuteczność zewnętrzna realizowanych działań, rozumiana jako wpływ na osiąganie pożądanych efektów (*str. 40 Informacji)*.
- Stwierdzone w PUP nieprawidłowości dotyczyły: nierzetelnego wykazywania danych w sprawozdaniach z wykorzystania środków Funduszu Pracy z rezerwy Ministra Pracy i Polityki Społecznej na rok 2011 i 2012 (tj. błędne określenie liczby osób, które ukończyły określoną formę aktywizacji zawodowej, zawyżeniu lub zaniżenie wydatków poniesionych na daną formę aktywizacji zawodowej oraz nieprawidłowa prezentacja liczby osób bezrobotnych w sprawozdaniach MPiPS-01) i sprawozdaniach z działalności PUP w latach 2010-2014 (ujmowanie w statystykach PUP osób bezrobotnych, które osiągnęły wiek emerytalny), z uwagi na ich skalę nie miały istotnego wpływu na kontrolowaną działalność (*str.* 43 *Informacji)*.

[2] **Pomoc społeczna**.

- MOPR nie dysponował narzędziami pozwalającymi na bieżące ustalanie danych[22] o łącznej liczbie osób/rodzin pozostających pod jego opieką, a także o tym jakie łączne oraz średnie wsparcie z różnych tytułów uzyskują te rodziny/osoby. Tymczasem dane takie w sytuacji wzrostu nakładów Miasta na pomoc społeczną z 119 888,4 tys. zł w 2010 r. do 135 036,7 tys. zł (łącznie w kontrolowanym okresie 633 855,5 tys. zł[23]) są niezbędne dla zapewnienia efektywnego zarządzania środkami publicznymi (*str.44-47 Informacji)*.
- Działania MOPR prowadzące do pozyskania dodatkowych środków finansowych na realizację programów i projektów na rzecz pomocy społecznej[24] były prawidłowe. Zbadane projekty zostały zrealizowane zgodnie z założeniami, a wskaźniki produktu przyjęte do oceny realizowanych działań zostały osiągnięte. Efekty tych projektów nie były jednak oceniane w kontekście stopnia przezwyciężenia problemu osoby/rodziny, tj. z punktu widzenia realizacji zasadniczego zadania pomocy społecznej[25] (*str.47 Informacji)*.
- Średnia kwota wsparcia finansowego udzielonego przez MOPR w 2014 r. jednej rodzinie (ustalona na próbie 92 rodzin, tj. -2%- rodzin dotkniętych problemem bezrobocia) wynosiła 14 584,7 zł (1 215,4 zł

[20] Pełna definicja efektywności zatrudnieniowej str.6.

[21] Podjęła inną pracę zarobkową lub rozpoczęła prowadzenie działalności gospodarczej.

[22] Jedyną metodą było „ręczne" sumowanie jednostkowych danych, co przy skali działalności MOPR byłoby niezwykle pracochłonne. MOPR w praktyce nie zbierał takich danych.

[23] Z tego wydatki MOPR w latach 2010-2014 wyniosły 525 575,5 tys. zł.

[24] Pochodzących m.in. z EFS, rezerwy Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz środków będących w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych.

[25] Pomoc społeczna to instytucja polityki społecznej państwa, mająca na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości (art. 2 ust.1 ustawy o pomocy społecznej.

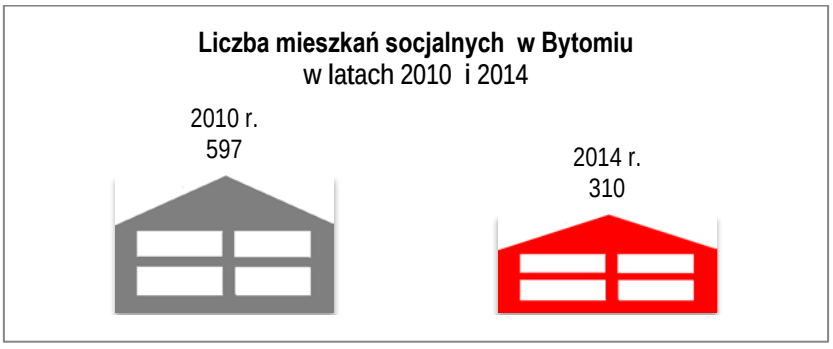
miesięcznie) i była nieznacznie niższa od najniższego wynagrodzenia netto w kraju[26]. Stwierdzono również przypadki, gdy kwota wsparcia przypadająca na rodzinę wielodzietną wielokrotnie przekraczała tę wielkość. Relacja ww. kwot nie stymulowała podopiecznych MOPR do poszukiwania zatrudnienia (*str.46 Informacji)*.

– Zadania dotyczące reintegracji zawodowej i społecznej osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz zatrudnienia socjalnego realizowane przez CIS, ze względu na krótki okres funkcjonowania i skalę powadzonej działalności (reintegrację 35 osób w 2014 r.), przyniosły znikome rezultaty w rozwiązywaniu problemów społecznych Bytomia. CIS nie wykorzystało w 2014 r. części z dostępnych możliwości finansowania, które mogły przyczynić się do bardziej skutecznych i efektywnych działań. Z opóźnieniem wnioskowano bowiem o dofinansowanie pierwszego wyposażenia oraz działalności przez okres pierwszych 3 miesięcy w kwocie 183,9 tys. zł, w konsekwencji tracąc możliwość pozyskania tych środków. Pomimo, że wydatki objęte szczegółowym badaniem zrealizowano prawidłowo, to dalsze funkcjonowanie tej jednostki bez modyfikacji formuły jej działania rodzi ryzyko uzyskiwania w przyszłości równie nieznacznych rezultatów w zakresie reintegracji zawodowej i społecznej osób wykluczonych społecznie (*str.47-48 Informacji)*.

[3] Wydatki Miasta na zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych wyniosły w kontrolowanym okresie 287 125 tys. zł.

– Stan komunalnego zasobu mieszkaniowego w mieście był zły, pomimo rosnących nakładów na jego utrzymanie. Było to efektem wieloletniego niedoinwestowania oraz oddziaływania czynników zewnętrznych – w tym eksploatacji górniczej. Brak systematycznych remontów powodował dalszą degradację tego zasobu, uniemożliwiającą korzystanie z kolejnych nieruchomości. Mieszkaniowy zasób Bytomia zmalał z 15170 lokali w 2010 r do 13047 lokali w 2014 r., a liczba lokali socjalnych spadła z 597 w 2010 r. do 310 w 2014 r. – pomimo wzrostu zapotrzebowania na nie (*str.48, 51-52, 58 Informacji)*.

Rysunek nr 1.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Urzędu Miejskiego.

– O złym stanie infrastruktury mieszkaniowej świadczą również liczne decyzje Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Bytomiu o wyłączeniu z użytkowania budynków lub ich części. Ze względu na nadwyżkę potrzeb mieszkaniowych nad możliwościami ich bieżącego zaspokojenia przez Miasto – w niektórych przypadkach, z narażeniem bezpieczeństwa lokatorów, dopuszczano do użytkowania nieruchomości miejskich objętych decyzjami o wyłączeniu z użytkowania wydanymi przez PINB (*str.52 Informacji)*.

– Zadania wykonywane w ramach gospodarki mieszkaniowej nie były również w pełni prawidłowo realizowane. Stwierdzono bowiem, że część zamówień publicznych na remonty mieszkań[27] komunalnych udzielono z niezasadnym pominięciem stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień

[26] W myśl ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. nr 2002, Nr 200, poz. 1679 ze zm.) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 września 2014 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2015 r. (Dz.U. z 2014 r., poz.1220) kwota najniższego wynagrodzenia wynosi brutto 1 750 zł i 1 400 zł (w I roku pracy).

[27] Cztery umowy ze 185 zawartych umów na remonty i modernizacje w latach 2011-2012, tj. 2,2%.

publicznych, a wskutek braku koordynacji działań pomiędzy podmiotami Miasta (jednostką budżetową Bytomskie Mieszkania i spółką komunalną TBS Bytom Sp. z o.o.) nie zakupiono zaplanowanej liczby mieszkań, na których nabycie pozyskano wcześniej dofinansowanie *(str. 53 Informacji).*

2.2.4. **Skuteczność prowadzonych działań**

Realizacja **działań** adresowanych do **mieszkańców Bytomia, nie miała wymiernego wpływu na** skuteczne **rozwiązywanie problemów społecznych mieszkańców miasta**. **Przyczyną powyższego była ograniczona skala prowadzonych działań w Bytomiu, a także niewystarczające ich** skoncentrowanie na **rozwiązaniu zdefiniowanych problemów**. **Odmiennie niż w** przypadku **Samorządu Województwa, w Mieście nie badano w o**góle **postępów w** realizacji **założeń przyjętych** dokumentów strategicznych **i ich oddziaływania na sytuację mieszkańców**.

2.2.4.1. **Samorząd Województwa** określając ramy i zasady działań w zakresie polityki społecznej skierowanych do wszystkich interesariuszy na terenie województwa, w tym także dla Bytomia, zapewnił prawidłowy monitoring i ewaluację realizacji Strategii Rozwoju Województwa i przyjętych programów, uzyskując dane dotyczące osiągania założonych celów dla całego Województwa. W wyniku ewaluacji projektów i oceny działań podejmowanych w ramach Strategii Rozwoju Województwa stwierdzono, że ograniczeniem dla ich skuteczności był m.in. brak kompleksowości projektów rewitalizacyjnych realizowanych w perspektywie finansowej 2007-2013 oraz brak unormowań prawnych dla rewitalizacji obszarów miejskich. (*str.29-30 Informacji)*.

Brak monitoringu stwierdzono w odniesieniu do programu pn. „Warunki i jakość życia dzieci i młodzieży w województwie śląskim, szanse i zagrożenia". Krytycznie ocenić należy nieustalenie w Wojewódzkiej Strategii Polityki Społecznej mierzalnych wskaźników i zasad jej ewaluacji oraz opieranie oceny postępów realizacji tej strategii wyłącznie na ocenie realizacji programów ustalonych w jej ramach (*str. 29 Informacji).* Sejmik Województwa nie dokonał oceny sytuacji na rynku pracy w 2013 r., o której mowa w art. 8 ust. 9 ustawy o promocji zatrudnienia[28] r. (*str.31 Informacji)*.

2.2.4.2. Działania podejmowane przez Miasto w celu przeciwdziałania bezrobociu i narastającemu ubóstwu były opóźnione i nieskuteczne. Nie były one skoncentrowane na tworzeniu warunków dla rozwoju nowej przedsiębiorczości.. W tych warunkach, przy zanikaniu tradycyjnych dziedzin działalności gospodarczej, samorząd stał się największym pracodawcą w mieście[29].

Brak efektów podejmowanych przez Samorząd Bytomia działań był wynikiem nie tylko przyjęcia pasywnych form zarządzania (np. pieniądze wydawano głównie na różnego rodzaju wsparcie, nie zaś na intensywny rozwój rynku pracy poprzez stwarzanie zachęt dla rozwoju przedsiębiorczości), ale także braku powiązania nakładów finansowych z oczekiwanymi rezultatami (trwałą poprawą sytuacji) i braku rozliczania skuteczności tych działań - jak przekładały się one na cele i priorytety założone w dokumentach strategicznych.

Wynikiem tak udzielanej pomocy było jej ukierunkowanie na zaspokajanie ad hoc pojawiających się potrzeb, nie zaś na oddziaływanie na przyczyny negatywnych zjawisk społecznych (tzw. polityka „ryby" zamiast polityki „wędki"). Ustalenia kontroli NIK znalazły potwierdzenie w badaniach przeprowadzonych na zlecenie Izby przez Uniwersytet Śląski w Katowicach. Pomimo podejmowanych przez Samorząd działań zmierzających do poprawy sytuacji społecznej mieszkańców, ponad dwie/trzecie respondentów krytycznie oceniało działania władz miasta (pkt. 3 Informacji, str. 21).

W Bytomiu nie wypracowano skutecznych narzędzi ewaluacji poszczególnych dokumentów strategicznych, co więcej, w ogóle nie dokonywano ocen stopnia realizacji celów założonych w tych dokumentach. Zrezygnowano z utworzenia instytucjonalnej struktury odpowiedzialnej za proces wdrożenia, monitorowania i ewaluacji Strategii Rozwoju Bytomia z 2009 r. oraz SRPS, a istniejące instytucje/jednostki organizacyjne Miasta również nie podjęły tego zadania (*str. 55, 56, 59 Informacji)*.

[28] Sejmik nie wypowiedział się na temat uwarunkowań przedstawionych w przekazanych radnym opracowaniach WUP i zawartych tam rekomendacjach.

[29] Samorząd (jednostki organizacyjne i spółki komunalne) zatrudniał na koniec w 2014 r. 7248 osób, podczas gdy KWK Bobrek-Centrum (będąca wówczas w strukturze Kompanii Węglowej) zatrudniała 2927 pracowników

Zaniechanie monitorowania postępu w osiąganiu celów wyznaczonych w dokumentach strategicznych pozbawiło Miasto możliwości dokonywania na bieżąco ewaluacji i w razie potrzeby niezbędnych korekt podejmowanych działań. Niewdrożenie zasad i procedur przy planowaniu budżetu i budżetu w układzie zadaniowym (str*. 36 Informacji)*, zapewniających pierwszeństwo finansowania zadań mających najistotniejszy wpływ na realizację celów strategicznych Miasta, nie wiązało w sposób bezpośredni zadań ujętych w rocznych planach z przyjętymi w dokumentach strategicznych priorytetami.

W tej sytuacji, pomimo wzrostu łącznych nakładów w kolejnych latach na **[1]** rozwój rynku pracy, **[2]** pomoc społeczną i na **[3]** zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych[30], wskaźniki charakteryzujące sytuację w tych obszarach nie tylko nie poprawiły się, lecz w części uległy pogorszeniu.

1] Stopa bezrobocia w Bytomiu na przestrzeni lat 2010 - 2014 r. była najwyższa wśród miast województwa i wahała się w przedziale od 18,1% do 19,8 % (w grudniu 2014 r. 19,2%). Była ona od 5,7 pkt. do 8,4 punktów procentowych wyższa od średniej w kraju i od 8,1 pkt. do 10,2 pkt. wyższa od średniej dla województwa śląskiego. W 2015 r. wskaźnik ten ulegał znacznemu obniżeniu do poziomu 17,0% w październiku (co było zgodne z tendencją w kraju), jednak nadal występowała znaczna dysproporcja tego wskaźnika w stosunku do średniej krajowej i wojewódzkiej (9,6%, 8,1%) (*str. 54 Informacji)*. Z roku na rok okres pozostawania mieszkańców bez pracy wydłużał się. Udział osób długotrwale bezrobotnych, w ogólnej liczbie bezrobotnych w Bytomiu stale rósł z 51,2% w 2010 r. do 65,9% w 2014 r. (*str. 41-42 Informacji)*

2] Utrzymujące się wysokie bezrobocie skutkowało wzrostem liczby rodzin korzystających z pomocy społecznej z powodu bezrobocia z 4400 w 2010 r. do 4594 w 2014 r. Problem ubóstwa dotyczył natomiast odpowiednio 5222 oraz 5260 rodzin (*str. 55 Informacji)*. Nasiliło się zjawisko bezdomności. Liczba bezdomnych wzrosła i to zarówno jeśli chodzi o liczbę osób liczonych corocznie w okresie zimowym (wzrost ze 144 w 2010 r. do 208 w 2014 r. tj. o 44%), jak i liczbę rodzin wskazaną w sporządzanej przez ROPS ocenie zasobów (wzrost z 232 rodzin bezdomnych w 2010 r. do 311 w 2014 r., tj. o 34%) (*str.57 Informacji)*.

3] Działania Miasta nie zapobiegły degradacji technicznej zasobu mieszkaniowego, poddawanego nie tylko naturalnym procesom zużycia (starzenia się), ale dodatkowo także narażonego na uszkodzenia wynikające ze „szkód górniczych". Podkreślić przy tym należy, że Miasto akceptowało prymat konieczności utrzymania wydobycia prowadzonego na jego terenie przez zakłady górnicze nad wymogami dotyczącymi ochrony powierzchni, nawet jeżeli wydobycie prowadzono z naruszeniem warunków koncesji[31]. Stan techniczny 27% budynków komunalnych wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego w 2014 r. był zły (i bardzo zły). Zapotrzebowanie na lokale zamienne, przysługujące z tytułu wykwaterowania z uwagi na zły stan techniczny obecnie zajmowanego budynku, na koniec 2014 r. wynosiło 111 lokali, a liczba osób oczekujących na mieszkanie socjalne i tymczasowe rosła (*str.52, 58 Informacji)*.

2.3. Uwagi i wnioski

Utrwalenie się i pogłębienie negatywnych zjawisk społecznych takich jak brak miejsc pracy, bieda, wykluczenie społeczne, bezdomność, w ostatnich latach było konsekwencją nie tylko likwidacji w Bytomiu większości zakładów przemysłu wydobywczego i hutniczego, lecz także błędów popełnionych przez władze samorządowe w zakresie zarządzania strategicznego i z braku konsekwentnej polityki Miasta na rzecz pobudzenia rozwoju gospodarczego. Do błędów tych należy zaliczyć w szczególności

[30] Wydatki poniesione w latach 2010-2014 r. na działania w zakresie rynku pracy wyniosły 207 035,9 tys. zł i wzrosły z 42 805,1 tys. zł w 2010 r. do 44 243,4 tys. zł w 2014 r., tj. o 3,4%, na pomoc społeczną 633 885,5 tys. zł, wzrosły z 119 888,4 tys. zł do 135 036,7 tys. zł, tj. o 12,5%, na zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych 287 124 tys. zł, wzrosły z 9 322,1 tys. zł do 67 128,5 tys. zł, co wynikało ze zmian organizacyjnych (do 2010 r. zarzadzaniem nieruchomościami zajmowała się spółka Miejska).

[32] Wnioski pokontrolne adresowane przez NIK do poszczególnych jednostek objętych kontrolą przedstawiono w punkcie 5.2. Informacji.

nieprzywiązywanie należytej wagi do rozliczania skuteczności podejmowanych działań i formalistyczne podejście do spraw związanych z planowaniem strategicznym rozwoju.

Ogólnikowy charakter i brak ustalenia hierarchii kierunków rozwoju w sporządzanych strategiach i planach rozwojowych, jak również brak powiązania ich z rzeczywistym potencjałem Miasta zarówno jako całości jak i jego poszczególnych dzielnic, podwyższały ryzyko rozproszenia zasobów również na działania nieefektywne ekonomicznie. Powyższe skutkowało tym, że ubytek miejsc pracy w Bytomiu, wywołany przez restrukturyzację przemysłu przeprowadzoną na początku XXI w. nie został skompensowany.

W sytuacji, gdy problemy społeczne osiągnęły na terenie Miasta tak duże natężenie, ich rozwiązywanie wyłącznie za pomocą standardowych narzędzi polityki społecznej nie spowodowało ograniczenia negatywnych w skali województwa tendencji na rynku pracy, poziomu ubóstwa, czy poprawy dostępności do zasobów mieszkaniowych. NIK ocenia, że w przypadku obszarów takich jak Bytom konieczne jest opracowanie i wykorzystanie narzędzi polityki dostosowanych do sytuacji konkretnej społeczności i zapewnienie tym działaniom odpowiedniego finansowania w oparciu o odpowiednie mechanizmy programowania, wdrażania i monitorowania skuteczności poszczególnych działań, projektów i programów. Bez tych mechanizmów wzrost nakładów finansowych na realizację poszczególnych funkcji polityki społecznej może nie przełożyć się na skuteczne i efektywne osiąganie zakładanych celów.

NIK pozytywnie ocenia zmianę podejścia Rządu RP do polityki regionalnej w okresie programowania 2014 - 2020, odzwierciedloną w dokumentach strategicznych, a w szczególności w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, które zakłada skoncentrowanie dedykowanych zasobów finansowych i organizacyjnych na wyodrębnionych obszarach, na których potrzebna jest zewnętrzna interwencja i wsparcie. Zaplanowane skierowanie do Bytomia środków unijnych w kwocie 100 mln euro – uwzględnione przez Samorząd Województwa w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Śląskiego na lata 2014-2020, w ramach tzw. Obszaru Strategicznej Interwencji oraz zastosowanie do ich wydatkowania sprawdzonych mechanizmów programowania, wdrażania i monitorowania efektów, tworzy ramy dla prowadzenia skuteczniejszych działań na rzecz poprawy sytuacji wszystkich mieszkańców Bytomia.

Ponieważ skuteczność realizacji zaplanowanych celów strategicznych oraz osiąganie zaplanowanych efektów (skuteczność zewnętrzna) nie były przedmiotem rzetelnej oceny władz Bytomia (Prezydenta i Rady Miejskiej), dokumenty strategiczne i programowe Bytomia nie stanowiły w praktyce podstawy zarządzania rozwojem miasta, podczas gdy powinny one tworzyć swoistą mapę drogową, ukierunkowaną na określone rezultaty w określonym czasie, pozwalając też na zarządzanie strategiczne będącymi do dyspozycji zasobami Miasta.

Brak należytego monitoringu i udokumentowanej ewaluacji działań, podejmowanych w ramach realizacji założeń dokumentów strategicznych w zakresie polityki społecznej, stwierdzono zarówno na poziomie zadań realizowanych przez Urząd Miasta, jak i na poziomie miejskich jednostek organizacyjnych. Dyrektorzy miejskich jednostek w niewielkim zakresie badali rzeczywistą skuteczność powadzonych przez siebie działań, gdyż mierniki przyjmowane do oceny projektów, programów, działań zazwyczaj nie odnosiły się do rezultatów (takich jak np. liczby rodzin usamodzielnionych w wyniku działań MOPR, czy liczby osób trwale zatrudnionych wskutek aktywizacji prowadzonej przez PUP), lecz wyłącznie do produktów (tj. np. liczby i wielkości wypłaconych zasiłków czy liczby przeprowadzonych szkoleń, liczby uczestników).

Ab**y dokonać rzeczywistej i** wymiernej zmiany sytuacji **społecznej Bytomia, niezbędne jest**:

1. P**odniesienie jakości opracowywanych przez Samorząd** dokumentów strategicznych i programowych, **tak by poza spełnieniem formalnych wymogów i ustaleniem ogólnych celów oraz oczekiwanych produktów podejmowanych działań, tworzyły rzeczywistą politykę rozwoju definiując w szczególności oczekiwane efekty działań oraz mierniki** oceny **ich osiągnięcia**.
2. Prowadzenie strategicznego **zarządzani**a **rozwojem, w tym bieżąc**ej analizy **efektywności** ekonomicznej poszczególnych **działań** (produktów) **mających wpływ na osiąganie** zaplanowanych rezultatów oraz ustanowienie procedur **pozwalających na aktualizację tych** strategii, zgodnie z wynikami prowadzonego monitoringu. **By zakładana zmiana** -

oczekiwany rezultat - **została osiągnięta, uczestnicy tego procesu muszą skoncentrować swoją uwagę na zapewnieniu skuteczności wdrażania przyjętych strategii/planów/programów oraz działań**.

Wyniki kontroli wskazują na konieczność podjęcia następujących działań systemowych wspomagających rozwiązanie problemów społecznych Miasta[32]:

I. przez Prezydenta Miasta:

- Zwiększenie intensywności działań naprawczych, w oparciu o określoną przez samorząd i interesariuszy spójną wizję i program wyprowadzenia Bytomia z obecnej sytuacji.
- Realizowanie zadań publicznych w sposób zapewniający ich większą skuteczność poprzez wprowadzenie w jednostkach realizujących te zadania narzędzi dla weryfikacji i oceny tej skuteczności.
- Prowadzenie rzetelnego monitoringu i oceny realizacji założeń i celów przyjętych w dokumentach strategicznych oraz programowych Miasta i wykorzystanie ich wyników w celu sprawnego zarządzania rozwojem Bytomia.

II. **przez Marszałka Województwa**

Skorzystanie z uprawnienia do stworzenia programu regionalnego, przewidzianego w ustawie o promocji zatrudnienia, którego interesariuszami byliby w szczególności mieszkańcy Bytomia.

[32] Wnioski pokontrolne adresowane przez NIK do poszczególnych jednostek objętych kontrolą przedstawiono w punkcie 5.2. Informacji.

3. WYNIKI BADAŃ SONDAŻOWYCH W BYTOMIU[33]

Ustalenia NIK – dotyczące działań realizowanych przez Samorząd Miasta dla rozwiązania problemów społecznych Bytomia – zostały uzupełnione o opinie mieszkańców Bytomia, pozyskane w wyniku badań sondażowych, przeprowadzonych na próbie 415[34] mieszkańców miasta oraz próbie 200 mieszkańców Bytomia będących klientami MOPR i 200 będących klientami PUP[35].

Ankietowani ocenili warunki życia w mieście bardzo krytycznie, wyrażając jednocześnie przekonanie, że w nieodległych miastach żyje się lepiej. Ocena działalności władz miejskich wypadła niekorzystnie. Aż 71% respondentów wskazało, że władze robiły niewiele, lub nie robiły nic aby rozwiązać problemy w mieście. Pozytywnych opinii o działaniach władz było jedynie 22%.

Z badań wynika, że osoby korzystające wyłącznie z pomocy społecznej nie mają realnego bodźca do podjęcia pracy. Ich potencjalny (niewielki) dochód może bowiem ograniczyć wielkość pomocy społecznej, a z drugiej strony nie zmienni zasadniczo ich położenia. W tej sytuacji część osób przyjmuje postawę dopasowania się do sytemu zapomóg.

Badanie klientów PUP i MOPR wykazało, że pomoc jaką otrzymali była nieskuteczna. Odpowiednio 83% badanych klientów PUP wskazało, że pomoc uzyskana z PUP nie zmieniła ich sytuacji (57%) lub nieznacznie poprawiła ich sytuacje życiową (26%). Analogicznie 73 % klientów MOPR podało, że udzielona pomoc nie zmieniła ich sytuacji (26%) lub nieznacznie poprawiła ich sytuację życiową (47%). Główną przyczyną nieskuteczności działań PUP, zdaniem klientów PUP, była kwestia zbyt niskiej wysokości wsparcia oraz brak sukcesu w znalezieniu pracy, wynikający m.in. z tego, że liczba ofert pracy przekazywanych bezrobotnym przez PUP jest zdecydowanie zbyt mała, a ponadto często mają one liczne wady (np. są niekatulane). Osoby niepracujące często nie kryły jednak, że rejestrują się w PUP, aby uzyskać ubezpieczenie zdrowotne, nie kieruje nimi natomiast faktyczna chęć podjęcia pracy. Z drugiej strony z badań wynika, że żądania płacowe bezrobotnych można uznać za niewygórowane, przy czym ich (w szczególności kobiet) deklarowana mobilność nie jest wysoka. Znacznym ograniczeniem w uzyskaniu zatrudnienia są niskie kwalifikacje bezrobotnych i poziom ich wykształcenia. Respondenci będący klientami MOPR ocenili, że uzyskana przez nich pomoc nieznacznie zmieniła ich położenie życiowe, głównie ze względu na zbyt niską wysokość świadczeń (58,5% badanych), zbyt krótki czas świadczenia (12,5%), nieadekwatność pomocy (8,5%).

Zarówno klienci MOPR jak i PUP ocenili jednak wysoko aktywność i pracę urzędników tych instytucji, pomimo mankamentów i niedogodności w funkcjonowaniu tych jednostek, co wynikało głównie z wysoko ocenianych kompetencji i fachowości ich pracowników. Z badań wynika, że stopień zadowolenia z bycia mieszkańcem Bytomia jest wysoki, mimo złożonych problemów społeczno-gospodarczych miasta. (Wyniki i wnioski przedstawia załącznik nr 2 do Informacji).

[33] Badania prowadzone na zlecenie NIK przez Uniwersytet Śląski w Katowicach, zwane dalej „badaniami UŚ". Raporty: „Ocena zadowolenia bycia mieszkańcem Bytomia", „Ocena zadowolenia klientów PUP" i „Ocena zadowolenia klientów MOPR" opracowali: Sławomir Sitek, Agata Zygmunt, Andrzej Górny, Anna Sitek, Elżbieta Zuzańska –Żyśko, Uniwersytet Śląski, Katowice, 2015

[34] Dane zgromadzone zostały za pomocą metody sondażowej, przy wykorzystaniu techniki wywiadu standaryzowanego. Przy doborze próby założono objęcie badaniami 400 bytomian, jednak w rezultacie przeprowadzono wywiady z większa liczbą mieszkańców miasta. W grupie respondentów znalazła się nieznaczna nadreprezentacja kobiet 54,5%. Proporcje liczby respondentów odpowiadały strukturze płci, wieku oraz dzielnicy zamieszkania pełnoletnich mieszkańców Bytomia.

[35] Badania realizowane wśród klientów PUP opierały się o kwotowy model doboru próby. Zakłada on objęcie badaniami zbiorowości, której struktura opiera się o przyjęte założenia dotyczące liczebności poszczególnych subkategorii. W omawianych badaniach dążono do odzwierciedlenia struktury klientów PUP w oparciu o trzy wiodące zmienne niezależne: płeć, wiek i wykształcenie. Badania realizowane wśród klientów MOPR oparte zostały o próbę dobraną według modelu określanego mianem okolicznościowego. Zakłada on pozyskiwanie informacji od respondentów, którzy są stosunkowo łatwo dostępni dla ankieterów. 70 % badanych stanowiły kobiety.

4. WAŻNIEJSZE USTALENIA KONTROLI/SKUTKI I ZAGROŻENIA

4.1. Ministerstwo właściwe ds. rozwoju regionalnego

4.1.1. *Identyfikacja **problemów społecznych Bytomia***

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju

1. Minister zapewnił rzetelność diagnozy sytuacji regionów i miast Polski, w wyniku czego rozpoznane zostały i zwymiarowane najistotniejsze ich problemy. Działanie te umożliwiły identyfikację uwarunkowań i problemów społeczno-gospodarczych Bytomia. Do analiz posłużyły głównie dane z ekspertyz i dokumentów, którymi były:

- „Analiza obszarów i propozycja kierunków strategicznych interwencji wobec miast i innych obszarów tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze" - ekspertyza przygotowana w 2009 r. na zlecenie MIiR[36] na potrzeby „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2014 – 2020". Opracowanie to obejmowało zagadnienia dotyczące obszarów, w których występowały negatywne trendy społeczne (w tym demograficzne), negatywne zjawiska i trendy gospodarcze oraz zła lub pogarszająca sytuacja mieszkańców (ubóstwo ludności). W opracowaniu uwzględniono także obszary tracące szeroko rozumiane funkcje miejskie (metropolitalne).
- „Raport POLSKA 2011 Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony" opracowany przez Ministerstwo w lipcu 2011 r., stosownie do art. 3a pkt 4 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W dokumencie tym dokonano również oceny realizacji wyznaczonych celów strategicznych, ze wskazaniem na osiągnięcia oraz na obszary wymagające wzmocnionej interwencji publicznej.
- „Badanie potencjałów i specjalizacji polskich regionów – województwo śląskie" - ekspertyza oparta na już istniejących dokumentach strategicznych i programowych oraz analizach i badaniach, wykonana przez Regionalne Centrum Analiz Strategicznych Wydziału Planowania Strategicznego i Przestrzennego, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego w 2013 r.

4.1.2. ***Programowanie kierunków działań***

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju

1. W okresie programowania na lata 2007-2013 cele polityki regionalnej były nakreślone w dokumentach zawierających strategię wykorzystania środków UE, tj. w Narodowym Planie Rozwoju na lata 2004-2006 i Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia na lata 2007-2013 oraz w ramach głównego, średniookresowego dokumentu, tj. Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015. W dokumentach tych nie definiowano celów operacyjnych polityki regionalnej, strategii ich osiągania oraz szczegółowych zasad i sposobów działania, koncentrując się przede wszystkim na podziale dostępnych środków finansowych. W perspektywie finansowej na lata 2007-2013 zapisy dokumentów strategicznych dawały możliwość tworzenia programów operacyjnych, przy pomocy których można było realizować cele polityki regionalnej i spójności, i za ich pośrednictwem udzielać wsparcia ośrodkom miejskim (co dotyczyło także miasta Bytomia), jednak wsparcie nie było ukierunkowane terytorialnie. Nie było bowiem przewidzianego wydatkowania szczególnych środków dla konkretnych obszarów wymagających interwencji – takich jak Bytom. Rozproszenie możliwych do pozyskania środków powodowało, że pozyskanie wsparcia przez Miasto było o wiele trudniejsze.

W dokumentach strategicznych i programowych przygotowanych w MIiR w okresie objętym niniejszą kontrolą, uwzględniono zidentyfikowane w wyniku przeprowadzonych analiz problemy dotyczące rozwoju regionów, w tym obejmujące obszar Bytomia. Dokumentami strategicznymi, przyjętymi w tym okresie, istotnymi dla rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych Bytomia i jego mieszkańców są: Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (z 2010 r.) i Strategia Rozwoju Kraju (z 2012 r.).

[36] Wojciech Dziemianowicz, Julia Łukomska, Geoprofit, grudzień 2009 r.

W Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego zdefiniowano Obszary Strategicznej Interwencji, tj. obszary, wobec których ze względu na ciężar, którego region sam nie jest w stanie udźwignąć wymagana jest interwencja rządu oraz obszary, które ze względów społecznych, gospodarczych i środowiskowych wywierają lub mogą w przyszłości wywierać istotny wpływ na rozwój kraju. Wynikało to z wypracowania tzw. nowego paradygmatu polityki regionalnej, będącego skutkiem analiz dokonywanych w ramach UE. Dotychczasowa polityka regionalna nie spełniała oczekiwań dotyczących m.in. wyrównania poziomu zamożności, konkurencyjności i jakości życia w regionach. Regiony słabiej rozwijające się, nie mogły samodzielnie uporać się z barierami rozwojowymi bez wsparcia zewnętrznego. W KSRR polityką regionalną objęte jest całe terytorium Polski, jednak dla osiągnięcia celów tej polityki za niezbędne uznano skoncentrowanie ograniczonych zasobów finansowych i organizacyjnych na wyodrębnionych obszarach geograficznych, dla których potrzebna jest zewnętrzna interwencja. Miasto Bytom w KSRR zostało wyszczególnione wśród miast odznaczających się utratą funkcji społeczno-gospodarczych. Strategicznym celem polityki regionalnej, w myśl KSRR, jest „efektywne wykorzystywanie specyficznych regionalnych i innych terytorialnych potencjałów rozwojowych dla osiągniecia celów rozwoju kraju - wzrostu, zatrudnienia i spójności w horyzoncie długookresowym". Cele szczegółowe polityki regionalnej obejmują: [1] wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów (konkurencyjność), [2] budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych (spójność), [3] tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie (sprawność).[37]

W Strategii Rozwoju Kraju jednym z trzech głównych obszarów strategicznych, poza obszarem I *Sprawne i efektywne państwo* oraz obszarem II *Konkurencyjna gospodarka* jest obszar III *Spójność społeczna i terytorialna*. W ramach interwencji przewidzianych do podjęcia w tym obszarze założono m.in. działania służące zatrzymaniu procesów marginalizacji na obszarach tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze i pobudzaniu zdolności do rozwoju dzięki procesom rewitalizacyjnym. W ramach obszaru III SRK wyznaczono trzy cele i kierunki interwencji. W ramach pierwszego celu, obejmującego integrację społeczną, założono prowadzenie działań na rzecz zwiększenia aktywności osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym. W ramach drugiego celu, dotyczącego usług publicznych uznano, że zadaniem państwa jest ich doskonalenie poprzez zwiększanie dostępności oraz poprawę jakości. W ramach trzeciego celu odnoszącego się do terytorialnego równoważenia rozwoju oraz integracji przestrzennej za priorytet uznano poprawę spójności społecznej i terytorialnej obszarów problemowych, wymagających restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji, przy wsparciu instrumentów właściwych polityce regionalnej. Jak wskazano, cel ten dotyczy zagrożenia marginalizacją obszarów miejskich oraz zurbanizowanych obszarów poprzemysłowych, których tempo rozwoju zmniejszyło się.

Wśród wyszczególnionych miast wskazano Bytom oraz inne miasta województwa śląskiego, w których natężenie ww. problemów jest bardzo wysokie. Zadaniem strategicznym w odniesieniu do tych obszarów ma być wspomaganie ich kompleksowej rewitalizacji i restrukturyzacji społeczno-gospodarczej poprzez wprowadzenie polityki miejskiej (tj. określonego w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zespołu działań prawnych, finansowych i planistycznych na rzecz zrównoważonego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych).

[37] Do najważniejszych zagadnień w KSRR, które powinny być brane pod uwagę przy projektowaniu i realizacji działań restrukturyzacyjnych i rewitalizacyjnych, zaliczono: działania nakierowane na wsparcie jakości kapitału ludzkiego (jakość nauczania na wszystkich poziomach, pobudzanie przedsiębiorczości i innowacyjności, eliminowanie patologii społecznych itp.), działania skierowane na modernizację struktury gospodarczej, których celem powinno być wsparcie polityki lokalnej w tworzeniu nowoczesnych miejsc pracy, działania wspierające nadrabianie zaległości w zakresie infrastruktury technicznej; działania wspierające modernizację i rozwój obiektów użyteczności publicznej o znaczeniu subregionalnym, wsparcie kompleksowych programów rewitalizacyjnych obejmujących zagadnienia infrastrukturalne, gospodarcze i społeczne, rozumiane nie tylko jako odnowa tkanki mieszkaniowej czy poprawa istniejącej infrastruktury, ale prowadzone we wszystkich wymiarach: infrastrukturalnym, gospodarczym i społecznym.

2. Stosownie do przepisu art. 21b ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, minister właściwy ds. rozwoju regionalnego prowadzi krajową politykę miejską, która opisana jest w dokumencie określającym planowane działania administracji rządowej oraz uwzględniającym cele i kierunki określone w średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz krajowej strategii rozwoju regionalnego. W marcu 2014 r. MIiR przedstawiło do dyskusji projekt roboczy Krajowej Polityki Miejskiej. Jako cel strategiczny KPM wskazano wzmocnienie zdolności miast i obszarów zurbanizowanych do kreowania zrównoważonego rozwoju i tworzenia nowych miejsc pracy, a także poprawę życia mieszkańców.

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, zgodnie z art. 21 c ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, miał obowiązek opracowania dokumentu, w którym opisane mają być planowane w tym zakresie działania administracji rządowej z uwzględnieniem celów i kierunków określonych w średniookresowej strategii rozwoju kraju, i krajowej strategii rozwoju regionalnego. Od daty wejścia w życie powyższego obowiązku, tj. od 8 kwietnia 2014 r., do zakończenia czynności kontrolnych w MIiR[38], pomimo upływu 16 miesięcy, dokument taki nie powstał. Jak wyjaśniono, prace nad KPM prowadzono równolegle do pozostałych istotnych inicjatyw legislacyjnych, powiązanych z treściami przygotowywanej polityki miejskiej.

Izba zwróciła uwagę, że dokument ten jest szczególnie istotny dla samorządów, które programują politykę rozwoju swoich miast i dla prawidłowego kształtowania tego rozwoju winny znać także planowane działania administracji rządowej w zakresie polityki miejskiej. Izba zwróciła również uwagę, że w ustawie o zasadach polityki rozwoju nie wskazano terminu jego przygotowania.[39]

3. Jednym z ważniejszych elementów polityki rozwoju, uwzględnionych w KSRR i SRK, szczególnie istotnych dla Bytomia jest rewitalizacja. Od 2012 r. w MIiR prowadzono prace nad przygotowaniem Narodowego Planu Rewitalizacji[40], mającego stanowić uszczegółowienie KPM. Celem NPR ma być poprawa warunków rozwoju obszarów zdegradowanych w wymiarze przestrzennym, społecznym, kulturowym i gospodarczym. Zgodnie z przyjętymi w MIiR założeniami, podstawę do prowadzenia działań rewitalizacyjnych ma stanowić wdrożony przez samorząd program rewitalizacji, który ma tworzyć ramy operacyjne i płaszczyznę koordynacji działań rewitalizacyjnych. Dla realizacji RPO, Minister w dniu 3 lipca 2015 r. zatwierdziła „Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020".

W 2014 r. MIiR przygotowało również projekt ustawy o rewitalizacji, która została uchwalona przez Sejm 9 października 2015 r. i podpisana przez Prezydenta 27 października 2015 r. Ustawa określa zasady oraz tryb przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji. Efektem wejścia w życie proponowanych rozwiązań winno być funkcjonowanie kompleksowych ram prawnych dla prowadzenia takich procesów. Wprowadzenie brakujących dotąd regulacji prawnych miało zapewnić kompleksowość i efektywność działań jst w tym zakresie .

4. W 2014 r. podejmując współpracę z miastem Bytom, MIiR rozpoczęło działania mające na celu uruchomienie projektu pilotażowego, a następnie w kwietniu 2015 r. ogłosiło konkurs skierowany do jednostek samorządu terytorialnego pod tytułem: „Modelowa rewitalizacja miast". Celem konkursu jest wsparcie jst w procesie opracowywania programów rewitalizacji i modelowych działań w zakresie rewitalizacji na obszarach miejskich. W październiku 2015 r. podpisana została umowa na doradztwo w zakresie rewitalizacji dla Bytomia. W pierwszej fazie rewitalizacji Bytomia MIiR planowało zapewnić władzom Miasta wsparcie w postaci doradztwa merytorycznego w procesie wypracowywania koncepcji projektu oraz jego wdrażania.

[38] 24 lipca 2015 r.

[39] Po zakończeniu kontroli NIK, na posiedzeniu w dniu 20 października 2015 r. Rada Ministrów przyjęła dokument pt. Krajowa Polityka Miejska 2023, w której uwzględniono zasady prowadzenia polityki miejskiej, jej cele, wątki tematyczne oraz system wdrażania i monitorowania.

[40] „Narodowy Plan Rewitalizacji" ma stanowić dokument przyjmowany przez Radę Ministrów, opracowywany na podstawie § 19 ust. 2 pkt 2 Uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin Pracy Rady Ministrów

4.2. Samorząd Województwa Śląskiego

4.2.1. *Identyfikacja **problemów społecznych Bytomia***

Urząd Marszałkowski

1. W dokumentach strategicznych Województwa i związanych z nimi dokumentach programowych, jak również szeregu opracowaniach (m.in. raportach z przeprowadzanych badań i analiz, przede wszystkim wykonanych w ramach działalności ROPS i WUP), uwzględniano diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej województwa i zidentyfikowane problemy. Dokumenty te zawierały analizę mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń w poszczególnych obszarach rozwoju województwa. Problemy społeczno-ekonomiczne występujące w Bytomiu, w tym będące konsekwencją restrukturyzacji tradycyjnych gałęzi przemysłu, zostały w tych dokumentach uwzględnione.

4.2.2. ***Programowanie kierunków działań***

Urząd Marszałkowski

1. Dokumenty strategiczne Województwa, w szczególności Strategie Rozwoju Województwa i WSPS oraz związane z nimi dokumenty programowe, które obowiązywały w kontrolowanym okresie, oprócz diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej województwa, określały cele strategiczne i kierunki działań niezbędnych dla ich osiągnięcia. Przyjęte tam założenia były spójne i odpowiadały zidentyfikowanym w regionie problemom społeczno-ekonomicznym, w tym problemom występującym w Bytomiu.
Wśród wyznaczonych w Strategii Śląskie 2020 kierunków działań uwzględniono takie jak: podniesienie skuteczności polityki społecznej, wzmacnianie aktywności społecznej, poprawę zatrudnialności i aktywności zawodowej mieszkańców, zagospodarowanie centrów miast i zdegradowanych dzielnic, poprawę warunków mieszkaniowych, a także wspieranie procesów restrukturyzacji i adaptacji gospodarczej.
Kierunki działań wskazane w Strategii Śląskie 2020+ to m.in.: rewitalizacja społeczna obszarów o niskiej aktywności społecznej i zawodowej mieszkańców oraz nagromadzonych problemach społecznych, rozwój mechanizmów wspierających wzrost zatrudnienia i inicjatyw lokalnych w tym zakresie, rewitalizację osiedli mieszkaniowych, w tym starych dzielnic, a także wspieranie procesów restrukturyzacji i adaptacji gospodarczej sektorów tradycyjnych. Oprócz obszarów polityki rozwoju (subregionów), określanych także jako obszary funkcjonalne, zdefiniowano w tym dokumencie obszary strategicznej interwencji (OSI), co odpowiadało zmianie w podejściu do polityki rozwoju w krajowych dokumentach strategicznych. Strategia Śląskie 2020+ wpisywała się w wizję rozwoju kraju zawartą m.in. w KSRR, Umowie Partnerstwa czy Kontrakcie Terytorialnym dla Województwa Śląskiego oraz w wizję rozwoju UE[41].

Na podstawie analizy sytuacji w regionie, w kontekście typów obszarów i celów określonych w krajowych dokumentach strategicznych (w tym KSRR), wyznaczono 12 typów OSI (jednym z nich były „Obszary wymagające rewitalizacji"). Bytom zaliczono do miast w regionie o najwyższym poziomie nasilenia potrzeb rewitalizacyjnych. Kompleksową rewitalizację dzielnic i miast o wysokim nasileniu niekorzystnych zjawisk społeczno-gospodarczych, w szczególności na terenie Bytomia, wskazano jako jeden z głównych celów rozwojowych również w Kontrakcie Terytorialnym na lata 2014-2023[42]. Bezpośrednie odniesienia do problemów Bytomia zamieszczono także w Umowie Partnerstwa.

2. Strategie Rozwoju Województwa podlegały rozwinięciu przez zapisy pozostałych dokumentów planistycznych i programowych (takich jak strategie dziedzinowe czy programy operacyjne i regionalne plany działań na rzecz zatrudnienia). W Strategii Rozwoju Województwa, jak również w poszczególnych programach związanych z realizacją WSPS, wyznaczonym celom przypisano wskaźniki pozwalające na monitorowanie i ocenę stopnia ich realizacji.

[41] Zawartą w „Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu - Europa 2020"

[42] Art. 5 ust. 1 pkt 11 Kontraktu Terytorialnego.

Jedynie w WSPS[43], stanowiącej stosownie do art. 21 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej, integralną część Strategii Rozwoju Województwa, nie określono wskaźników realizacji wyznaczonych celów i kierunków działań ani sposobu jej monitoringu i ewaluacji, jak również jej ram finansowych, tj. elementów wymaganych przepisami zmienionej w 2011r. ustawy o pomocy społecznej, co znalazło to wyraz w unormowaniach art. 16b ust. 2 pkt 3 lit. c i d tej ustawy, dodanych z dniem 3 maja 2011 r.[44]. W toku prac nad aktualizacją WSPS, do której przystąpiono w 2013 r., w projekcie określono brakujące elementy.
Ponadto w Programie na lata 2008-2013 pt. „Warunki i jakość życia dzieci i młodzieży w województwie śląskim - szanse i zagrożenia", opracowanym przez ROPS, nie określono sposobu jego monitorowania i ewaluacji. W związku z powyższym w kontrolowanym okresie nie prowadzono monitoringu realizacji programu ani jego ewaluacji, wobec czego nie dokonano wymiernej oceny stopnia skuteczności.

3. Do najistotniejszych programów Województwa, wpisujących się w wizję rozwoju zawartą m.in. w Strategiach Rozwoju Województwa, należał RPO WSL na lata 2007-2013 i RPO WSL na lata 2014-2020.
RPO WSL na lata 2007-2013 był programem jednofunduszowym, finansowanym ze środków EFRR. W RPO WSL na lata 2007-2013, w Poddziałaniu 6.2.1 Rewitalizacja - „duże miasta" [45] dofinansowano łącznie dziewięć projektów z obszaru Bytomia, z tego cztery dotyczące rewitalizacji zasobów mieszkaniowych (dwa projekty wspólnot mieszkaniowych i dwa - spółdzielni mieszkaniowych) oraz cztery dotyczące rewitalizacji innych obiektów lub obszarów (w tym dwa projekty Miasta Bytom). Ponadto, dofinansowanie w ramach ww. Poddziałania otrzymał projekt „Przebudowa, rozbudowa i nadbudowa budynku biurowego na zakład aktywności zawodowej o profilu restauracyjnym wraz ze zmianą sposobu jego użytkowania w Bytomiu" (Bytomskiego Stowarzyszenia Pomocy Dzieciom i Młodzieży Niepełnosprawnej). W ramach Poddziałania 6.2.1 Miasto Bytom realizowało również projekt pt. „Przebudowa części administracyjno-dydaktycznej budynku internatu oraz zmiana sposobu użytkowania Centrum Inicjatyw Społecznych w Bytomiu, ul. Zielna 25A". Umowę rozwiązano[46] na wniosek beneficjenta (pismo Prezydenta Bytomia z 12 grudnia 2011 r.).
RPO WSL na lata 2014-2020 jest programem dwufunduszowym, finansowanym ze środków EFRR oraz EFS. Umożliwia to finansowanie zaplanowanych celów rozwojowych, a nie poszczególnych celów funduszy UE, przyczyniając się do zwiększenia komplementarności i efektywności interwencji.

W ramach RPO WSL na lata 2014-2020 wyodrębniono dla Miasta Bytom pulę środków przeznaczoną na projekty w ramach szeroko pojętych działań rewitalizacyjnych (100 mln euro, z tego 55 mln euro w ramach EFRR i 45 mln euro w ramach EFS).

W RPO WSL przyjęto preferencje dla projektów w ramach OSI. W przypadku środków EFRR – będzie to dofinansowanie projektów w trybie pozakonkursowym. W przypadku środków EFS będą to dedykowane konkursy w ramach wyodrębnionych Poddziałań dla projektów realizowanych na rzecz OSI lub kryteria wyboru projektów dedykowane OSI (dodatkowe punkty) dla projektów w ramach konkursów organizowanych dla szerokiego grona odbiorców, z wyodrębnioną dla Bytomia alokacją.

4.2.3. *Realizacja i **finansowanie działań***

Urząd Marszałkowski

1. Samorząd Województwa przyznawał środki finansowe i monitorował realizację projektów, mających na celu rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców Bytomia. Projekty te realizowały zarówno podmioty administracji publicznej (m.in. ROPS, Miejski

[43] Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK, tj. do 30 czerwca 2015 r., Sejmik nie uchwalił aktualizacji WSPS.

[44] Data wejścia w życie ww. nowelizacji ustawy o pomocy społecznej, wprowadzającej do tej ustawy art. 16b.

[45] Priorytet VI „Zrównoważony rozwój miast", Działanie 6.2 „Rewitalizacja obszarów zdegradowanych".

[46] Uchwała Zarządu Województwa z 31 stycznia 2012 r.

Ośrodek Pomocy Rodzinie w Bytomiu, WUP, PUP w Bytomiu) jak i podmioty prywatne (stowarzyszenia, fundacje, spółdzielnie i przedsiębiorcy). Spośród 135[47] projektów realizowanych przez Urząd Marszałkowski w latach 2010-2014, wytypowanych w Urzędzie jako najistotniejsze działania na rzecz poprawy sytuacji Bytomian (na łączną kwotę 353 705,20 tys. zł), istotną rolę odgrywały projekty współfinansowane z EFS w ramach PO KL, które skupiały się na wspieraniu i poszerzaniu kształcenia zawodowego młodzieży oraz wspieraniu osób bezrobotnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym. Z drugiej strony ważne dla rozwoju Bytomia, a przez to dla poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej w mieście, były również projekty realizowane przy wsparciu środków z EFRR, obejmujące inwestycje infrastrukturalne.

2. Osiem zbadanych projektów, których celem była poprawa sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców Bytomia, współfinansowanych z EFS (PO KL[48]), o wartości 2 323,5 tys. zł (11,2% wartości projektów współfinansowanych środkami EFS) zrealizowano zgodnie z założeniami. W przypadku czterech z nich grupę docelową stanowiły osoby młode - w wieku 15-27 lat, uczące się bądź bezrobotne, zagrożone wykluczeniem społecznym[49]. Kolejne trzy objęte kontrolą projekty dotyczyły aktywizacji zawodowej osób długotrwale bezrobotnych, a ostatni dotyczył aktywności zawodowej i społecznej osób bezrobotnych po 45 roku życia. Wszystkie projekty wpisywały się w założenia przyjęte w dokumentach strategicznych, m.in. w Strategii Rozwoju Województwa czy WSPS. Spośród ośmiu ww. projektów, pracownicy Wydziału EFS przeprowadzili kontrolę prawidłowości realizacji pięciu. W wyniku tych kontroli nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości rzutujących na realizację celów projektów. Zakwestionowano kwalifikowalność wydatków w kwocie 0,4 tys. zł (wraz z odsetkami), które zostały zwrócone na konto Instytucji Pośredniczącej.

W przypadku trzech projektów[50], spośród ośmiu zbadanych, ustalonym celem było m.in. samo uczestnictwo beneficjentów w różnych formach pomocy (aktywizacji). W ich założeniach nie przewidywano dokonywania oceny, jak nabyte umiejętności i pozyskane wsparcie okazało się przydatne dla konkretnego beneficjenta, tym samym czy środki wydatkowane na realizację działań przyniosły faktyczne rozwiązanie problemów beneficjentów (mieszkańców Bytomia), także w dłuższej perspektywie.

WUP

3. W WUP prawidłowo realizowano projekty mające na celu ograniczenie bezrobocia wśród mieszkańców Śląska, w tym Bytomia. WUP, jako Instytucja Pośrednicząca II stopnia, uczestniczył w realizacji 33 takich projektów w ramach PO KL, z których osiem skierowanych było bezpośrednio do Bytomian. WUP realizował jeden projekt w partnerstwie z powiatowymi urzędami pracy, natomiast PUP w Bytomiu zrealizował siedem projektów. W ramach projektów przeprowadzano m.in.: szkolenia podnoszące kwalifikacje zawodowe, warsztaty aktywizujące, szkolenia językowe, szkolenia administracyjno-biurowe (kadry, płace, księgowość), warsztaty komputerowe, warsztaty z poszukiwania pracy, praktyki i staże zawodowe, a także przekazano środki na podjęcie działalności gospodarczej. Osiem wymienionych wyżej projektów adresowanych bezpośrednio do bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo Bytomian realizowano terminowo i zgodnie z założeniami. Ustalone w projektach założenia zostały osiągnięte. Pięć

[47] W tym 48 projektów współfinansowanych z EFRR o łącznej wartości 262 617,1 tys. zł, 48 projektów współfinansowanych z EFS o łącznej wartości 20 767,9 tys. zł, 39 projektów finansowanych z innych źródeł o łącznej wartości 70 320,2 tys. zł.

[48] Całość interwencji EFS w Polsce na lata 2007-2013 została skoncentrowana w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki. Instytucją Zarządzającą dla tego programu było Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (uprzednio Ministerstwo Rozwoju Regionalnego).

[49] „Młodzi Ślązacy aktywni na rynku pracy", „Świetlica środowiskowa szansą dla młodych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym", Nie pozwól się wykluczyć" Projekt „Gruntowne wykształcenie zawodowe - kompetentny pracownik, zadowolony pracodawca"

[50] Projekty: „Świetlica środowiskowa szansą dla młodych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym", „Gruntowne wykształcenie zawodowe - kompetentny pracownik, zadowolony pracodawca" i „Teraz My! - projekt podnoszenia aktywności zawodowej i społecznej osób bezrobotnych pod 45 roku życia".

z ww. projektów zostało skontrolowanych przez pracowników PUP, którzy nie stwierdzili istotnych nieprawidłowości. W jednym przypadku beneficjent zawyżył wydatki kwalifikowane o kwotę 2,5 tys. zł (środki te zostały zwrócone na konto Urzędu).

Zakładanym rezultatem ww. projektów, w żadnym przypadku nie było długotrwałe zatrudnienie bezrobotnego, a okres zatrudnienia wymagany w tych projektach (za wyjątkiem samozatrudnienia) określano na: „co najmniej 3 miesiące".

4. WUP nie realizował szczególnych projektów na rzecz Bytomia. Zrealizowane projekty, w których beneficjentami byli mieszkańcy Bytomia wynikały z działań typowych, podejmowanych w stosunku do wszystkich samorządów powiatowych regionu.

Nie przygotowano i nie wdrożono programów regionalnych, o których mowa w art. 66c ustawy o zatrudnieniu, inicjowanych przez marszałka województwa lub na wniosek starostów, wojewódzkiej rady rynku pracy albo wojewódzkiej komisji dialogu społecznego.

W myśl ww. przepisu, na podstawie diagnozy sytuacji na rynku pracy wojewódzki urząd pracy określa grupy, dla których konieczne jest przygotowanie programu regionalnego oraz dokonuje wyboru powiatów o najwyższym udziale tych bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych w powiecie. Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że nie realizowano takich programów, gdyż ww. przepis wszedł w życie w maju 2014 r. NIK zwróciła uwagę, że podejście lokalne i regionalne uwzględniające obszarowe zróżnicowanie przyczyn określonego stanu, jak również jego natężenia i dynamiki, pozwala na właściwe, zindywidualizowane zaprogramowanie rozwiązań i osiągnięcie dużej skuteczności takich działań na poziomie lokalnym, a efekty działań na poziomie lokalnym przekładają się na wyniki całego województwa.

ROPS

5. Również działania ROPS na rzecz Bytomia wynikały z założeń przyjętych w tzw. programach operacyjnych i były prowadzone analogicznie wobec wszystkich jst w województwie. W ramach wdrażanych programów operacyjnych realizowano zadania wynikające m. in. z ogłaszanych przez Zarząd Województwa, otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych Województwa[51] w dziedzinie polityki społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów uzależnień oraz zadania wynikające z naborów wniosków dla podmiotów wykonujących działalność leczniczą w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii[52].

W Bytomiu realizowano 12 projektów (zadań). Cztery projekty realizowała Fundacja „Dom Nadziei", jeden Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym – „Koło" dwa Wojewódzki Szpital Specjalistyczny nr 4 w Bytomiu, jeden Stowarzyszenie na Rzecz Osób Starszych i Niepełnosprawnych Fizycznie, Intelektualnie „Pomocna Dłoń". W ramach programów operacyjnych w zakresie wspierania działań na rzecz profilaktyki i rozwiazywania problemów uzależnień ROPS zorganizował szkolenia, w których uczestniczyli pracownicy jednostek i instytucji zajmujących się ww. problematyką, w tym pracownicy jednostek z terenu Bytomia, i realizował projekt systemowy pn. „Kształcenie i doradztwo kadr pomocy i integracji społecznej województwa śląskiego". W Bytomiu wdrażano również projekt pn. „Śląskie dla rodziny – Karta Dużej Rodziny". Wszystkie zbadane projekty/zadania wpisywały się w cele i działania określone w programach operacyjnych. Każdy projekt został dofinansowany zgodnie z zasadami przyjętymi w zawartych umowach i zgodnie z zakresem ustalonym w harmonogramie rzeczowo-finansowym zadania. Udzielone dotacje zostały rozliczone. Zakładane rezultaty[53] prezentowano opisowo w ofertach konkursowych, zgodnie z wzorami

[51] Konkursy organizowane w trybie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2014 r. , poz. 1118 ze zm.). Zadania określane corocznie przez Sejmik Województwa Śląskiego w „Programie Współpracy Województwa Śląskiego z organizacjami pozarządowymi."

[52] Łączna wysokość dofinansowania w latach 2010-2014 wyniosła 684 tys. zł. (według wysokości dotacji rozliczonych).

[53] Np. w zadaniu „Uwierzyć w siebie" realizowanym przez Fundację „Dom Nadziei" zakładanym efektem realizacji zadania było: prowadzenie terapii zajęciowej poprzez zatrudnienie dwóch terapeutów zajęciowych, zatrudnienie trenera Capoeiry oraz prowadzącego warsztaty teatralne, organizacja trzech wycieczek. W wyniku działań wspierano osoby w wychodzeniu z nałogu, prowadzono terapię zajęciową. Pomocą objęto 58 osób.

ofert stosowanymi przy naborze wniosków, a zakres zadań będących przedmiotem dotacji wskazano w umowie i w harmonogramie rzeczowo-finansowym. Wszystkie podmioty rozliczyły się z realizacji dotowanych zadań oraz osiągniętych rezultatów w końcowych sprawozdaniach: merytorycznych i finansowych.

4.2.4. *Skuteczność prowadzonych działań*

Urząd Marszałkowski

1. Podejmowane działania odpowiadały celom określonym w dokumentach strategicznych i w latach 2010-2014 i przyczyniły się do rozwiązywania problemów społecznych Bytomia, jednakże wpływ ten był ograniczony, a rzeczywista skala oddziaływania na zmniejszenie problemów miasta nieznana, ze względu na przyjęte w dokumentach strategicznych i programowych zasady monitoringu i oceny. Jednym z istotnych problemów, wskazanych w ocenach działań dokonywanych przez Województwo, był brak kompleksowości projektów rewitalizacyjnych realizowanych przez beneficjentów w perspektywie finansowej 2007-2013 (np. Raport końcowy dotyczący ewaluacji ex post RPOWSL 2007-2013 z sierpnia 2014 r.) i brak unormowań prawnych dotyczących rewitalizacji obszarów miejskich, na który zwrócono uwagę m.in. w Strategii Śląskie 2020.

Programując RPO WSL 2014-2020 Instytucja Zarządzająca uwzględniała wnioski sformułowane w powyższych raportach. Celem interwencji w zakresie rewitalizacji w RPO WSL 2014-2020 jest odejście od punktowej interwencji na rzecz bardziej skutecznego, zintegrowanego, kompleksowego procesu rewitalizacji. Fundusze unijne w ramach RPO WSL 2014-2020 mają być jednym z wielu źródeł finansowania realizacji projektów rewitalizacji.

Monitoring i ewaluację działań i osiągniętych efektów dla poszczególnych strategii i programów Województwa, za wyjątkiem Programu na lata 2008-2013 „Warunki i jakość życia dzieci i młodzieży w województwie śląskim - szanse i zagrożenia", prowadzono w Urzędzie Marszałkowskim zgodnie z założeniami tych dokumentów i unormowaniami ustawowymi.

2. Dla monitoringu Strategii Rozwoju Województwa, zgodnie z zasadami określonymi w tych strategiach, wykorzystywano raporty przygotowane przez Regionalne Centrum Analiz i Planowania Strategicznego[54] we współpracy z zaangażowanymi w proces monitoringu wydziałami Urzędu i jednostkami organizacyjnymi Województwa. Raporty te były przedkładane Zespołowi ds. Wdrażania i Monitoringu Strategii[55] i Zarządowi Województwa (Zarząd przyjmował je uchwałą). Raporty, oprócz diagnozy sytuacji w regionie, a także analizy spójności opracowanych i przyjętych w danym roku dokumentów strategicznych, przedstawiały m.in. stopień realizacji celów Strategii wraz z analizą wskaźnikową[56] i identyfikowały tendencje pozytywne i negatywne lub wyzwania dla regionu. W raporcie za lata 2012-2013 podregion bytomski został wymieniony wśród regionów z najniższym PKB na mieszkańca[57] i najwyższym procentowym udziałem długotrwale bezrobotnych[58]. Zidentyfikowane w raportach problemy i wyzwania stojące przed regionem (aktualne również dla sytuacji Bytomia) obejmowały m.in. konieczność: przezwyciężenia ogólnogospodarczego kryzysu i przeciwstawienie się postępującemu spowolnieniu gospodarki województw; zintensyfikowania działań zmierzających do wzrostu zatrudnienia poprzez zastosowanie aktywnych form wsparcia, działania inwestycyjne w zakresie rewitalizacji tkanki miejskiej oraz kontynuowania realizacji projektów

[54] Referat Urzędu Marszałkowskiego.

[55] Zespół, przewidziany w Strategii Rozwoju, powołano uchwałą Zarządu Województwa w celu zharmonizowania działań podejmowanych w procesie monitoringu przez wydziały merytoryczne Urzędu i inne jednostki uczestniczące w jego realizacji, a także przeprowadzenia prawidłowej oceny wszystkich programów i działań mających wpływ na realizację zapisów Strategii.

[56] Przedstawiając m.in. wartości wskaźników odnoszących się do poszczególnych celów, osiągnięte w kolejnych latach.

[57] Wynoszącym, jak podano, zaledwie połowę wartości z podregionu tyskiego. Spośród podregionów województwa najwyższą wartością PKB per capita charakteryzował się podregion tyski (w 2012 r. - 59 635 zł).

[58] Wśród ogółu zarejestrowanych bezrobotnych. Jak wskazano, w podregionie bytomskim w 2012 r. długotrwale bezrobotni stanowili aż 38,3% wszystkich bezrobotnych. Wskazano też, że najwyższym bezrobociem charakteryzował się podregion częstochowski (16,3%), jednak powiatem z najwyższą stopą bezrobocia był Bytom (20,7%).

unijnych w ramach PO KL. W maju 2013 r. sporządzono Raport ewaluacyjny procesu wdrażania i projektowania Strategii Rozwoju Województwa.

3. Zastrzeżenia NIK dotyczą monitoringu WSPS. Skutkiem braku określenia w WSPS systemu jej monitorowania i ewaluacji był brak całościowych ocen realizacji tej strategii.

Dla prowadzonego monitoringu Strategii Polityki Społecznej Województwa korzystano m.in. z licznych raportów opracowanych w ramach realizowanych przez ROPS projektów systemowych PO KL oraz różnych sprawozdań i opracowań przygotowywanych przez ROPS, w tym m.in. przygotowywanej stosownie do art.16 a ustawy o pomocy społecznej ocenie zasobów pomocy społecznej. Działania takie podejmowane były z różną częstotliwością i dotyczyły wybranych zagadnień. Nie miały one charakteru kompleksowego i usystematyzowanego, a ich wyniki prezentowane były w zróżnicowanej formie. Uniemożliwiało to dokonanie spójnej, całościowej i jednolitej, w tym w odniesieniu do horyzontu czasowego, oceny wpływu podejmowanych działań na osiąganie celów wyznaczonych w WSPS.

4. Realizacja RPO WSL 2007-2013 była przedmiotem sprawozdań okresowych jak również przedmiotem szeregu raportów ewaluacyjnych[59]. Stosownie do art. 20 ust. 9 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, informację o realizacji (stanie wdrażania) w roku poprzednim przekazywano co roku Sejmikowi. Realizacja RPO WSL podlegała ponadto monitorowaniu przez Komitet Monitorujący, stosownie do art. 36 tej ustawy. W raporcie końcowym dotyczącym ewaluacji ex-post RPO WSL 2007-2013 (z sierpnia 2014 r.), w zakresie oceny stopnia osiągnięcia celów Działania 6.2 „Rewitalizacja obszarów zdegradowanych", Poddziałania 6.2.1 Rewitalizacja - „duże miasta" wskazano, m.in. że Bytom należał do powiatów realizujących największą liczbę projektów mających na celu rewitalizację obszarów zdegradowanych (9 projektów). Adekwatność wsparcia w ujęciu przestrzennym oceniono w raporcie pozytywnie. W raporcie stwierdzono jednak, że „Beneficjenci Działania 6.2. nie dążyli do nadawania obszarom zdegradowanym, poprzemysłowym, nowych funkcji gospodarczych czy kulturalnych a projekty realizowane w ramach Poddziałania 6.2.1 i 6.2.2. w ograniczonym stopniu odpowiadały na ich potrzeby i w niskim stopniu realizowały cel wielofunkcyjnego rozwoju obszarów zdegradowanych. Wskazując na niskie oddziaływanie prowadzonych działań na oczekiwane ożywienie gospodarcze czy likwidację problemów społecznych, jako wyjątek podano m.in. projekty adaptacji obiektów poprzemysłowych na potrzeby podmiotów reintegracji społeczno-zawodowej (w tym projekt realizowany w Bytomiu[60]). Wśród przykładów projektów realizujących cel „Promowanie wewnętrznej spójności w obszarach miejskich, zmierzającej do ograniczenia wysokiej koncentracji problemów gospodarczych, ekologicznych oraz społecznych wewnątrz dużych ośrodków miejskich" wymieniono m.in. trzy projekty realizowane w Bytomiu[61], stwierdzając, że niosły one za sobą m.in. zmniejszenie skali wykluczenia społecznego. W podsumowaniu dotyczącym Poddziałania 6.2.1 wskazano, że skuteczność realizacji celu wielofunkcyjnego rozwoju obszarów zdegradowanych w ramach Poddziałania 6.2.1. należy ocenić jako niską. Projekty nie realizowały de facto celu gospodarczego, nie zapewniały także spójności rewitalizowanego obszaru z resztą miast. Koncentrowały się na poprawie jakości spędzania czasu wolnego, nadaniu obszarowi nowych funkcji kulturalnych i edukacyjnych".

[59] Szczegółowe zasady sprawozdawczości i monitoringu przedstawiono m.in. w „*Podręczniku procedur wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013*", przyjętym uchwałą Zarządu Województwa (ze zmianami - na dzień przeprowadzania czynności kontrolnych ostatnią wersją, dwudziestą szóstą, była wersja z dnia 19 maja 2015 r.).

[60] Pn. „Przebudowa, rozbudowa i nadbudowa budynku biurowego na zakład aktywności zawodowej o profilu restauracyjnym wraz ze zmianą sposobu jego użytkowania w Bytomiu" (Bytomskiego Stowarzyszenia Pomocy Dzieciom i Młodzieży Niepełnosprawnej).

[61] Projekty: „Rewitalizacja terenów po byłej KWK Rozbark - Etap I Budynek cechowni i administracyjny"; „Przebudowa, rozbudowa i nadbudowa budynku biurowego na zakład aktywności zawodowej o profilu restauracyjnym wraz ze zmianą sposobu jego użytkowania w Bytomiu"; „Rewitalizacja poprzemysłowych dzielnic Bytomia - utworzenie nowoczesnego centrum rekreacyjnego, edukacyjnego i kulturalnego na Rozbarku".

5. W monitoringu realizacji założeń przyjętych w Regionalnych planach działań na rzecz zatrudnienia wykorzystywano sprawozdania WUP. Odwołując się do art. 8 ust. 9 ustawy o promocji zatrudnienia, według którego sejmik województwa, co najmniej raz w roku dokonuje oceny sytuacji na rynku pracy i realizacji zadań w zakresie polityki rynku pracy, Dyrektor WUP[62] przedkładał co roku Przewodniczącemu Sejmiku, po uprzednim uzyskaniu akceptacji Zarządu Województwa, przygotowane przez WUP za kolejne lata opracowania dotyczące analizy sytuacji na rynku pracy i realizacji zadań w zakresie polityki rynku pracy w województwie śląskim (pt. „Rynek pracy w województwie śląskim" oraz „Sprawozdanie z realizacji zadań w zakresie polityki rynku pracy"). Przedłożenie Sejmikowi powyższych opracowań WUP, za kolejne lata 2010-2012, udokumentowano w protokołach sesji Sejmiku[63] (dotyczący ich punkt[64] ujęto w porządku obrad Sejmiku).

W porządkach obrad sesji Sejmiku w 2014 r., w przeciwieństwie do lat 2011-2013[65], nie ujęto punktu dotyczącego ocen sytuacji na rynku pracy i realizacji zadań w zakresie polityki rynku pracy za 2013 rok i opracowań WUP przedłożonych w kwietniu 2014 r. Przewodniczącemu Sejmiku i przekazanych radnym. Tym samym Sejmik nie odniósł się w formie oceny do sytuacji na rynku pracy w województwie w 2013 r., wskutek czego organ ten nie wypowiedział się na temat uwarunkowań przedstawionych w przekazanym radnym opracowaniach WUP i zawartych tam rekomendacji.

Zdaniem NIK, ze względu na wagę problemów społeczno-gospodarczych związanych z sytuacją na rynku pracy i realizacją zadań z zakresu polityki zatrudnienia w regionie, biorąc pod uwagę treść art. 8 ust. 9 ustawy o promocji zatrudnienia, zasadnym jest powrót do stosowanej w latach 2011-2013 praktyki dokonywania przez Sejmik oceny sytuacji na rynku pracy i realizacji zadań w zakresie polityki rynku pracy.

WUP 6. WUP, realizując zadania Samorządu Województwa w zakresie polityki rynku pracy, przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy opracowywał projekty planów zatrudnienia[66], stosownie do art. 3 ust. 4 ustawy o zatrudnieniu. Plany zatrudnienia uwzględniały cele Strategii Rozwoju Województwa. W planach zatrudnienia obowiązujących w latach 2010 – 2012 określono cztery cele: [1] utrzymanie zatrudnienia oraz podnoszenie jego jakości, [2] wspieranie działań służących ograniczeniu bezrobocia, [3] dążenie do zminimalizowania negatywnych skutków spowolnienia gospodarczego w regionie oraz [4] poprawa jakości kapitału ludzkiego z uwzględnieniem potrzeb rynku pracy. W planach zatrudnienia obowiązujących w latach 2013 – 2014 określono dwa cele: [1] zatrzymanie dalszego wzrostu stopy bezrobocia w skali województwa i poszczególnych powiatów oraz [2] efektywne zwiększenie aktywności zawodowej osób w przedziale wieku 20 – 64 lata. Wskaźniki monitorowania przebiegu realizacji działań i stopnia osiągnięcia zakładanych celów w przeważającej mierze ustalano w odniesieniu do regionu, tj. województwa śląskiego.

Według sprawozdań WUP, w latach 2010 – 2014 zakładane wartości wskaźników osiągnięto w województwie śląskim w odniesieniu do: wzrostu wskaźnika zatrudnienia w regionie, zwiększenia liczby osób powyżej 45/50 roku życia w programach aktywizujących, zmniejszenia liczby bezrobotnych wśród osób do 25 roku życia, wzrostu zatrudnienia wśród

[62] Zgodnie z jego statutem, WUP realizuje zadania Samorządu Województwa Śląskiego w zakresie przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy, a także z zakresu polityki rynku pracy.

[63] Protokoły z sesji w dniach odpowiednio: 16 maja 2011 r. i 17 maja 2012 r.

[64] Punkt o treści: Rynek pracy w Województwie Śląskim w roku ubiegłym (odpowiednio 2010 i 2011) - sprawozdanie z realizacji zadań w zakresie polityki rynku pracy (odpowiednio w roku 2010 i 2011).

[65] Także w 2010 r. (co dotyczyło opracowań WUP za 2009 r.).

[66] Samorząd województwa na podstawie Krajowego Planu Działań, uwzględniając strategie rozwoju województwa, w tym w zakresie polityki społecznej, o których mowa w przepisach o samorządzie województwa i przepisach o pomocy społecznej, przygotowuje corocznie regionalny plan działań na rzecz zatrudnienia, określający priorytetowe grupy bezrobotnych i osób wymagających wsparcia - po zasięgnięciu opinii powiatów wchodzących w skład województwa oraz wojewódzkiej rady dialogu społecznego.

niepełnosprawnych, wzrostu liczby samozatrudnionych w wyniku otrzymania dotacji (pożyczki) oraz wzrostu liczby ofert pracy niesubsydiowanej. Docelowych wartości nie osiągnięto natomiast w latach 2010-2013 w odniesieniu do takich wskaźników jak: utrzymanie liczby bezrobotnych i stopy bezrobocia na poziomie roku poprzedniego oraz zmniejszenie liczby długotrwale bezrobotnych w liczbie bezrobotnych ogółem. Wskaźników tych nie osiągnięto również w odniesieniu do Bytomia. Wyznaczone w planach zatrudnienia cele i działania odnosiły się do całego województwa.

4.3. Samorząd Bytomia

4.3.1. *Identyfikacja problemów społecznych Bytomia*

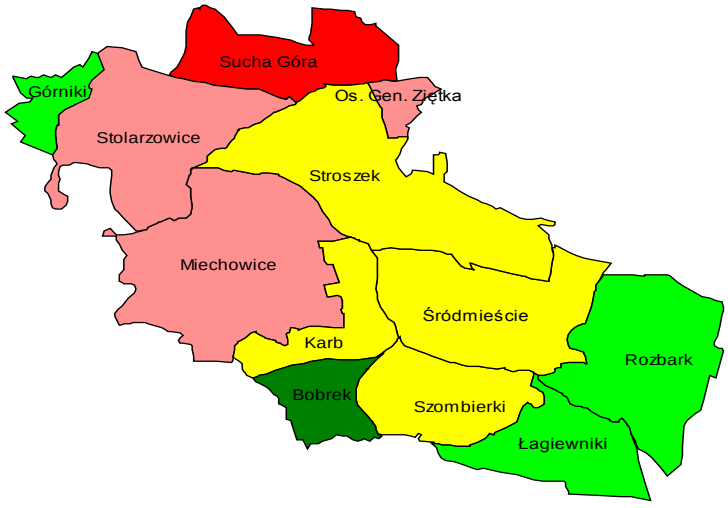
Urząd Miejski w Bytomiu

1. W Urzędzie Miejskim dokonywano diagnozy i analizy sytuacji społecznej i ekonomicznej miasta identyfikowano najistotniejsze problemy mieszkańców. Diagnozowano przyczyny istniejącej sytuacji. Działania te znalazły wyraz m.in. w obowiązujących w okresie objętym kontrolą 25 dokumentach (opracowaniach, strategiach, programach itd.), w których przedstawiono zasadnicze kwestie dotyczące problematyki społecznej i ekonomicznej.

Opracowania i wyniki analiz, będących podstawą założeń przyjętych w strategiach, nie uwzględniały jednak specyfiki obszarów/dzielnic wymagających szczególnej interwencji. W dokumentach tych brak było szczegółowych i kompleksowych danych uwzględniających zróżnicowanie występujące w poszczególnych dzielnicach (obszarach) Miasta.

Tymczasem poziom zróżnicowania sytuacji ekonomicznej, a co za tym idzie społecznej mieszkańców poszczególnych dzielnic/obszarów miasta jest bardzo duży.

Rysunek 2: **Średnie dochody z lat 2010**-2014 z PIT-36, PIT-37, PIT-38 na jednego **mieszkańca według dzielnic Bytomi**a



	Dochody w tys. złotych na 1 mieszkańca
	Powyżej 19
	16-19
	14-16
	12-14
	Poniżej 12

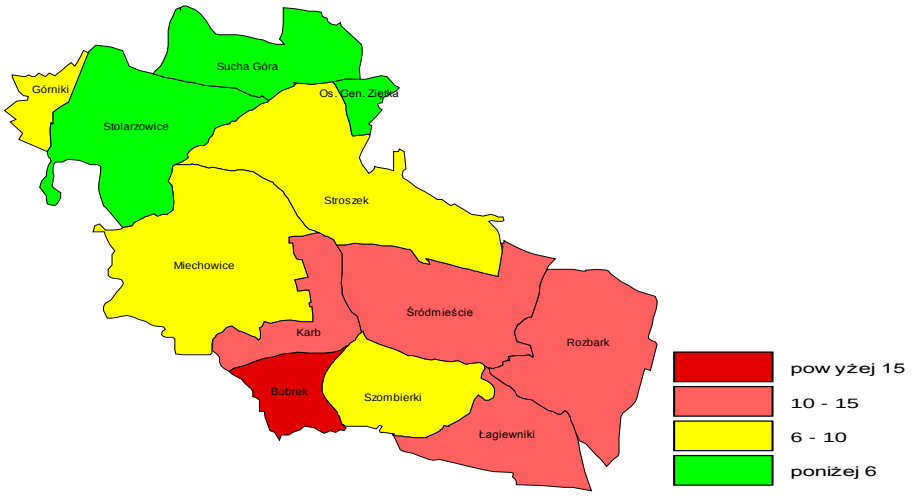
Źródło: badania UŚ

Jak wskazują badania UŚ, rozkład wysokości dochodów mieszkańców poszczególnych części miasta (łącznie z wszystkich tytułów: pracy na własny rachunek, pracy najmniej, umów zlecania i dzieło, emerytur i rent oraz zysków kapitałowych) dla pięciolecia 2010-2014 jest nierówny. Średnia dla miasta ukształtowała się na poziomie 14,9 tys.,

a dochód poniżej tej kwoty odnotowano m.in. w największej z dzielnic miasta – Śródmieściu (14,5 tys. zł). Zdecydowanie najbardziej niekorzystną sytuację w dziedzinie dochodów można zaobserwować w dzielnicy Bobrek, która z przeciętnym dochodem na poziomie 8,1 tys. rocznie na jednego mieszkańca osiąga tylko 56,0% średniej miasta. W przeliczeniu daje to kwotę miesięczną per capita na poziomie ok. 700 zł. Należy dodać, że realne dochody ludności w tej dzielnicy są z pewnością wyższe niż wykazywane w deklaracjach PIT, gdyż te nie obejmują przychodów niepodatkowych, pochodzących z pomocy społecznej. Mieszkańcy kolejnych dzielnic, Rozbark i Górniki, mają dochody na poziomie 12,9 tys. złotych, co jest wartością wyższą niż ta odnotowana w Bobrku o 4,8 tys. złotych.

Także przestrzenny rozkład bezrobocia według dzielnic Bytomia na koniec 2014 wykazywał silne zróżnicowanie.

Rysunek 3: **Natężenie problemu bezrobocia w układzie dzielnic Bytomia w** 2014 roku, wg liczby osób bezrobotnych na 100 osób w wieku produkcyjnym.



Źródło: Opracowanie UŚ na podstawie danych GUS.

Najliczniejsza grupa bezrobotnych zamieszkiwała Śródmieście, które koncentrowało blisko 35% całej populacji klientów PUP. Znacznie niższy udział klientów PUP odnotowano w dzielnicach: Rozbark (13%) i Szombierki (10,2%), w których zameldowanych jest po przeszło 1000 bezrobotnych. Najmniejsza grupa osób bez pracy została zidentyfikowana w dzielnicach Sucha Góra, Stolarzowice i Górniki.

Na koniec 2014 r., liczba ludności miasta, wg danych z ewidencji Urzędu Miejskiego, wynosiła 157,5 tys., z tego 82,3 tys.kobiet, 75,2 tys. mężczyzn. W okresie **pięciu lat**, tj. w 2014 r. w stosunku do 2010 r., liczba **mieszkańców i zmalała o 9.7 tysięcy**, tj. 5,8 % (z 167,2 tys. osób).

Trzon bazy ekonomicznej Bytomia w latach 2010-2014 nadal stanowiło górnictwo. Na terenie Bytomia funkcjonowały w 2014 r. trzy zakłady górnicze: Kompania Węglowa S.A. Oddział KWK Bobrek – Centrum (który zatrudnia ok.3000 osób) oraz Oddział KWK Piekary, Zakład Górniczy EKO-PLUS Sp. z o.o. oraz Spółka Restrukturyzacji Kopalń S.A.

W 2015 r., KWK Bobrek – Centrum, działająca do 8 maja 2015 r. w strukturze Kompanii Węglowej (na koniec 2014 r. zatrudniała 2927 pracowników, z tego 2049 będących mieszkańcami Bytomia) weszła w skład Węglokoks Kraj Sp. z o.o., a pozostała jej część przejęta została przez Spółkę Restrukturyzacji Kopalń w Bytomiu.

Liczba osób zatrudnionych w latach 2010-2014 w Urzędzie Miejskim w Bytomiu, jednostkach podległych oraz spółkach z udziałem Miasta zmniejszyła się z 7520 do 7248 (z 6917 do 6627 etatów), przy czym najniższa była w 2012 r. - 7184 osoby (6565 etatów).

Powyższe dowodzi, że największym „zakładem pracy" w Bytomiu - największym pracodawcą, był w ww. okresie Samorząd (włącznie z jednostkami, w których był zaangażowany kapitałowo).

2. Problemy Miasta w wielu tworzonych dokumentach wiązano z procesem restrukturyzacji tradycyjnych gałęzi przemysłu w jego rejonie, m.in. w „Raporcie Diagnostycznym"[67], „Programie Rewitalizacji"[68] oraz „Uwarunkowaniach"[69]. W „Programie Rewitalizacji" stwierdzono m.in., że problemem Miasta są nie tylko niekorzystne zjawiska związane z likwidacją kopalń i hut, ale również z likwidacją lub pogorszeniem się sytuacji ekonomicznej innych zakładów przemysłowych, przede wszystkim związanych z górnictwem. W żadnym z ww. dokumentów nie zakładano scenariuszy związanych z potencjalną likwidacją głównego pracodawcy Bytomia tj. Oddziału KWK Bobrek-Centrum.

Obszary będące pod wpływem eksploatacji górniczej stanowią około 22% powierzchni Bytomia. W wyniku działalności gospodarczej występują znaczne obniżenia terenu, osiągające około 30 m na obszarach niezabudowanych i około 7 m w rejonie Śródmieścia. Na powierzchni terenu powstały liczne leje zapadliskowe, rowy, progi, szczeliny czy zalewiska. Część niecek przecięła warstwy wodonośne i w wyniku zalania tworzy obszary bezodpływowe. Osiadanie terenu wywołane szkodami górniczymi przyczynia się także do uszkodzeń infrastruktury miejskiej. Poeksploatacyjne osiadanie terenu jest także źródłem znacznych uszkodzeń dróg. Powierzchnia zdegradowanych terenów dzielnicy Karb wynosi 2,9%, Miechowic 4,8 %, Śródmieście 5,1%, Bobrek 10,6%, Szombierki 24,1%[70]

4.3.2. *Programowanie kierunków działań*

Urząd Miejski w Bytomiu

1. Strategie/plany/programy opracowane i przyjęte do realizacji przez Radę Miejską (20 dokumentów), które obejmowały swoim zakresem kwestie związane z polityką społeczną i rozwojem w tym m.in. Strategia Rozwoju Bytomia 2009 r. i Strategia Rozwoju Bytomia 2020+; Program Rewitalizacji Bytomia na lata 2007-2020[71]; Planie Rozwoju Lokalnego[72]; Program Inwestycyjny Bytomia na lata 2009-2012[73]; Plan Rozwoju Bytomia na lata 2011 do 2014[74] Plan Rozwoju Bytomia na lata 2012-2015[75]**;** uwzględniały wnioski z prowadzonych analiz i diagnoz sytuacji społeczno-ekonomicznej. Dokumenty strategiczne i planistyczne były aktualizowane.

Wyjątek stanowiła obowiązująca w Bytomiu SRPS, która nie była zmieniana, pomimo że nie określono w niej ram finansowych i wskaźników realizacji działań, w związku z czym nie

[67] Strategiczna Diagnoza Priorytetowych Dziedzin Rozwoju Miasta z lipca 2008 r., str. 18, pkt 3.2. Słabości.

[68] Program Rewitalizacji Bytomia na lata 2007-2020, przyjęty 16 grudnia 2009 r. uchwałą Rady Miejskiej nr LV/798/09, str. 9, pkt. 1.2 Gospodarka.

[69] Dokument pt. Uwarunkowania społeczno-gospodarcze Bytomia, opracowany w Urzędzie Miejskim, str. 6, pkt. I. Diagnoza Stanu.

[70] Wg Prognozy oddziaływania na środowisko: Aktualizacja Programu Ochrony Środowiska dla miasta Bytomia na lata 2012-2015, z perspektywą na lata 2016-2019 z lipca 2012 r. str.25, i Raportu o stanie Bytomia.

[71] Przyjęty uchwała RM nr LV/798/09 z 16 grudnia 2009 r., zwany dalej *Programem Rewitalizacji*.

[72] Przyjęty uchwała RM nr XXXVII/557/05 z 26 stycznia 2005 r., uchylony uchwałą RM nr IX/103/11 z 23 marca 2011 r., zwany dalej *Planem Rozwoju Lokalnego*.

[73] Przyjęty uchwałą RM nr LIII/755/09 z 28 października 2009 r., uchylony uchwałą RM nr IX/103/11 z 23 marca 2011 r., zwany dalej *Programem Inwestycyjnym*. Opracowany przez Biuro Rozwoju Miasta.

[74] Przyjęty uchwałą RM nr IX/103/11 z 23 marca 2011 r., uchylony uchwałą RM nr XIX/252/11 z 26 października 2011 r., zwany dalej *Planem Rozwoju do 2014*.

[75] Przyjęty uchwałą RM nr XIX/252/11 z 26 października 2011 r., uchylony uchwałą RM nr XXXVI/501/14 z 22 września 2014 r., zwany dalej *Planem Rozwoju do 2015*.

spełniała wymogów w art. 16b[76] ustawy o pomocy społecznej. NIK zwróciła uwagę, że pomimo upływu ponad dziewięciu lat od daty jej uchwalenia (22 lutego 2006 r.) oraz zmiany nie tylko przepisów prawnych, ale i sytuacji społecznej w Bytomiu, nie zaktualizowano tego dokumentu zasadniczego dla realizacji polityki społecznej w Mieście. Nieokreślenie ram finansowych i wskaźników realizacji zakładanych działań, poza spowodowaniem, iż strategia ta nie spełnia wymogów prawa, pozbawiło Miasto możliwości rzetelnego monitorowania i ewaluacji SRPS.

2. Priorytety oraz cele ustalone w strategiach, jak również kierunki planowanych działań, określono w sposób ogólny, bez wskazania ich hierarchii. W Strategii Rozwoju Bytomia 2009 r. ustalono pięć priorytetów: Udogodnienia miejskie, Infrastruktura i ochrona środowiska, Kultura wysoka i czas wolny, Przedsiębiorczość i innowacyjność, Nauka i szkolnictwo wyższe.

W Strategii Rozwoju Bytomia 2020+ ustalono cztery dziedziny priorytetowe: Jakość środowiska miejskiego, Jakość środowiska przyrodniczego, Prorozwojowa oferta spędzania czasu wolnego oraz Przedsiębiorczość i innowacyjność. W Strategii Rozwoju Bytomia 2009 r. dla każdego z pięciu ww. priorytetów: określono po trzy cele. Priorytety oraz cele odnosiły się do zidentyfikowanych problemów Miasta i wyzwań związanych ze skalą koncentracji problemów społeczno-gospodarczych. Przykładowo w ramach priorytetu IV Przedsiębiorczość i innowacyjność wskazano cele: Bytom miastem wykfalifikowanej i przedsiębiorczej społeczności, zdywersyfikowanej i nowej gospodarki oraz miejscem świadczenia zaawansowanych usług i dysponującym nowoczesną infrastrukturą biznesową. Analogicznie w Strategii Rozwoju Bytomia 2020+ zapisano cele strategiczne dla dziedzin priorytetowych, i tak dla dziedziny IV Przedsiębiorczość i innowacyjność cele to: Bytom miastem mieszkańców, których przedsiębiorczość i kwalifikacje zawodowe napędzają rozwój lokalnej gospodarki, Bytom miastem zdywersyfikowanej działalności produkcyjnej i nowej gospodarki oraz miejscem świadczenia zaawansowanych usług.

Izba zwróciła uwagę, że cele przyjęte w Strategiach Rozwoju Bytomia oraz w SRPS, nie spełniały podstawowych wymogów dla prawidłowego zarządzania strategicznego. Cele te nie zostały skonstruowane z poszanowaniem zasady SMART[77], gdyż nie były mierzalne i określone w czasie[78], a jedynym wskazaniem odnoszącym się do czasu był termin obowiązywania strategii. Ogólność zapisów i brak hierarchii ważności powoduje, że nie można wprost ustalać pierwszeństwa realizacji konkretnych zadań podejmowanych przez Samorząd z punktu widzenia ich wagi dla polityki rozwoju. NIK zwróciła także uwagę, że cele nie były powiązane z konkretnymi obszarami/dzielnicami Miasta, wymagającymi interwencji o największej skali działań. Tymczasem, zwrócenie szczególnej uwagi na obszary/dzielnice Bytomia, gdzie występuje nasilenie i skumulowanie problemów społecznych i objęcie ich sprofilowanym wsparciem jest w ocenie NIK niezbędne dla skutecznej interwencji i ukierunkowanych działań.

W Strategii Rozwoju Bytomia 2009 w zakresie jej wdrażania wymieniono trzy grupy instrumentów: tzw. operacjonalizujące (programy, przedsięwzięcia i projekty), koordynacyjne (budżet zadaniowy wyznaczający finansowe warunki osiągalności strategicznych celów rozwoju *Miasta)* oraz instytucjonalne (Komitet Sterujący, Zespół Zadaniowy oraz Zespół ds. Syntezy). Wśród zapisanych zadań dotyczących instrumentów instytucjonalnych w zakresie monitorowania procesu wdrażania strategii uwzględniono: przygotowywanie i opiniowanie raportów z realizacji strategii, przygotowanie propozycji zmian w zakresie przedsięwzięć strategicznych, kierunków działań, celów i priorytetów oraz ich opiniowanie i rekomendowanie Radzie Miejskiej i informowanie Zespołu ds. Syntezy o zmianie uwarunkowań, które mogą mieć

[76]. Art. 16b został dodany do ustawy o pomocy społecznej na mocy art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 81, poz. 440)

[77] Koncepcja formułowania celów w dziedzinie planowania, będąca zbiorem pięciu postulatów dotyczących cech, którymi powinien się charakteryzować poprawnie sformułowany cel.

[78] Cel powinien być określony w czasie konkretną datą i podany konkretny termin, który wyznacza czas jego ostatecznej realizacji.

wpływ na realizację strategii rozwoju. W Strategii Rozwoju Bytomia 2020+ zapisano, że w ramach monitoringu analizowane będzie tempo rozwoju Bytomia na tle wytypowanych miast o charakterystykach uzasadniających porównywanie z Bytomiem. W dokumencie ustalono wskaźniki: generalne, szczegółowe oraz projektowe. Zapisano ponadto, że dla wykorzystania ww. wskaźników należy m.in. podjąć działania mające na celu: przyjęcie horyzontu zbierania danych, określenie partnerów mogących dzielić się informacjami, ustalenie wartości bazowych wskaźników. Do czasu kontroli NIK działania takie nie były zrealizowane.

W Strategiach Rozwoju Bytomia w zakresie monitorowania określono jedynie ogólne wskaźniki[79], bez ustalenia pożądanej ich wartości. Wskaźniki dla monitorowania działań i stopnia osiągnięcia zakładanych celów określono bez wskazania terminów pośrednich i pożądanego wówczas stopnia realizacji celów, a także bez wskazania docelowych wartości, co w konsekwencji powodowało brak możliwości prowadzenia rzetelnego monitoringu i ewaluacji. Ograniczenie to dotyczy nie tylko dokonania oceny sukcesu lub porażki, lecz także możliwości dokonywania pomiarów i ocen częściowych niezbędnych dla ewentualnego korygowania działań w dążeniu do osiągania celów, a także ewentualnego aktualizowania strategii.

3. W Urzędzie planowano i realizowano budżet również w układzie zadaniowym, co NIK oceniła pozytywnie.

Nie przyjęto jednak żadnych procedur (w tym procedur dotyczących planowania budżetu zadaniowego Miasta) zapewniających pierwszeństwo finansowania zadań zawierających się w osiach priorytetowych/priorytetach przyjętych strategii, bądź w zakresie pierwszeństwa wydatków dla realizacji celów strategicznych w ramach tych priorytetów, co kierunkowałoby w sposób jednoznaczny założenia planów rocznych i powiązałoby w sposób bezpośredni planowanie strategiczne Miasta z budżetem.

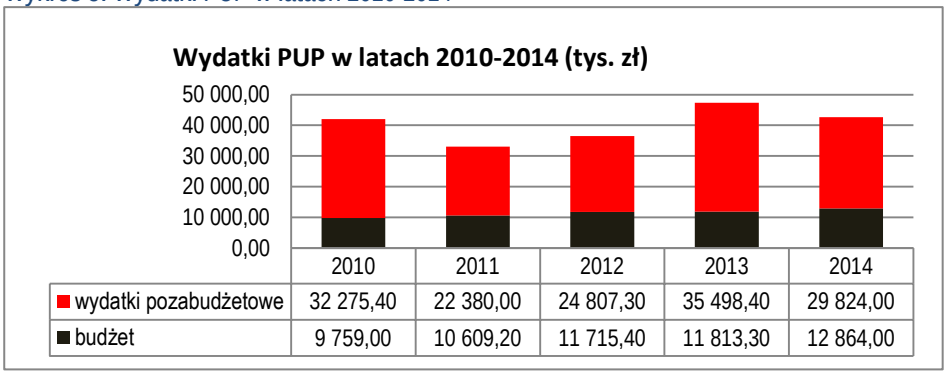
Stwarza to ryzyko finansowania działań, które nie będą istotne z punktu widzenia polityki rozwoju jst.

4.3.3. *Realizacja i **finansowanie działań***

PUP w Bytomiu

1. Kwota wydatków poniesionych przez PUP w kontrolowanym okresie **wyniosła** 201 546 **tys. zł i kształtowała się następująco: 42 034,4 tys. zł w 2010 r., 32 989,2 tys. zł** w **2011 r., 36 522,7 tys. zł w 2012 r., 47 311,7 tys. zł w 2013 r. i 42 688,0 tys. zł w 2014 r.**

Wykres 3: Wydatki PUP w latach 2010-2014



	2010	2011	2012	2013	2014
wydatki pozabudżetowe	32 275,40	22 380,00	24 807,30	35 498,40	29 824,00
budżet	9 759,00	10 609,20	11 715,40	11 813,30	12 864,00

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PUP

W kontrolowanym okresie, najwięcej środków na zadania w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, PUP wydatkował z FP Pracy - 72 %. W 2010 r. wydatki z FP stanowiły 76% wydatków ogółem, w latach 2011 r. i 2012 r. 68%,

[79] Przykładowo: Liczba osób pracujących do ludności w wieku produkcyjnym, liczba bezrobotnych, Ilość nowych firm oraz liczba osób korzystających z pomocy społecznej.

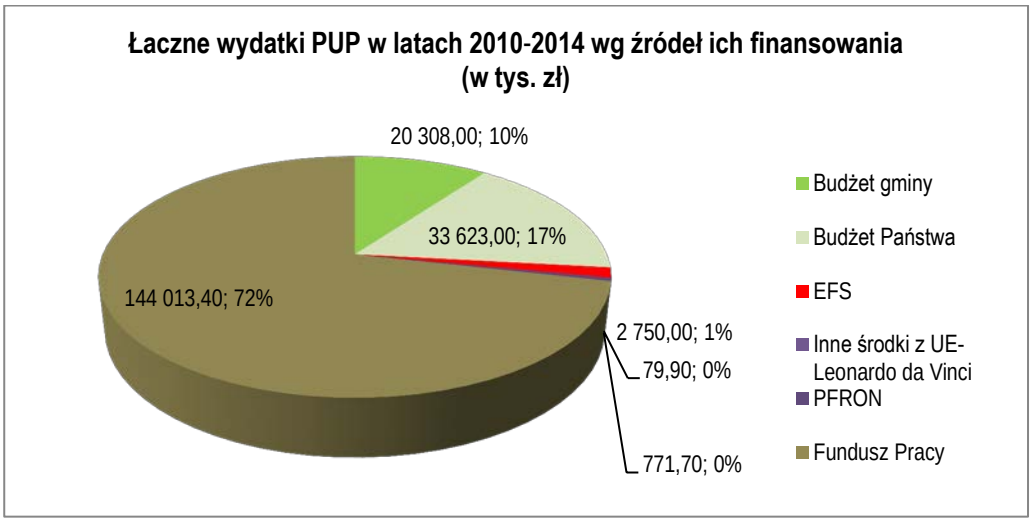
w 2013 r. 75%, a w 2014 r. 70% wydatków ogółem). Wydatki te w 2010 r. wyniosły 32 032,3 tys. zł, a w 2014 r. 29 671,6 tys. zł.

Wydatki finansowane z budżetu państwa w tych latach stanowiły 17% wydatków ogółem. Wydatki te wzrosły z 5 790,1 w 2010 r. do 7 367,1 tys. zł w 2014 r. Środki te przeznaczane były na realizację zadań zleconych, tj. pokrycie składki zdrowotnej za osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku oraz na realizację programu pomocy dla repatriantów w latach 2011-2012.

Wydatki finansowane ze środków budżetu Miasta stanowiły 10% wydatków (od 8% do 12%) i przeznaczone były na utrzymanie budynku oraz stanowisk pracy związanych z prowadzoną działalnością PUP. Ze środków budżetu Miasta finansowano również wkład własny do projektów współfinansowanych z EFS. Wydatki z budżetu Miasta wyniosły w 2010 r. 3 824,6 tys. zł, a w 2014 r. 4 462,4 tys. zł.

Pozostałe działania zostały sfinansowane głównie środkami z EFS i PFRON, które stanowiły 1% wszystkich wydatków PUP.

Wykres nr 4: Struktura wydatków w latach 2010-2014., **w zależności od źródła** ich pochodzenia.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PUP

Spośród wszystkich form wsparcia największe wydatki, poniesiono na staże: 7 590,8 tys. zł w 2010 r., 5 104,6 tys. zł w 2011 r. 5 855,4 tys. zł w 2012 r., 8 408,2 tys. zł w 2013 r., 6 619,3 tys. zł w 2014 r., z których skorzystało, odpowiednio: 1 262, 1 249, 1 328, 1 517, 1 137 bezrobotnych.

Na roboty publiczne wydatkowano: 2 874,0 tys. zł w 2010 r., 1 717,9 tys. zł w 2011 r., 1 492,6 tys. zł w 2012 r., 3 416,6 tys. zł w 2013 r., 2 036,2 tys. zł w 2014 r., a skorzystało z nich odpowiednio: 460, 314, 233, 579, 389 bezrobotnych.

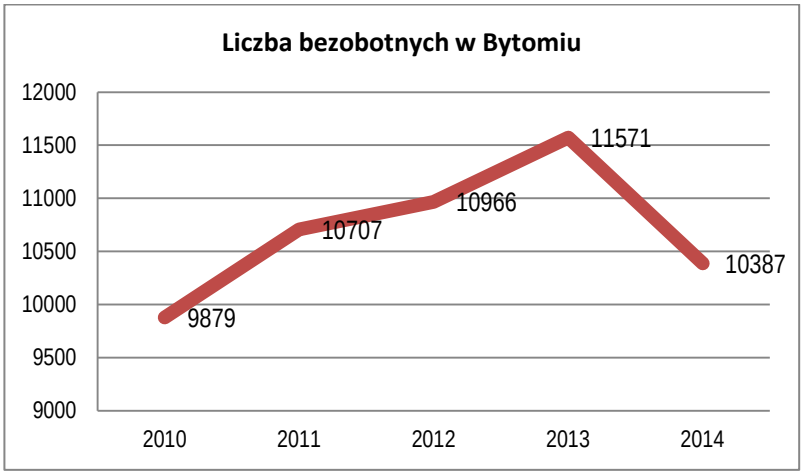
Wydatki na dofinansowanie rozpoczęcia działalności wyniosły: 3 244,8 tys. zł w 2010 r., 1 867,4 tys. zł w 2011 r., 1 750,5 tys. zł w 2012 r., 1 874,1 tys. zł w 2013 r., 2 696,2 tys. zł w 2014 r. Z formy tej skorzystało, odpowiednio: 176, 100, 90, 94 i 129 bezrobotnych.

Na doposażenie i wyposażenie stanowisk pracy wydatkowano: 1 830,3 tys. zł w 2010 r., 542,4 tys. zł w 2011 r., 479,6 tys. zł w 2012 r., 460,4 tys. zł w 2013 r., 983,6 tys. zł w 2014 r., w następstwie czego zatrudnionych zostało, odpowiednio: 102, 29, 25, 25 i 48 osób. Na prace społecznie użyteczne wydatkowano: 388,2 tys. zł w 2010 r., 168,8 tys. zł w 2011 r., 177,5 tys. zł w 2012 r., 324,9 tys. zł w 2013 r., 217,9 tys. zł w 2014 r., z których skorzystało, odpowiednio: 428, 194, 148, 314 i 152 bezrobotnych. Wydatki na inne formy wsparcia – szkolenia, studia podyplomowe wyniosły: 3 731,0 tys. zł w 2010 r., 1 973,4 tys. zł w 2011 r., 2 257,6 tys. zł w 2012 r., 2 193,7 tys. zł w 2013 r., 1 760,9 tys. zł w 2014 r. Skorzystało z nich, odpowiednio: 1 239, 723, 744, 811 i 847 osób.

W latach 2011-2014 liczba podjęć pracy[80] w ramach form subsydiowanych była niższa w porównaniu z 2010 r., gdy wyniosła 1 854 i kształtowała się następująco: 1 279 w 2011 r., 970 w 2012 r., 1 439 w 2013 r. i 1 176 w 2014 r.

Liczba bezrobotnych zarejestrowanych w PUP[81] w latach 2010-2013, pomimo podejmowanych działań i znacznych nakładów finansowych na działania aktywizacyjne, wzrastała (odpowiednio z 9 879 do 11 571 osób) i dopiero w 2014 r. odnotowano jej spadek do poziomu 10 387 osób. Nadal jednak była wyższa o 5,1 % od liczby bezrobotnych w 2010 r.

Wykres nr 5: Liczba bezrobotnych zarejestrowanych w PUP w latach 2010-2014.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PUP

Ponad dwie trzecie bezrobotnych stanowiły w latach 2010-2014 osoby bez średniego wykształcenia[82] (66,1% - 69,2%). Znaczący był również udział osób z wykształceniem gimnazjalnym lub niższym, w ogólnej liczbie bezrobotnych, który zmalał z 41,4% w 2010 r. do 39,3% w 2014 r. Ponad jedna trzecia bezrobotnych w Bytomiu to osoby bez kwalifikacji zawodowych (35,2% - 38,4%), co znacznie utrudnia ich sytuację na rynku pracy.

W latach 2010-2013, napływający bezrobotni przewyższali liczbę odpływających z rejestrów PUP[83], odpowiednio o 571, 828, 259, 605. Dopiero w 2014 r. liczba osób odpływających przewyższyła o 1 184 liczbę napływających, co wynikało głównie z ogólnych tendencji w zakresie spadku bezrobocia w kraju.

2. Działalność PUP wpisywała się w priorytety określone w SRPS oraz Strategii Rozwoju Bytomia. PUP prezentował zakres swojej aktywności i dokonywał ocen swoich działań w rocznych sprawozdaniach z działalności, a także we wnioskach o płatność realizowanych projektów w ramach PO KL. Dla oceny działań PUP Dyrektor korzystał z przekazywanych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej informacji o efektywności zatrudnieniowej i kosztowej[84] (zwanej inaczej kosztem zatrudnienia) realizowanych przez powiatowe urzędy pracy poszczególnych aktywnych form wsparcia (szkoleń, prac interwencyjnych, robót publicznych, prac społecznie użytecznych i staży). W przypadku środków na rozpoczęcie działalności

[80] Przez podjęcie pracy rozumie się zatrudnienie, rozpoczęcie prowadzenia działalności gospodarczej lub jakiejkolwiek innej pracy zarobkowej.

[81] Na 31 grudnia.

[82] Osoby z wykształceniem gimnazjalnym i poniżej oraz osoby z wykształceniem zawodowym.

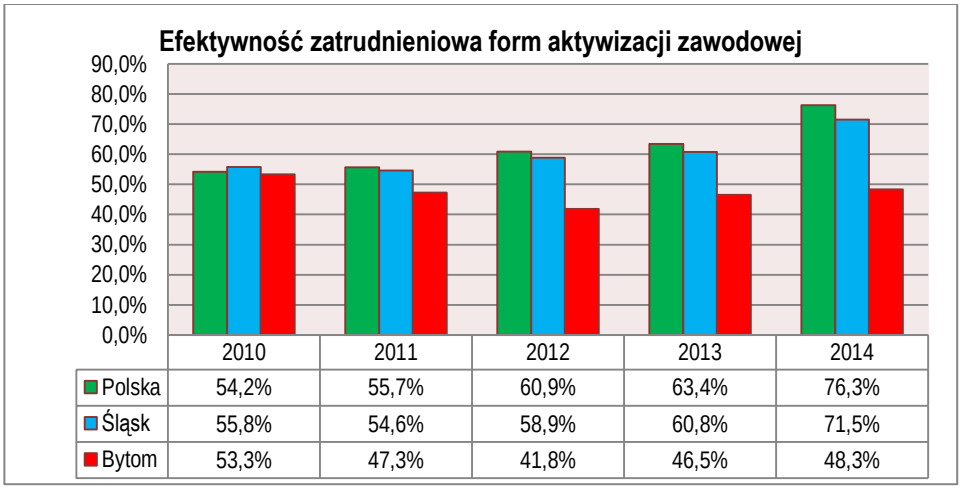
[83] Odpływ bezrobotnych z PUP wyniósł: 14 036 w 2010 r., 12 353 w 2011 r., 12 815 w 2012 r., 13 018 w 2013 r. i 13 334 w 2014 r.

[84] Definicja efektywności zatrudnieniowej i kosztowej str. 7.

gospodarczej oraz na wyposażenie lub doposażenie stanowisk pracy podawany był tylko przeciętny koszt danej formy wsparcia.[85]

Podkreślić należy, że uzyskana przez PUP efektywność zatrudnieniowa była począwszy od 2012 r. znacznie niższa od średniego poziomu zarówno w województwie śląskim, jak i w Polsce.

Wykres nr 6: **Efektywność zatrudnieniowa podstawowych form aktywizacji**[86] zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji **zatrudnienia, łagodzenia skutków** bezrobocia i aktywizacji zawodowej w latach 2004-2014



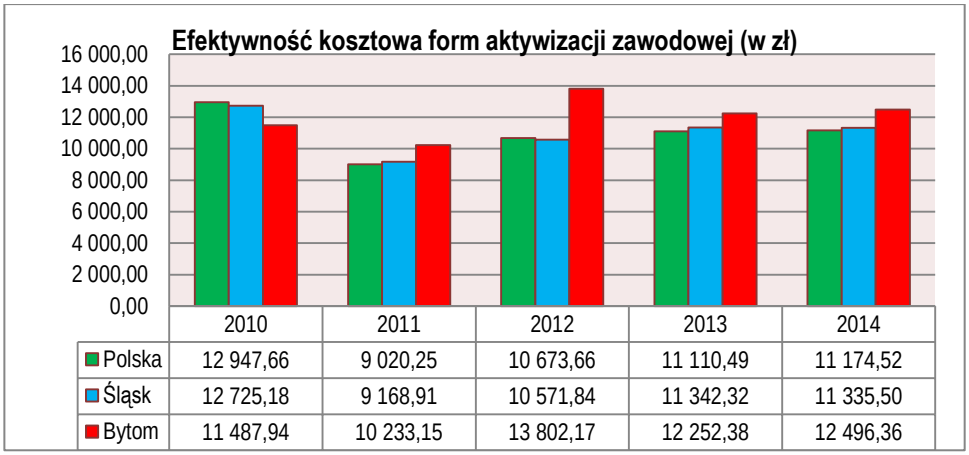
	2010	2011	2012	2013	2014
Polska	54,2%	55,7%	60,9%	63,4%	76,3%
Śląsk	55,8%	54,6%	58,9%	60,8%	71,5%
Bytom	53,3%	47,3%	41,8%	46,5%	48,3%

Źródło: Opracowanie własne np. danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej

Efektywność zatrudnieniowa dla aktywnych form wsparcia realizowanych przez PUP była najwyższa w 2010 r. i wynosiła 53,3%.

Natomiast koszt ponownego zatrudnienia - był w 2010 r. niższy od średniej dla Polski i Śląska, a od 2011 r. – wyższy od tych średnich wartości.

Wykres nr 7: **Efektywność kosztowa podstawowych form aktywizacji zawodowej** realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, **łagodzenia skutków bezrobocia** i aktywizacji zawodowej w latach 2004-2014.



	2010	2011	2012	2013	2014
Polska	12 947,66	9 020,25	10 673,66	11 110,49	11 174,52
Śląsk	12 725,18	9 168,91	10 571,84	11 342,32	11 335,50
Bytom	11 487,94	10 233,15	13 802,17	12 252,38	12 496,36

[85] Liczony jako stosunek środków przekazanych na rozpoczęcie działalności bądź na wyposażenie lub doposażenie stanowisk pracy do liczby osób, które podjęły działalność gospodarczą bądź liczbę osób za które zrefundowano koszty zatrudnienia bezrobotnego.

[86] Szkoleń, zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych, robót publicznych, staży u pracodawców, przyznania pracodawcom refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowania na te miejsca pracy bezrobotnych, przyznania bezrobotnym środków na dofinansowanie podejmowania działalności gospodarczej.

Źródło: Opracowanie własne np. danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej

Koszt ponownego zatrudnienia liczony dla PUP w poszczególnych latach był najniższy w 2011r.

Zgodnie ze stosowanymi przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej definicjami efektywności (wykorzystania przez powiatowe urzędy pracy środków FP) przyjęto, że osoba podjęła zatrudnienie, jeżeli w okresie do 3 miesięcy od czasu zakończenia udziału w programie wyrejestrowała się z powiatowego urzędu pracy lub nie zarejestrowała się ponownie w powiatowym urzędzie pracy. Tak więc osoba, która np. opuściła listy bezrobotnych w okresie do 3 miesięcy lub została wykreślona z rejestru z różnych przyczyn, w tym niezależnych od działań powiatowego urzędu pracy, była również uwzględniana do efektu aktywizacji, pomimo że mogła nie zostać zatrudniona. Dodatkowo, wskaźnik ten, jako efekt działań powiatowego urzędu pracy uwzględniał sytuacje, gdy osoby po przebytej aktywizacji subsydiowanej (tj. finansowanej z FP lub EFS, zatrudniane były na krótki czas (określony), po czym powracały na listy bezrobotnych.

Pożądanym rezultatem działań PUP jest długotrwałe zatrudnienie, a do monitorowania osiągania takiego celu niezbędne jest ustalanie wskaźnika skuteczności zewnętrznej i badanie rezultatów w dłuższym okresie po aktywizacji. Wtedy dopiero, w sposób rzetelny i wiarygodny, dane na temat skuteczności stosowanych form wsparcia i ich preferencji będą stanowić prawidłowe narzędzie dla programowania przyszłych działań.

W ocenie NIK, ustalanie wskaźników efektywności zatrudnieniowej i kosztowej po upływie zaledwie 3 miesięcy od zakończenia programu nie daje miarodajnego obrazu długookresowych rezultatów realizowanych przez PUP działań. Jedynie dokonywanie badania efektywności w dłuższej perspektywie i ocena stopnia realizacji celów strategicznych może przyczynić się do obiektywnej oceny skuteczności działań PUP.

3. W okresie objętym kontrolą PUP realizował 20 projektów/programów (w tym jeden systemowy) mających na celu wzmocnienie rynku pracy Bytomia, w ramach których wydatkowano kwotę 34 979,2 tys. zł. Badanie pięciu programów/projektów realizowanych w latach 2010-2014, tj. „Program związany z aktywizacją osób bezrobotnych na terenach, na których miały miejsce klęski żywiołowe" (realizowanym na przełomie lat 2010/2011), „Zwiększenie aktywności zawodowej osób bezrobotnych w wieku 45/50 plus", „Zwiększenie aktywności zawodowej osób bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy", „Projekt PUP + Pracodawca = Współpraca" (realizowany w latach 2012-2013), „Program Aktywizacja i Integracja", na które wydatkowano łącznie 2 750,1 tys. zł, wykazało, że zrealizowano je prawidłowo.

Największą efektywność zatrudnieniową uzyskano w programach: „Zwiększenie aktywności zawodowej osób bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy" oraz „PUP + Pracodawca = Współpraca". W przypadku pierwszego z ww. programów 29 % osób uczestniczących w stażach i 42 % uczestników uczestniczących w robotach publicznych znalazło zatrudnienie w okresie do 3 miesięcy po zakończeniu programu i odpowiednio: 38 % i 35 % po sześciu miesiącach, a na koniec 2014 r. nie figurowało na listach PUP 57 % i 56,9 % uczestników. W drugim z nich 38,7 % osób uczestniczących w programie znalazło zatrudnienie w okresie do 3 miesięcy po zakończeniu programu i 59 % po sześciu miesiącach, a na koniec 2014 r. nie figurowało na listach PUP 78,2 % uczestników.

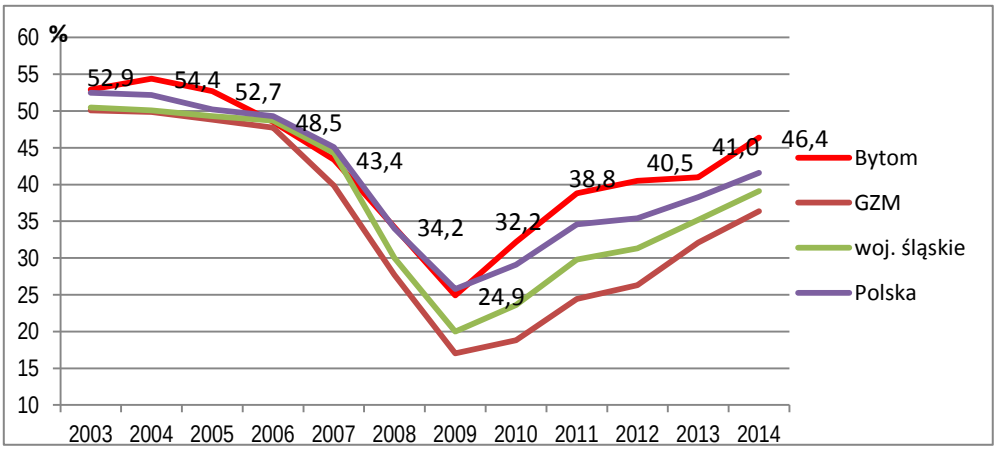
W przypadku trzech pozostałych programów od 50% do 80% osób, które znalazły zatrudnienie do 3 miesięcy od ukończenia programu, zarejestrowała się ponownie jako bezrobotne w okresie 6 miesięcy po ukończeniu programu.

Powyższe wskazuje, że efekty działań PUP były w dużej mierze nietrwałe. Spowodowane to było m.in. przyjęciem założenia, że okres zatrudnienia wymagany w programach wynosi „co najmniej trzy miesiące".

4. Jedną z podstawowym miar bezrobocia jest skala bezrobocia długoterminowego[87]. Długi czas pozostawiania bez pracy, oprócz negatywnych skutków dla gospodarstwa domowego, zwiększa ryzyko trwałego oddalenia się od rynku pracy. Udział osób długotrwale bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych wzrastał z 51,2% w 2010 r. do 65,9% w 2014 r. osiągając w 2014 r. poziom wyższy o 11,1 punktu procentowego od średniej w województwie (54,9%).

Według badań UŚ, w ujęciu strukturalnym Bytom wykazuje ponadprzeciętny udział pozostających bez pracy powyżej 12 miesięcy. Jedynie w latach 2006-2007 Bytom wypadł korzystniej na tle województwa i kraju, zaś w 2009 roku odnotował wynik wyższy niż średnia krajowa (wykres 4). Ostatnie pięciolecie 2010-2014 wypada niekorzystnie dla Bytomia, gdyż udział długoterminowo bezrobotnych wzrósł powyżej średniej wojewódzkiej – od 6 do 9 punktów procentowych, a w zestawieniu ze średnią dla miast GZM różnica ta była jeszcze większa i wynosiła od 9 do 14 punktów procentowych. Bytom jako powiat w 2014 roku zajmował ze względu na udział bezrobocia długoterminowego najniższą pozycję w województwie śląskim. Bezrobocie długoterminowe w większym stopniu dotykało kobiet. Tendencja ta dotyczy także województwa śląskiego, Polski, jak i miast GZM.

Wykres nr 8: **Udział bezrobotnych** w Bytomiu **pozostających bez pracy powyżej 1 roku w latach** 2003-2014.



Źródło: opracowanie UŚ na podstawie danych GUS.

5. Średni czas pozostawania bez pracy w Bytomiu w latach 2010-2014, wydłużał się. Dla określenia tempa tego wzrostu dokonano uproszczonych obliczeń.

Przy założeniu, [1] że maksymalny czas pozostawania na listach bezrobotnych w PUP wynosi trzy lata, tj. 36 miesięcy[88], **średni** czas pozostawania bez pracy **wzrósł** w 2014 r w stosunku do 2010 r. o 35,1% , a przy założeniu [2], że maksymalny czas pozostawania bez pracy wynosi pięć lat, tj. 60 miesięcy[89], średni czas pozostawania bez pracy **wzrósł** o 48,4%.

[87] Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o promocji zatrudnienia, bezrobotnym długotrwale jest osoba pozostająca w rejestrze powiatowego urzędu pracy łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w okresie ostatnich dwóch lat, z wyłączeniem okresów odbywania stażu i przygotowania zawodowego dorosłych.

[88] Wskaźnik wyliczono w następujący sposób: (liczba bezrobotnych do 1 miesiąca + liczba bezrobotnych do 3 miesięcy razy 3 + liczba bezrobotnych do 6 miesięcy razy 6 + liczba bezrobotnych do 12 miesięcy razy 12 + liczba bezrobotnych do 24 miesięcy razy 24 + liczba bezrobotnych powyżej 24 miesięcy razy 36)/liczbę bezrobotnych na koniec danego roku.

[89] Wskaźnik wyliczono w następujący sposób: (liczba bezrobotnych do 1 miesiąca + liczba bezrobotnych do 3 miesięcy razy 3 + liczba bezrobotnych do 6 miesięcy razy 6 + liczba bezrobotnych do 12 miesięcy razy 12 + liczba bezrobotnych do 24 miesięcy razy 24 + liczba bezrobotnych powyżej 24 miesięcy razy 60)/liczbę bezrobotnych na koniec danego roku.

Negatywne tendencje w zakresie długości czasu pozostawania bez pracy odnotowano w PUP mimo tego, że napływ bezrobotnych do PUP zmalał i w 2014 r. zmniejszył się o 16,8%, w stosunku do 2010 r. (z 14 607 osób w 2010 r. do 12 150 osób w 2014 r.)

6. Spośród bezrobotnych zarejestrowanych na koniec 2010 r.[90], 5 765 osób nadal pozostawało w ewidencji PUP na koniec 2011 r. (53,8% ogółu bezrobotnych na koniec 2011 r.), 4 754 na koniec 2012 r. (odpowiednio 43,4% ogółu bezrobotnych na koniec 2012 r.), 4 346 na koniec 2013 r. (odpowiednio 37,6%) i 3 683 na koniec 2014 r. (35,5%).

Na koniec 2014 r., tj. po pełnych czterech latach, w rejestrze bezrobotnych PUP nadal pozostawało 37,3% osób zarejestrowanych w PUP na koniec 2010 r., z tego 59,9% stanowiły kobiety.

W wyniku badania dokumentacji dotyczącej losowo dobranej próby 75 bezrobotnych (w tym 39 kobiet), którzy byli wykazani w ewidencji bezrobotnych na koniec 2010 r. i 2014 r. (2%) stwierdzono, że tylko 25 osób (33,3%) w okresie objętym kontrolą otrzymało wsparcie w formie stażów, robót publicznych, szkoleń lub prac społecznie użytecznych. 70 osób (93,3%) co najmniej raz w roku otrzymywało skierowanie do pracy jednak w przypadku pięciu osób PUP nie wydawał w każdym roku nawet takiego skierowania. Tylko cztery osoby (5,3%), spośród 75, znalazły zatrudnienie w okresie 2010-2014 na dłużej niż jeden rok. 15 osób (20% próby) było bezrobotnych bez przerwy przez ponad 5 lat z rzędu, z tego jedna osoba przez 16 lat, jedna osoba przez 14 lat, dwie osoby przez 13 lat i jedna osoba przez 10 lat.

Powyższe ustalenia dowodzą, że działania PUP wobec grupy długotrwale bezrobotnych były nieskuteczne.

7. Według PUP, do najbardziej skutecznych form należały jednorazowe środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz doposażenie lub wyposażenie stanowiska pracy.

Liczba osób korzystających ze środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej była najwyższa w 2010 r. W kolejnych latach była niższa w porównaniu z 2010 r. o: 43,2% w 2011 r., 48,9% w 2012 r.; 46,6% w 2013 r., 26,7% w 2014 r.

Analogicznie, liczba osób korzystających ze środków na doposażenie lub wyposażenie stanowiska pracy zmalała w porównaniu z 2010 r. o: 71,6 % w 2011 r., 75,5 % w 2012 i 2013 r. oraz 52,9 % w 2014 r.

Pomimo, że dotacje na uruchomienie działalności gospodarczej i refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska należało wg. PUP do najbardziej skutecznych form, liczba tworzonych miejsc pracy w wyniku ich zastosowania w kolejnych latach była niższa niż w 2010 r. i wyniosła: 277 w 2010 r., 124 w 2011 r., 115 w 2012 r., 119 w 2013 r. i 177 w 2014 r.

PUP posiadał dane dotyczące trwałości utworzonych miejsc pracy tylko w odniesieniu do dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Według stanu na dzień 26 maja 2015 r. nadal prowadziło działalność gospodarczą 35,7% osób, które otrzymały dotację w 2010 r., 53,0% osób, które otrzymały dotację w 2011 r., 50,0% osób, które otrzymały dotację w 2012 r., 70,2% osób, które otrzymały dotację w 2013 r. i 100% osób, które otrzymały dotację w 2014 r.

Według stanu na dzień 22 maja 2015 r. jedynie 35 osób (5,9%), spośród wszystkich, które otrzymały dotację w badanym okresie, było zarejestrowanych w PUP jako bezrobotne. Zdaniem Izby PUP winien podejmować dalsze intensywne działania w celu zwiększenia zainteresowania tymi formami pomocy, by bardziej skutecznie przyczyniać się do poprawy sytuacji rynku pracy w Bytomiu.

[90] Wg stanu z dnia kontroli.

8. Największa liczba ofert pracy zarejestrowana była przez PUP w 2010 r. i wyniosła 5 099 (w tym oferty pracy subsydiowanej[91] stanowiły 44%). W kolejnych latach liczba ofert pracy zmalała w stosunku do 2010 r. i wyniosła 3 310 w 2011 r., 3 955 w 2012 r., 3 690 w 2013 r. i 4 359 w 2014 r., w tym ofert pracy subsydiowanej, odpowiednio: 1 791 (54%), 1 780 (45%), 2 441 (66%), 1 704 (39%).

Średnio w roku na jedną ofertę pracy przypadało[92] 13,6 bezrobotnych w 2010 r., 22,8 w 2011 r., 17,5 w 2012 r., 22,9 w 2013 r., 17,5 w 2014 r.

W latach 2010-2014 PUP gromadził oferty pracy spoza terenu Bytomia, które stanowiły od 14,7% do 20,8% (w 2014 r.) wszystkich ofert złożonych w Urzędzie. Oferty pracy z miast bezpośrednio sąsiadujących z Bytomiem (tj. Zbrosławic, Chorzowa, Rudy Śląskiej, Świętochłowic, Świerklańca, Tarnowskich Gór, Zabrza i Piekar Śląskich) stanowiły 6,1% do 9,1% (6,8% w 2014 r). Pośrednicy pracy PUP w okresie objętym kontrolą przeprowadzali od 122 do 666 wizyt u pracodawców rocznie, a spotkania z pracodawcami spoza Bytomia stanowiły od 7,4% do; 23,0% (17,0% w 2014 r.) wszystkich wizyt (z czego wizyty u pracodawców z miast sąsiadujących z Bytomiem stanowiły od 4,1% do 11,5% (9,5% w 2014 r.) wszystkich wizyt.

W ocenie NIK PUP nie korzystał w wystarczający sposób z możliwości pozyskiwania ofert zatrudnienia poza Bytomiem. Odsetek wizyt pracowników PUP u pracodawców z miast sąsiadujących z Bytomiem był niski. Biorąc pod uwagę fakt, że miasta okoliczne odnotowują znacznie niższą stopę bezrobocia[93] w stosunku do Bytomia, działaniem pozwalającym na zwiększenie skuteczności PUP winno być bardziej intensywne poszukiwanie ofert pracy poza Bytomiem. Izba, jako pozytywną tendencję, wskazała wyraźny wzrost liczby wizyt u tych pracodawców w 2014 r., w stosunku do lat poprzednich.

9. W działalności PUP stwierdzono nieprawidłowości dotyczące sporządzanych sprawozdań. W sprawozdaniu z efektywności wykorzystania środków FP z rezerwy Ministra Pracy i Polityki Społecznej na rok 2011 oraz rozliczenia wydatkowania przyznanych środków FP z rezerwy ministra w 2011 r., wykazano nierzetelne dane. W sprawozdaniu tym wskazano, że w ramach programu zwiększającego aktywność zawodową bezrobotnych w wieku 45/50 plus staże ukończyło 106 osób, podczas gdy staże ukończyło 100 osób. Ponadto ww. sześć osób zostało wliczonych do osób zatrudnionych po ukończeniu programu. Prawidłowa liczba osób zatrudnionych po ukończeniu staży wyniosła zatem 29 zamiast 35. Skutkowało to zaniżeniem kosztu ponownego zatrudnienia o 4,0%. W sprawozdaniu i rozliczeniu wykazano również nieprawidłowe wydatki na staże i roboty publiczne, odpowiednio niższe o 35,6 tys. zł oraz wyższe o 3,9 tys. zł. Powyższe nierzetelne dane spowodowały zaniżenie wskaźnika efektywności kosztowej programu. Natomiast w sprawozdaniu z efektywności wykorzystania środków FP na rok 2012 wykazano, że w ramach programu zwiększającego aktywność zawodową bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy z rezerwy ministra wydatkowano na staże 200,0 tys. zł, podczas gdy faktyczne wydatki były mniejsze o 27,5 tys. zł. W związku z powyższym koszt ponownego zatrudnienia winien wynieść 7,8 tys. zł, zamiast 9,1 tys. zł.

Liczby bezrobotnych zarejestrowanych w PUP na koniec poszczególnych lat, prezentowane w sprawozdaniach MPiPS-01 oraz sprawozdaniach z działalności PUP za lata 2010-2014, nie były rzetelne. W ww. sprawozdaniach PUP wykazywał osoby, które osiągnęły już wiek emerytalny, o którym mowa w art. 24 ust. 1a i 1b oraz art. 27 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 17 grudnia

[91] Prace interwencyjne i roboty publiczne.

[92] Do obliczenia wskaźnika obliczono tylko oferty pracy zewnętrzne, nie uwzględniono ofert pracy subsydiowanej, ponieważ brak było metodologii obliczania, które umożliwiłyby określenie liczby osób przypadających na stanowisko finansowane ze środków FP lub EFS.

[93] Wg stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. stopa bezrobocia wyniosła np.: 7,8% w Rudzie Śląskiej, 10,2% w Chorzowie, 10,4% w powiecie tarnogórskim, 12,4% w Zabrzu, 14,3% w Piekarach Śląskich i 14,5% w Świętochłowicach.

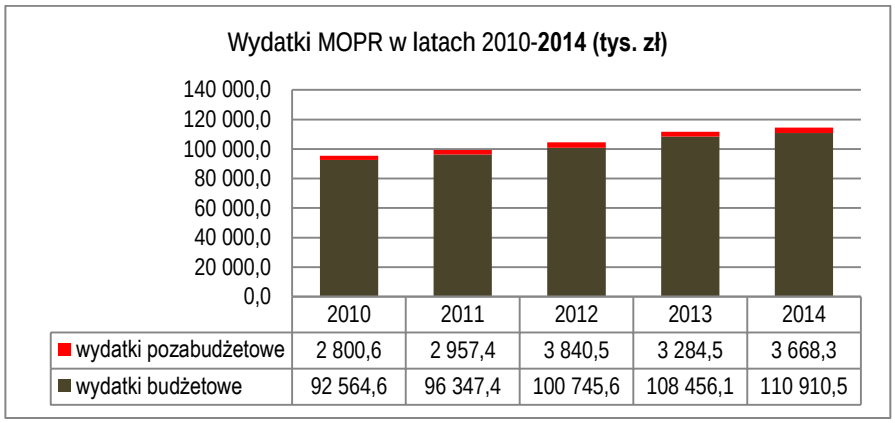
1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych[94] i nie powinny być wykazywane jako bezrobotne, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy o promocji zatrudnienia. Dotyczyło to siedmiu osób w 2010 r., dziewięciu osób w 2011 r., 13 osób w 2012 r., czterech osób w 2013 r. i 2014 r. Przyczyną był błąd w systemie informatycznym, a w przypadku trzech osób, omyłka przy wprowadzaniu dat do statystyk.

MOPR w Bytomiu

10. Większość świadczeń dotyczących pomocy społecznej w ramach zadań gminy/powiatu realizowało w Bytomiu 11 jednostek organizacyjnych [95], z czego największe wydatki (81,7% wydatków w całym obszarze) ponosił MOPR.

Wysokość wydatków poniesionych w latach 2010-2014 na działalność MOPR wyniosła w kontrolowanym okresie 525 **575,5 tys. zł. W kolejnych latach wydatki wzrosły** z 95 365,2 **tys. zł w 2010** r. do 99 304,8 w 2011 r., 104 586,2 w 2012 r., 111 **740,6 tys. zł,** 114 **578,8 tys. zł w roku 2014 (wzrost o 20,1%).**

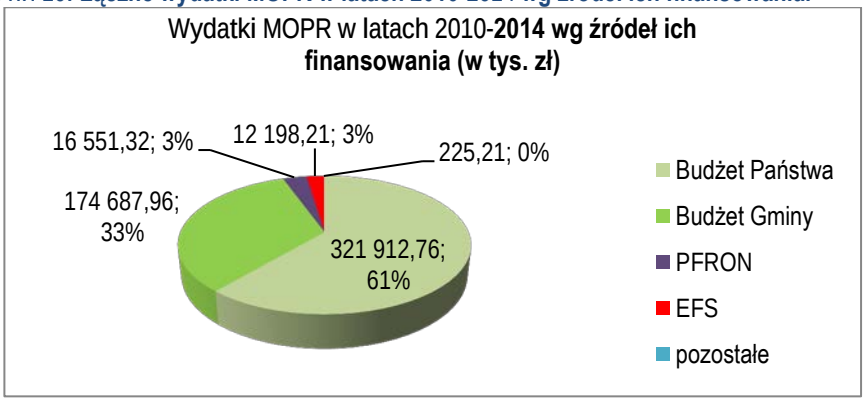
Wykres nr. 9: **Łączne wydatki MOPR w latach 2010**-2014.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MOPR

Największy udział w wydatkach miały środki pochodzące z budżetu państwa, które stanowiły w każdym roku 61% wydatków MOPR (wzrosły z 58 590,8 tys. zł w 2010 r. do 70 386,5 tys. zł w 2014 r. Środki z budżetu gminy stanowiły średnio 33% (wzrosły odpowiednio z 31 602,7 tys. zł do 38 391,8 tys. zł). Pozostałą część wydatków realizowano ze środków PFRON (3 %), EFS (2%) oraz - na podstawie porozumienia - ze środków otrzymanych od gminy Piekary Śląskie (poniżej 1%) 33,3 tys. zł i 53 tys. zł.

Wykres nr. 10: **Łączne wydatki MOPR w latach 2010**-2014 **wg źródeł ich finansowania.**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MOPR

[94] Dz. U. z 2015 r. poz. 748 ze zm.

[95] Analizie poddano: 1. Centrum Interwencji Kryzysowej i Przeciwdziałania Uzależnieniom, 2. *MOPR*, 3. Miejski Ośrodek Opiekuńczy, 4. Centrum Integracji Społecznej, 5.Dom Dziecka Nr 1, 6.Placówka Opiekuńczo-Wychowawcza *Bezpieczny Dom*, 7.Placówka Opiekuńczo-Wychowawcza *Szansa dla Dziecka*, 8.Dom Pomocy Społecznej *Kombatant*, 9.Dom Pomocy Społecznej *Wędrowiec*, 10.Środowiskowy Dom Samopomocy *Integracja*, 11.Dom Pomocy Społecznej dla Dorosłych.

W obszarze pomocy społecznej MOPR sfinansował m.in. zadania:

- Pomoc w częściowym pokryciu kosztów utrzymania rodzin mieszkańców Miasta, na który wydatkowano 149 190,5[96] tys. zł (24,2% wydatkowanych w obszarze pomocy społecznej w latach 2010-2014), wypłacając m.in. zasiłki rodzinne wraz z dodatkami, zasiłki opiekuńcze (w ramach świadczeń opiekuńczych) oraz jednorazowe zapomogi z tytułu urodzenia dziecka.
- Pomoc w zaspokajaniu podstawowych potrzeb bytowych mieszkańców, na który wydatkowano 106 193[97] tys. zł (17,2% wydatkowanych w ww. obszarze środków), finansując m.in. na zasiłki celowe, okresowe, stałe, usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz dożywianie dzieci.
- Pomoc osobom uprawnionym do alimentów, w ramach którego wypłacono świadczenia alimentacyjne w łącznej wysokości 57 812,4[98] tys. zł (9,4% wydatków).
- Częściowe pokrycie kosztów związanych z utrzymaniem mieszkania osobom o niskich dochodach (dodatki mieszkaniowe i dodatki energetyczne), na co wydatkowano 37 691,5[99] tys. zł (6,1% wydatków).
- Opieka zastępcza i instytucjonalne działania wobec dziecka i rodziny, na które wydatkowano 27 198,8[100] tys. zł (4,4% wydatków).
- Pomoc materialna dla uczniów, która obejmowała wypłatę stypendiów szkolnych dla uczniów pochodzących z rodzin najuboższych oraz zasiłków szkolnych, na co wydatkowano w okresie 2012-2014 kwotę 5 387,3 tys. zł (0,8% wydatków)[101].
- W MOPR w latach 2010-2014 koszty realizacji prawie wszystkich zadań wzrosły, i tak np. MOPR wydatkował w ramach: świadczeń rodzinnych oraz świadczeń z funduszu alimentacyjnego 40 144 tys. zł w 2010 r. i 43 061 tys. zł w roku 2014 (wzrost o 7,2%); pomocy społecznej odpowiednio: 21 288 tys. zł i 31 078 tys. zł (wzrost o 45,9%); zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych oraz gospodarowania zasobem mieszkaniowym 7 289 tys. zł i 7 684 tys. zł (wzrost o 5,4%).

11. W latach 2010-**2014 przeciętnie, co dziesiąty mieszkaniec Bytomia**[102] **korzystał** z **usług pomocy społecznej w MOPR.**

Liczba rodzin korzystających z pomocy społecznej (jedynie na podstawie ustawy o pomocy społecznej) w kontrolowanym okresie wyniosła: 7 546 w 2010 r., 7 274 w 2011 r., 6 498 w 2012 r., 6 684 w 2013 r. i 6 492 w 2014 r. Liczba osób w tych rodzinach w ww. latach wyniosła, odpowiednio: 22 994, 17 103, 15 670, 16 037, 15 644 i stanowiła odpowiednio: 13,7%; 10,4%; 9,7%; 10%; 9,9% mieszkańców Bytomia.

Wg badań UŚ, porównanie poziomów wsparcia, udzielanego w ramach środowiskowej pomocy społecznej w Bytomiu, Górnośląskim Związku Metropolitarnym, województwie śląskim i w Polsce, jednoznacznie wskazuje na znacznie wyższy udział procentowy korzystających z pomocy środowiskowej w 2014 roku w Bytomiu, niż ma to miejsce na pozostałych obszarach. Wynosi on w kategorii wieku przedprodukcyjnego 18,0% i jest wyższy o 3,1 punktu procentowego w stosunku do średniej krajowej oraz aż o 7,2 punktu procentowego przekracza poziom średniej dla województwa śląskiego. W pozostałych kategoriach wiekowych udział ten

[96] W 2010 r. wydatkowano 30 082,5 tys. zł, w 2011 kwotę 29 988,7 tys. zł, w 2012 kwotę 29 124,5 tys. zł, w 2013 kwotę 29 596,9 tys. zł, w 2014 kwotę 30 397,9 tys. zł

[97] W roku 2010 wydatkowano 18 349 tys. zł, w 2011 – 18 937,3 tys. zł, w 2012 – 19 918 tys. zł, w 2013 – 24 423,6 tys. zł, w 2014 – 24 565,2 tys. zł.

[98] W roku 2010 wypłacono kwotę 10 061,9 tys. zł, w 2011 - 10 447,9 tys. zł, w 2012 - 12 106,6 tys. zł, w 2013 - 12 533 tys. zł, w 2014 - 12 663 tys. zł.

[99] W 2010 r. wydatkowano 7 288,5 tys. zł, w 2011 r.– 7 555,3 tys. zł, w 2012 r. – 7 654,0 tys. zł, w 2013 r. – 7 509,4 tys. zł, w 2014 r. – 7 684,3 tys. zł.

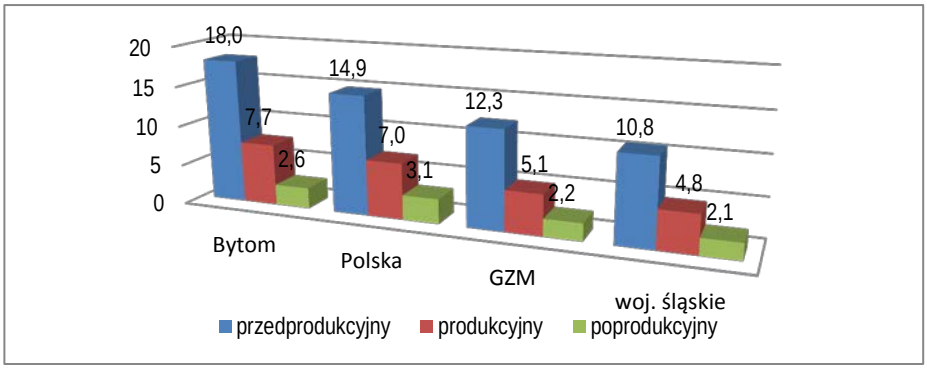
[100] W 2010 r. wydatkowano 4 788,1 tys. zł, w 2011 r. - 4 840,5 tys. zł, w 2012 - 5 483,3 tys. zł, w 2013 - 5 883,3 tys. zł, w 2014 - 6 203,7 tys. zł

[101] W poprzednich latach MOPR nie dokonywał wypłaty z tego tytułu.

[102] W stosunku do liczby mieszkańców na podstawie danych UM według rejestrów mieszkańców w latach 2010-2014.

również jest wyższy od porównywanego tła, przy czym obejmuje on mniejszą grupę osób. I tak, odpowiednio w wieku produkcyjnym obejmuje on 7,7% populacji oraz 2,6% osób w wieku poprodukcyjnym[103].

Wykres nr. 11: **Udział ludności korzystającej ze środowiskowej pomocy społecznej w 2014 roku** w poszczególnych kategoriach wieku, w stosunku do ogólnej liczby osób w tym wieku.



Źródło: opracowanie UŚ na podstawie danych GUS

12. W MOPR nie gromadzono kompleksowych danych o łącznej liczbie rodzin/osób korzystających w latach 2010-2014 z możliwych form wsparcia, a analizy liczb wnioskodawców wraz z ich sytuacją osobistą, prowadzone były odrębnie dla każdego z zadań np.: w zakresie pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych, stypendiów itd. Łącznej statystyki nie prowadzono, gdyż nie było to wymagane, a żadna z aplikacji sprawozdawczych nie przewiduje takiej funkcji. MOPR nie dysponował również wiarygodnymi szacunkami w tym zakresie.

Izba zwróciła uwagę, że brak danych o łącznej liczbie osób/rodzin pozostających pod opieką MOPR - w obliczu systematycznego wzrostu w latach 2010-2014 nakładów na działalność jednostki – ogranicza dostęp do wielu istotnych z punktu widzenia zarządzania informacji dotyczących np. kształtowania się w kolejnych latach wysokości wydatków na jednego podopiecznego (klienta), sumy wydatków ponoszonych z różnych tytułów na określoną rodzinę. Dane takie, po ich wielopłaszczyznowej analizie uwzględniającej m.in. zdiagnozowane źródła trudnej sytuacji poszczególnych rodzin, pozwoliłyby na kompleksowe zaplanowanie różnych form pomocy i ukierunkowanych wobec zidentyfikowanych ilościowo grup rodzin z podobnymi problemami, w celu poprawy efektywności i skuteczności działań wspierających w ramach środków z różnych źródeł finansowania.

Ustalona w trakcie kontroli łączna kwota wszystkich rodzajów świadczeń pieniężnych wypłaconych w kolejnych latach na rzecz ww. 92 rodzin (2 % rodzin dotkniętych problemem bezrobocia) wynosiła: 878 349,54 zł w 2011 r., 2 710 184,76 zł w 2012 r., 1 215 959,54 zł w 2013 r. i 1 341 789,98 zł w roku 2014.

Średnia kwota wypłaconych w skali roku świadczeń dla jednej rodziny w 2014 r. wynosiła 14 584,7 zł (1 215,4 zł miesięcznie)[104]. Kwota ta wzrosła o 5 037,4 zł w stosunku do 2011 r., kiedy wynosiła 9 547,3 zł (795,6 zł miesięcznie).

Oznacza to, że średnia kwota wsparcia na rodzinę w 2014 r. była tylko nieznacznie niższa od najniższego wynagrodzenia w kraju (netto). W 2015 r. kwota najniższego wynagrodzenia wynosi brutto 1 750 zł i 1 400 (w I roku pracy).

[103] Badania UŚ.

[104] W badanej próbie w 2014 r., najwyższa kwota rocznego wsparcia dotyczyła rodziny jedenastoosobowej i wyniosła 49 852,0 zł (39 274 zł w 2011 r.), a następna kwota w kolejności wynosząca – 44 811,83 zł (34 128,50 zł w 2011 r.) dotyczyła rodziny siedmioosobowej. Dla przykładu inna rodzina trzyosobowa pozyskała kwotę wsparcia odpowiednio 15 073,5 zł (11 314,0 zł).

Udzielone przez MOPR w latach 2011-2015 wsparcie finansowe w badanych przypadkach nie zapewniło nawet niezbędnego minimum finansowego odpowiadającego tzw. kryterium dochodowemu umożliwiającemu zaspokojenie elementarnych, codziennych potrzeb życiowych.

Wsparcie to nie spowodowało trwałej poprawy trudnej sytuacji życiowej rodzin[105], w żadnym ze zbadanych 20 przypadków.

13. W latach 2010 – 2014 w MOPR podejmowano działania mające na celu pozyskanie dodatkowych środków finansowych na realizację 32 programów/projektów (w tym jednego realizowanego wspólnie z PUP[106]). Dofinansowanie zostało przyznane dla 20 z nich, w łącznej kwocie 18 581 tys. zł, z czego zrealizowano w okresie objętym kontrolą łącznie 20 projektów/programów o łącznej wartości 17 761,0 tys. zł[107]. Badanie wydatków w wysokości 7 166,7 tys. zł. poniesionych w ramach czterech projektów/programów: „Systemowy Projektu Aktywizacji – SPA w Bytomiu", „Wsparcie zatrudnienia asystentów rodziny", „Rodzina zastępcza na piątkę", „Wsparcie dla bytomskich rodzin", wykazało, że podjęte w ramach tych programów działania były zbieżne z założeniami zawartymi zarówno w Strategii Rozwoju Bytomia, jak i w SRPS. Powyższe projekty/działania realizowano zgodnie z przyjętymi założeniami.

Znaczna część przyjętych (wymaganych) dla projektów wskaźników, opisujących stopień realizacji celów, odnosiła się do liczby uczestników danej formy wsparcia, liczby przeprowadzonych działań, liczby zawartych porozumień, natomiast w niewielkim stopniu uwzględniano osiągnięcie rezultatów w postaci np. zmiany sytuacji życiowej osoby uczestniczącej w projekcie oraz efektywność udzielonego wsparcia.

Dla przykładu postęp w realizacji celów „Systemowego Projektu Aktywizacji – SPA w Bytomiu" mierzony był poprzez ustalenie takich wskaźników jak:

- liczba klientów instytucji pomocy społecznej, którzy zakończyli udział w projektach dot. aktywnej integracji; liczba klientów instytucji pomocy społecznej objętych kontraktami socjalnymi w ramach realizowanych projektów; liczba klientów instytucji pomocy społecznej objętych programem aktywizacji lokalnej - dla celu głównego;

- liczba osób niepełnosprawnych objętych kontraktami; liczba osób uczestniczących w projekcie ze względu na bezradność opiekuńczo-wychowawczą i w prowadzeniu gospodarstwa domowego; liczba osób, wobec których założono realizację instrumentu aktywizacji edukacyjnej w postaci uzupełnienia wykształcenia; liczba osób, które zwiększyły poziom umiejętności opiekuńczo-wychowawczych;

- liczba osób, które zmniejszyły bariery psychologiczno-społeczne, w tym nabyły umiejętności interpersonalne i/lub podniosły samoocenę; liczba osób, które zdobyły lub pogłębiły wiedzę na temat konstruowania dokumentów aplikacyjnych poprzez uczestnictwo w klubie integracji społecznej (KIS); liczba zawartych kontraktów socjalnych i/lub jego odmian; liczba pracowników socjalnych zajmujących się etatowo upowszechnianiem aktywnej integracji w latach 2012-2013 – dla celów szczegółowych.

CIS w Bytomiu

14. CIS utworzono w 2014 r., w celu wykonywania zadań w zakresie reintegracji zawodowej i społecznej osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz realizacji zatrudnienia socjalnego. Wojewoda Śląski przyznał CIS status centrum integracji społecznej na okres 5 lat, decyzją[108] z dnia 2 czerwca 2014 r.

[105] Tj. życiowego usamodzielnienia osób i rodzin.

[106] „Śląskie sprawniej" – wsparcie osób niepełnosprawnych w aktywizacji zawodowej.

[107] Wartość faktycznie wykonanych wydatków

[108] Nr PSIIIa.860.1.2014

Wydatki CIS w 2014 r. wyniosły 329,2 tys. zł, co stanowiło 80,1% planu. Ze środków własnych Miasta wydatkowano 312,5 tys. zł, z EFS 16,3 tys. zł oraz ze środków budżetu państwa 0,4 tys. zł.

Wydatki poniesione na działalność merytoryczną wynosiły 45,9 tys. zł i stanowiły 17,2% wydatków na utrzymanie bazy organizacyjnej CIS[109], co było spowodowane m.in. rozpoczęciem działalności jednostki w marcu, podczas gdy działania w zakresie reintegracji rozpoczęto dopiero po uzyskaniu statusu przez CIS, tj. po 1 lipca 2014 r.

15. We wrześniu 2014 r. Dyrektor CIS[110] wystąpiła do ROPS w Katowicach z ofertą realizacji zadania publicznego na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym wnioskując o dofinansowanie zadania środkami dotacji na pierwsze wyposażenie oraz dotacji na działalność przez okres pierwszych 3 miesięcy[111] w kwocie 183,9 tys. zł.

Dofinansowania nie otrzymano z uwagi na zbyt późne złożenie wniosku i tym samym niespełnienie warunków formalno-prawnych dofinansowania. Tym samym utracono możliwość otrzymania dofinansowania działalności CIS z budżetu Województwa Śląskiego. Wnioskowana kwota dotacji mogła tymczasem w istotnym stopniu przyczynić się do pełniejszego przygotowania Centrum do realizacji zadań, w tym pozwolić na uruchomienie i wyposażenie planowanych pracowni już w 2014 r., bezpośrednio zwiększając szanse na poszerzenie zakresu oferowanego wsparcia i bardziej skuteczne działanie jednostki.

W 2014 r. działania CIS w zakresie reintegracji realizowano wobec wszystkich 35 zakwalifikowanych uczestników. Działania były prawidłowe i polegały m.in. na zorganizowaniu staży i praktyk zawodowych w zawodach: pracownik porządkowy/sprzątaczka, opiekun osób starszych, pomoc kuchenna, pracownik utrzymania terenów zielonych, pracownik remontowo-budowlany.

W CIS nie realizowano do czasu kontroli NIK przyuczenia zaplanowanych zawodów: krawiec, stolarz, kucharz, kelner, pracownik pracowni rękodzielniczej, informatyk, które uwzględniono w planowanych efektach działania tego Centrum. Nie zostały ponadto utworzone przewidziane pracownie szkoleniowe: stolarska i rękodzielnicza. W statucie CIS dopuszczono możliwość prowadzenia, w ramach reintegracji zawodowej, działalności wytwórczej, handlowej lub usługowej, jednak w CIS nie wdrożono takich działań.

Urząd Miejski w Bytomiu

16**. Wydatki ogółem poniesione przez Samorząd Bytomia na realizację zadań w zakresie** zwalczania bezrobocia i aktywizacji **rynku pracy, pomocy społecznej oraz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w okresie pięciu lat: 2010-2014 wyniosły 1** 128 **046,3 tys. zł** (w 2010 r. 172 **015,7 tys. zł, w 2011 r. 228 128,3 tys. zł, w 2012 r. 235** 552,5 **tys. zł,** w 2013 r. 245 **941,3 tys. zł, a w 2**014 r. 246 **408,6 tys. zł)** – załącznik nr 1 do informacji.

W badanym okresie wydatki te stanowiły od 90% do 97% planowanych kwot. Wydatki na zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych, jako jedyny spośród analizowanych obszarów w zasadzie w całości był finansowany ze środków własnych[112].

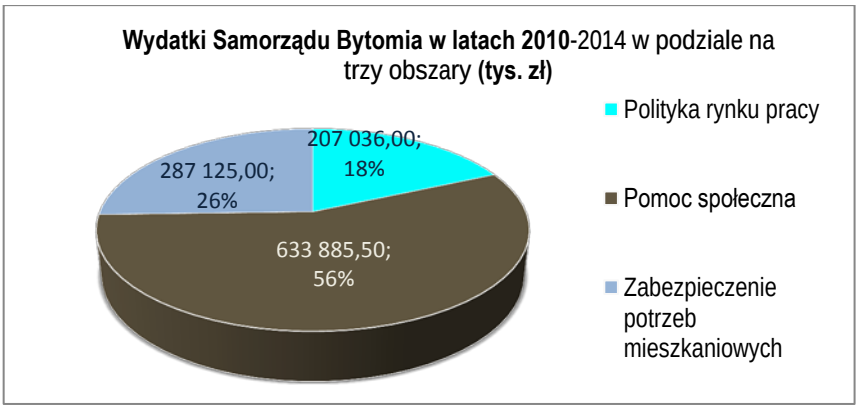
Wykres nr. 12**: Łączne wydatki** Miasta w latach 2010-2014 **na rozwiązywane problemów społecznych, tj. realizację zadań w zakresie pomocy społecznej, rynku pracy i zabezpieczenia** potrzeb mieszkaniowych.

[109] Za koszty bazy organizacyjnej CIS uznano Koszty związane z utrzymaniem budynku, łączne koszty z tytułu wynagrodzeń i pochodnych.

[110] W imieniu Prezydenta Miasta Bytomia.

[111] Środki na ww. dotację pochodzą z dochodów własnych samorządu województwa przeznaczonych na realizację wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

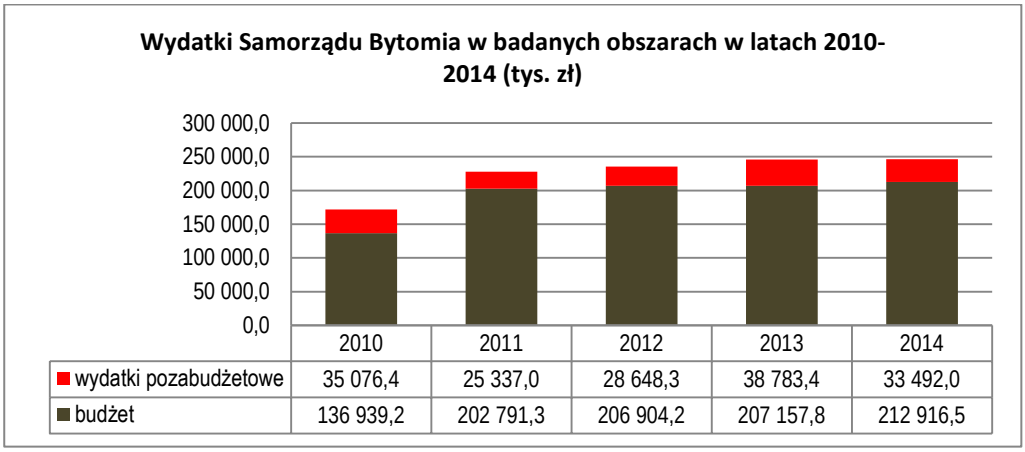
[112] Za wyjątkiem roku 2014, kiedy to uzyskano środki z Funduszu Dopłat Banku Gospodarstwa Krajowego w wysokości 159,8 tys. zł, co stanowiło 0,2% wydatków w tym obszarze.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Miejskiego

Wydatki budżetowe[113] zrealizowano w kwocie 966 709,2 tys. zł (85,7% analizowanych wydatków). Środki pozabudżetowe pochodzące z FP i PFRON wydatkowane przez jednostki podległe[114] wyniosły 161 337,1 tys. zł (14,3% łącznych wydatków w trzech analizowanych obszarach).

Wykres nr. 13: **Łączne wydatki z budżetu Miasta i pozabudżetowe** w latach 2010-2014 na: **realizację zadań w zakresie pomocy społecznej, rynku pracy i zabezpieczenie potrzeb** mieszkaniowych.



	2010	2011	2012	2013	2014
wydatki pozabudżetowe	35 076,4	25 337,0	28 648,3	38 783,4	33 492,0
budżet	136 939,2	202 791,3	206 904,2	207 157,8	212 916,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Miejskiego

Zrealizowane ww. wydatki ujęte w budżecie w ramach trzech analizowanych obszarów, stanowiły w latach 2010-2014 łącznie 28% wydatków ogółem.

Udział wydatków budżetowych dotyczących pomocy społecznej, rynku pracy i zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych, w wydatkach ogółem, zwiększył się z 22% w roku 2010 do 29% w roku 2014.

W okresie 2010 r. – 2014 r. wydatki ogółem Miasta wzrosły o 16,8% (z 633 414,7 tys. zł w 2010 r. do 739 894,8 tys. zł w 2014 r.), natomiast wydatki w analizowanych obszarach wzrosły o 43% (o 56% w ramach wydatków budżetowych). Środki pochodzące z FP i PFRON zmniejszyły się w 2014 r. w porównaniu do roku 2010 o 5%.

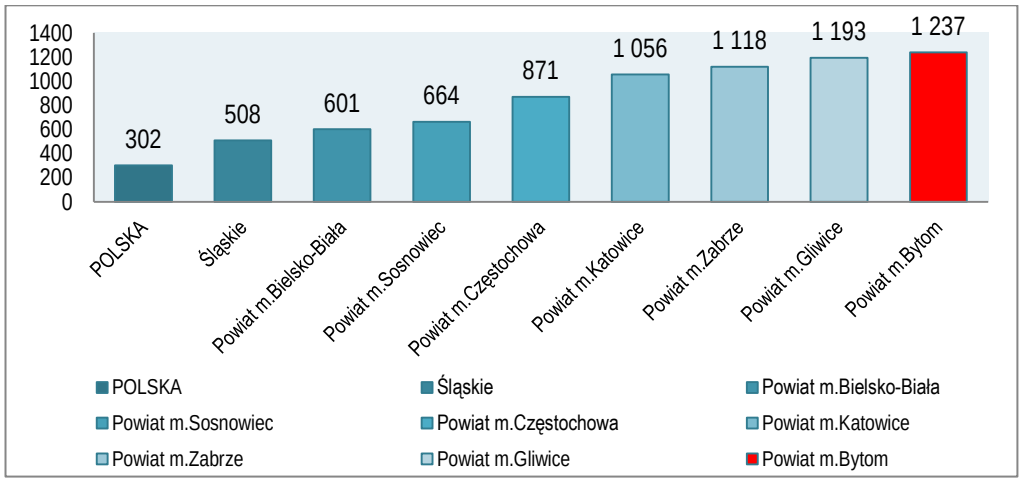
Porównując średnie wydatki w latach 2012-2014 z budżetu Bytomia i pozostałych miast województwa, liczących powyżej 150 tys. mieszkańców, przypadające na jednego mieszkańca, a dotyczące wydatków budżetowych ogółem: pomocy społecznej (dział 852), pozostałych

[113] Obejmujące środki pochodzące z budżetu Miasta, budżetu państwa i środki UE

[114] PUP oraz MOPR.

zadań w zakresie polityki społecznej (dział 853) oraz gospodarki mieszkaniowej (dział 700) okazuje się, że Bytom ponosił średnio najwyższe wydatki spośród wszystkich tych miast.

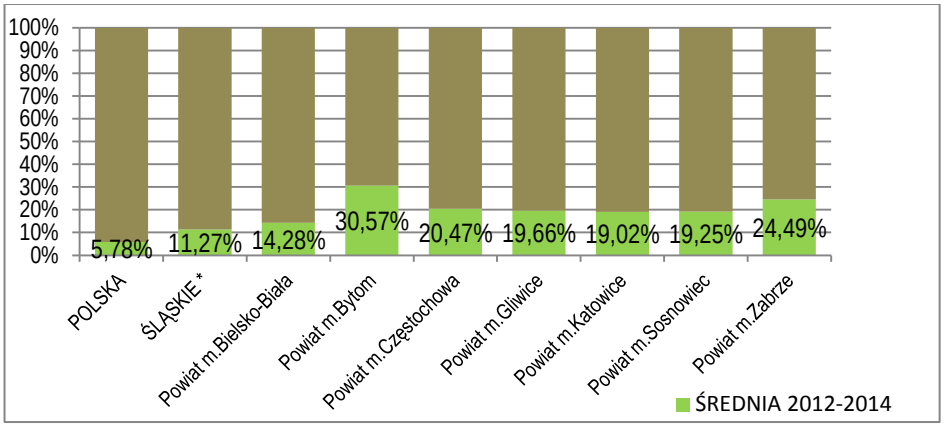
Wykres nr. 14: **Średnie wydatki budżetowe na jednego mieszkańca zrealizowane przez Miasta województwa śląskiego (powyżej 150 tys. mieszkańców)** w latach 2010-2014 w **działach: 852, 853** i 700.



Źródło: opracowanie NIK na podstawie BDL GUS

Jednocześnie struktura wydatków na mieszkańca w tych działach, w ww. miastach województwa w latach 2012-2014 wskazuje, że udział wydatków w ww. działach, w stosunku do wydatków ogółem był w Bytomiu zdecydowanie najwyższy.

Wykres nr 15. **Udział wydatków w działach 852, 853, 700 na mieszkańca, w stosunku do łącznych wydatków budżetowych na mieszkańca, dla miast na prawach powiatu powyżej 150 tys. mieszkańców w województwie**



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie BDL GUS

17. W Bytomiu, w latach 2010-2014 do najważniejszych działań realizowanych w zakresie rozwoju rynku pracy należały:

- Utworzenie w 2013 r. Bytomskiej Strefy Aktywności Gospodarczej (BSAG)[115], w ramach której podpisano umowy dzierżawy nieruchomości z sześcioma podmiotami gospodarczymi.
- Włączenie w 2014 r.[116]do Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej S.A. nieruchomości położonej na terenie Bytomia.

[115] BSAG została powołana 27 maja 2013 r. uchwałą nr XV201/13 Rady Miejskiej w Bytomiu (obszar I i II) oraz uchwałą nr XXIII/309/13 z 25 listopada 2013 r. (obszar III i IV). Strefa obejmuje 4 obszary o łącznej powierzchni 92.867m^2

- Podjęcie w 2013 r. realizacji projektu pn.: Przygotowanie koncepcyjne terenu inwestycyjnego w Bytomiu - ulice Elektrownia i Racjonalizatorów.
- Przygotowanie projektu pn.: Stworzenie stref aktywności inwestycyjnej na terenach poprzemysłowych Bytomia, obszar 1 - rejon ul. Miejska Dąbrowa, Strzelców Bytomskich, który polega na uzbrojeniu terenu po byłej KWK Powstańców Śląskich, wpisanego w granice KSSE, wraz z budową dróg obsługujących ten obszar. Umowę na dofinansowanie projektu podpisano w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego 2007-2013, w roku 2014.
- Wprowadzenie obniżki miesięcznej stawki czynszu najmu lub dzierżawy za lokale zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej[117].
- Powołanie do życia w 2013 r. Bytomskiej Agencji Rozwoju Inwestycji[118], której zadaniem jest aktywizacja życia gospodarczego w mieście, poszukiwanie nowych inwestorów, wspieranie działalności istniejących w mieście firm i przedsiębiorstw, inicjowanie działań związanych z rozwojem przedsiębiorczości w Bytomiu.
- Wprowadzenie, w roku 2014 i 2015[119] zwolnień od podatku od nieruchomości w ramach pomocy regionalnej na wspieranie nowych inwestycji i tworzenie nowych miejsc pracy związanych z nową inwestycją na terenie miasta Bytomia oraz obniżenie stawki od środków transportowych[120] w celu stworzenia bardziej korzystnych warunków dla prowadzenia związanej z nimi działalności gospodarczej.

Do końca 2012 r. większość działań związanych z aktywizacją gospodarczą Miasta koncentrowała się na działaniach tzw. miękkich, związanych głównie z promowaniem oferty inwestycyjnej. Działania władz w tym okresie polegały na wspieraniu rozwoju, poprzez promowanie działań związanych z kulturą, a także realizacją zadań na rzecz infrastruktury. Działania w zakresie aktywizacji gospodarczej zostały zintensyfikowane dopiero w 2013 r., ale ich skala nie była wystarczająca.

18. Urząd Miejski w ramach wydatków w obszarze zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, w badanym okresie, sfinansował m.in.:

- remonty, modernizacje, budowę budynków i zakup lokali, przeznaczając na to 74 595,2[121] tys. zł, tj. 26,1% wydatków w tym obszarze (średniorocznie w okresie 2011-2014[122] 24,7%), z tego na modernizacje lokali oraz budowę nowych budynków 26 404,4 tys. zł, a na remonty 48 190,7 tys. zł,
- zakup energii w kwocie 84 317,9 tys. zł (29,4% wydatków[123]),
- wydatki na odszkodowania, odsetki i koszty sądowe, w tym wypłacone kwoty odszkodowań (wraz z odsetkami i kosztami sądowymi) z tytułu niedostarczenia lokali socjalnych lub tymczasowych pomieszczeń w związku z orzeczonymi wyrokami eksmisyjnymi w latach 2010-2014 r., w kwocie 11 763,1 tys. zł (4,1% wydatków w obszarze, średniorocznie 5,2%), które wzrosły z 836,3 tys. zł w 2010 r. do 3 615,1 tys. zł w 2014 r. (tj. o 332,2%)

[116] Uchwała nr XXVI/396/12 z dnia 28 marca 2012 r. w sprawie wyrażenia zgody na włączenie do Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej S.A. nieruchomości położonej na terenie Bytomia.

[117] Zarządzenia Prezydenta Bytomia nr 114 z dnia 12 marca 2013 r. oraz nr 231 z dnia 20 maja 2013 r.

[118] Uchwała nr XII/156/13 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 25 marca 2013 r. Celem spółki zgodnie z ww. Uchwałą jest zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej poprzez tworzenie warunków aktywizacji gospodarczej, przyciąganie inwestycji kreującej nowe miejsca pracy, promocję miasta oraz prowadzenie innej działalności ważnej dla rozwoju Bytomia.

[119] Uchwały Rady Miejskiej w Bytomiu: nr XXVIII/376/14 z dnia 3 marca 2014 r. oraz nr IX/128/15 z dnia 27 maja 2015 r.

[120] Uchwała Rady Miejskiej w Bytomiu nr VI/52/12 z dnia 26 listopada 2012 r. w sprawie podatku od środków transportowych na terenie miasta Bytomia

[121] Dane dotyczą wydatków w ramach paragrafów 427* oraz 605* zgodnie z klasyfikacją budżetową. W 2010 r. wydatkowano w ramach tych paragrafów 5 687,9 tys. zł, w 2011 kwotę 17641,9 tys. zł, w 2012 r. kwotę 20 327,2 tys. zł, w 2013 r. kwotę 13 210,9 tys. zł, a w roku 2014 kwotę 17 727,3 tys. zł.

[122] Średnie dla poszczególnych lat wynoszą: w 2011: 24,2%, w 2012: 27,9%, w 2013: 20,4%, w 2014: 26,4%. Struktura wydatków w 2010 r. była zniekształcona, gdyż część wydatków była ponoszona przez spółkę zależną.

[123] Wydatki poniesione w ramach paragrafu 426 – zakup energii.

– rozbiórki budynków, w tym na podstawie decyzji *PINB*, w wysokości 718,5 tys. zł.

Liczba mieszkań ogółem w gminnym zasobie zmalała z 13 853 w 2011 r. do 13 047 lokali w 2014 r. (o 5,8%). W 20% przypadków powodem zmniejszenia stanu było wyburzenie. Liczba mieszkań socjalnych w Bytomiu zmalała w z 435[124] w 2011 do 310 w 2014 (o 28,7%). W latach 2010 - 2013 Miasto dysponowało jedynie czterema tymczasowymi pomieszczeniami, a od 2014 r. kolejnymi siedmioma.

Wielkość komunalnego zasobu mieszkaniowego była niewystarczająca i nieodpowiadająca potrzebom, co w szczególności dotyczy zasobu lokali socjalnych, a więc lokali dla najuboższych mieszkańców.

Nadal aktualny pozostaje wniosek NIK zawarty w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Prezydenta po kontroli nr P/14/104 w zakresie wykonywania przez wybrane gminy obowiązku zapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych[125] dotyczący podjęcia skutecznych działań w celu zwiększenia zasobu lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych stosownie do potrzeb oraz realizacji przyjętych założeń w wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym.

19. Komunalny zasób mieszkaniowy obejmował w 2014 r. 780 budynków (bez wspólnot mieszkalnych). Budynki wybudowane przed 1945 r. stanowiły 68,5%, a przed 1960 r. 25,8 % tego zasobu. Po roku 1980, do końca 2014 r., wybudowano jedynie 3,1% budynków. Stan techniczny tych budynków aż w 27,3 % oceniany był jako zły i bardzo zły. Natomiast 953 budynki wspólnot mieszkaniowych były w znacznie lepszym stanie i jedynie w 6,1 % określono go jako zły i bardzo zły[126]

Stan techniczny zasobów mieszkaniowych wymagał nakładów niewspółmiernych do możliwości Miasta.

Stan budynków mieszkalnych był tak zły, że w wielu przypadkach stwarzał zagrożenie dla życia i zdrowia mieszkańców.

W toku kontroli stwierdzono niezrealizowanie przez zarządców nieruchomości nakazów PINB dotyczących budynków zarządzanych przez Bytomskie Mieszkania[127]. Nie zostały wykonane 194 nakazy PINB, z których 58 miało nadany rygor natychmiastowej wymagalności ze względu na ochronę zdrowia i życia ludzkiego, na podstawie art. 108 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego[128].

Miasto nie wykonało m.in. decyzji PINB nakazujących wyłączenie z użytkowania trzech budynków[129], w których stwierdzono uszkodzenia konstrukcji. Osiem lokali w tych budynkach było zajętych przez lokatorów, z których czterech posiadało obowiązujące umowy najmu.

Już w 2013 r., po przeprowadzeniu kontroli nr K/13/006, NIK skierowała do Prezydenta wniosek o podjęcie działań w celu wykonania decyzji PINB, dotyczących postępowania z budynkami, za które w latach poprzednich Miasto uzyskało odszkodowania od przedsiębiorców górniczych z tytułu szkód górniczych. Dotyczyło to m.in. niewykonania decyzji PINB, w przypadku pięciu budynków[130], zgodnie z którymi Miasto zostało zobowiązane do ich natychmiastowej rozbiórki. Trzy z ww. budynków (przy ul. Północnej) znajdowały się nadal na ww. wykazie niezrealizowanych decyzji.

[124] Dane wskazane przez Bytomskie Mieszkania.

[125] Oceniono negatywnie stopień zaspokojenia potrzeb na lokale socjalne i pomieszczenia tymczasowe w Gminie oraz niezrealizowanie założeń wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy w latach 2011-2013.

[126] Wg Raportu o stanie Bytomia.

[127] Wg stanu na 27 lutego 2015 r.

[128] Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.

[129] Budynek przy ul. Piłsudskiego 10, ul. Piekarskiej 26 oraz ul. Żeromskiego 1.

[130] Przy ulicach Odrzańskiej 36, Słonecznej 29 oraz Północnej 50, 62 i 64.

Łączne koszty poniesione na rozbiórki budynków w okresie 2010-2014 wyniosły co najmniej 718,5 tys. zł).

Miasto poniosło również znaczne wydatki związane z wypłatą odszkodowań z tytułu niezapewnienia lokali socjalnych lub tymczasowych pomieszczeń w związku z orzeczonymi wyrokami eksmisyjnymi. W okresie 2011-2014 wypłacono z tego tytułu 8 956,8 tys. zł[131].

Sześć z 20 złożonych wniosków przez Bytomskie Mieszkania w 2014 r., o zwiększenie planu wydatków, dotyczyło pilnych robót remontowych lub wyburzeń i natychmiastowych rozbiórek konstrukcji na kwotę 20 282,9 tys. zł. Wnioski te nie zostały uwzględnione z powodu braku środków w budżecie Miasta.

Opóźnienia w realizacji pilnych robót budowlanych i niezbędnych remontów, przyczyniły się do pogłębienia problemów dotyczących stanu technicznego zasobów mieszkaniowych, co skutkuje koniecznością zwiększenia nakładów na jego utrzymanie w przyszłości.

20. Zbadane zadania w ramach gospodarki mieszkaniowej na łączną kwotę 14 228,5 tys. zł, w tym: [1] przebudowa budynku przy ul. Zielnej 25a na mieszkania zamienne, [2] budowa i przebudowa budynków mieszkalnych z mieszkaniami socjalnymi i zamiennymi, [3] modernizacja pustostanów na mieszkania socjalne, zamienne i zastępcze, [4] zakup oraz remont mieszkań przez Miasto z udziałem środków pochodzących Funduszu Dopłat, realizowano zgodnie z założeniami w zakresie osiągniecia zaplanowanych efektów, z wyjątkiem zakupu mieszkań.

Zaplanowanych założeń nie osiągnięto w zadaniu „Rozwój budownictwa komunalnego i socjalnego w Bytomiu" [4], gdyż nie dokonano zakupu zaplanowanej liczby mieszkań. Z planowanych 3 300 tys. zł wydatkowano 1 240,1 tys. zł (tj. 38%). Wskutek niewystarczającej koordynacji działań w jst zaplanowany rezultat – pozyskanie przez Miasto 10 mieszkań – nie został osiągnięty.

W roku 2014 jednostka Miasta – Bytomskie Mieszkania - miała zakupić z udziałem środków pochodzących z Funduszu Dopłat 10 mieszkań od TBS Bytom Sp. z o.o.[132], jednak zakupiono tylko trzy, gdyż pozostałe zostały wcześniej sprzedane przez TBS.

W działalności Miasta w zakresie gospodarki mieszkaniowej stwierdzono nieprawidłowości w postępowaniu o udzielenie zamówień na remont lokali.

Miasto udzieliło zamówienia na remont mieszkań przy pl. Grunwaldzkim 7 oraz przy ul. Żeromskiego 14, bez zastosowania przepisów ustawy PZP. W pierwszym przypadku zawarto dwie umowy na łączną kwotę brutto 116 tys. zł (z jednym wykonawcą), natomiast w drugim przypadku łączna kwota umów wynosiła brutto 82 tys. zł (z dwoma wykonawcami).

Ww. łączne wartości umów na remonty w poszczególnych obiektach budowlanych[133] przekroczyły kwotę wskazaną w art. 4 ust. 8 ustawy PZP, stanowiącą limit zobowiązujący do stosowania tych przepisów. Okres między datami zawarcia poszczególnych umów był krótszy niż rok i wynosił odpowiednio jeden miesiąc i osiem miesięcy. Przyczyną zawarcia umów niezgodnie z przepisami PZP, były stosowane w Urzędzie Miejskim, w latach 2011-2012, nieprawidłowe zasady szacowania wartości zamówienia na roboty budowlane.

21. Wskutek błędnego planowania Miasto odstąpiło od realizacji projektu pt. „Przebudowa części administracyjno-dydaktycznej budynku internatu oraz zmiany sposobu użytkowania Centrum Inicjatyw Społecznych w Bytomiu, ul. Zielna 25A", po upływie roku i trzech miesięcy od zawarcia umowy z Zarządem Województwa i zwróciło dofinansowanie do realizacji projektu

[131] Kwoty odszkodowań, kosztów sądowych oraz odsetek z tytułu niedostarczenia lokali socjalnych i tymczasowych pomieszczeń, w związku z orzeczonymi wyrokami eksmisyjnymi w wyniosły: 1942,2 tys. zł i 2,37 tys. zł w roku 2011, 3149,5 tys. zł i 14,9 tys. zł w 2012 r., 1135,8 tys. zł i 10,9 tys. zł w 2013 r. oraz 2701,2 tys. zł z tytułu niedostarczenia lokali socjalnych w 2014 r.

[132] Nie zakupiono siedmiu mieszkań za około 2,1 mln zł.

[133] Każdy z budynków zlokalizowanych pod wskazanymi adresami stanowił jeden obiekt budowlany.

w kwocie 621,6 tys. zł[134] oraz odsetki w wysokości 78,4 tys. zł. Całkowita wartość wydatków kwalifikowalnych projektu wynieść miała 1 044,6 tys. zł, w tym kwota dofinansowania z EFRR 901,9 tys. zł. Przyczyną rozwiązania umowy, pomimo zrealizowania w całości zakresu rzeczowego projektu, była zmiana decyzji dotycząca Centrum Inicjatyw Społecznych ze względu na trudną sytuację budżetu Miasta i ograniczanie zatrudnienia, co uniemożliwiało zachowanie trwałości projektu. Przebudowany obiekt (w konsekwencji sfinansowany ze środków własnych) przeznaczono na siedzibę jednostki Miasta – Bytomskie Mieszkania.

Przyczyną odstąpienia od realizacji tego projektu był brak rzetelnej analizy potrzeb na etapie planowania zadania, w zderzeniu z możliwościami finansowymi Miasta. Odstąpienie od umowy o dofinansowanie, skutkowało poniesieniem dodatkowych kosztów z budżetu jst, w wysokości 78,4 tys. zł, co NIK oceniła jako działanie niegospodarne.

4.3.4. *Skuteczność prowadzonych działań*

PUP w Bytomiu

1. Działania mające na celu ograniczanie negatywnych skutków społeczno-ekonomicznych na rynku pracy, realizowane przez PUP w badanym okresie, były zgodne (z wyjątkiem stwierdzonych uchybień) z przyjętymi założeniami.

Skuteczność zewnętrzna poszczególnych form aktywizacji, w tym w ramach zbadanych programów, której przejawem jest długotrwałe zatrudnienie bezrobotnego, była niewystarczająca. Stopa bezrobocia znacznie przekraczała poziom w kraju i w województwie.

Stopa bezrobocia w Bytomiu na przestrzeni lat 2010 do 2014 r. była najwyższa wśród miast województwa i rosła od 18,1% w 2010 r. do 21,1% w 2013. W 2014 r. zmalała do poziomu 19,8%. Była ona od 5,7 do 8,4 pkt. wyższa od średniej w kraju i od 8,1 do 10,2 wyższa od średniej dla województwa śląskiego.

Stopa bezrobocia w czerwcu 2011 r., 2012 r. i 2013 r. wynosiła odpowiednio 18,7%, 19,0% i 20,5%, tym samym przekraczała poziom 150% przeciętnej stopy bezrobocia w kraju (wynoszący odpowiednio 17,9%, 18,5%, 19,8%). W związku z tym, zgodnie z art. 73 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o promocji zatrudnienia w latach 2012-2014 okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych zamieszkałych na obszarze Bytomia wynosił 12 miesięcy.

W październiku 2015 r. stopa bezrobocia w Bytomiu była nadal wysoka, przeszło dwukrotnie wyższa niż w miastach województwa śląskiego (8,1 %) i wynosiła 17,0 %. Jednocześnie była **najwyższa** wśród miast na prawach powiatu w województwie. Pozostałe miasta na prawach powiatu z najwyższym wskaźnikiem to Siemianowice Śląskie (11,7 %), Sosnowiec i Świętochłowice (11,6 %). Dla Polski wskaźnik ten wynosił 9,6 %.

2. W PUP badano zakładane wskaźniki realizacji wdrażanych projektów: [1] „Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych bezrobotnych i poszukujących pracy", [2] „Transfer Dobrych Praktyk" oraz [3] „Działalność Centrum Aktywizacji Zawodowej w PUP w Bytomiu" ustalonych w Planie rozwoju do 2015[135]. Corocznie, zgodnie z art. 9 ust.1 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia, przygotowywano programy promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, w których PUP dokonywał podziału swojej aktywności na priorytety i działania, oraz określał mierniki produktu realizacji poszczególnych działań i priorytetów, takie jak np.: liczba osób objętych pomocą w aktywnym poszukiwaniu pracy, liczba dotacji udzielonych bezrobotnym w wieku 50+, liczba zorganizowanych giełd pracy i Targów Pracy, liczba skierowanych osób do odbycia prac społecznie użytecznych. Dokumentami

[134] W dniu 28 grudnia 2011 r.

[135] Projekt Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych bezrobotnych i poszukujących pracy, miernik: liczba uczestników projektu, planowana wartość miernika 220 w 2011 r., 110 w 2012 r., 110 w 2013 r., 110 w 2014 r., osiągnięta wartość miernika 242 w 2011 r., 241 w 2012 r., 283 w 2013 r., 252 w 2014 r. Projekt Transfer Dobrych Praktyk miernik: liczba uczestników projektu, planowana wartość miernika 12 w 2012 r., osiągnięta wartość miernika 12 w 2012 r. Projekt Działalność Centrum Aktywizacji Zawodowej w PUP w Bytomiu, miernik: liczba uczestników projektu, planowana wartość miernika 1 610 w 2011 r., 545 w 2012 r., 543 w 2013 r., 555 w 2014 r., osiągnięta wartość miernika 10 707 w 2011 r.,10 966 w 2012 r., 11 571 w 2013 r., 10 387 w 2014 r.

planistycznymi PUP były również tworzone na kolejne lata plany zadaniowe stanowiące element ogólnych Planów Miasta (do tworzenia budżetu zadaniowego Bytomia) oraz karty zadań służące do tworzenia Regionalnego Planu Zatrudnienia. W latach 2010-2014 w działaniach PUP nie osiągnięto wszystkich zakładanych wartości wskaźników określonych w dokumentach planistycznych. Przykładowo w 2011 r. i 2012 r. nie przeszkolono zakładanej liczby osób bezrobotnych i poszukujących pracy (2011 r. - plan 763/wykonanie 667; tj. 87,4%; 2012 r. - plan 775/wykonanie 738; tj. 95,2%). W 2013 r. nie zrealizowano zaplanowanej liczby prac interwencyjnych (plan 5/wykonanie 2) i nie objęto pomocą w aktywnym poszukiwaniu pracy zakładanej liczby osób w ramach działania „Aktywizacja osób w wieku 50+" (plan 90/wykonanie 26). Ponadto nie zrealizowano zaplanowanej liczby prac interwencyjnych (plan 20/wykonanie 2) i dotacji (plan 20/wykonanie 9;) w ramach działania „Pomoc młodzieży rozpoczynającej karierę zawodową". W 2014 r. nie zrealizowano zaplanowanej liczby prac interwencyjnych (plan 3/wykonanie 2) i doposażeń stanowisk pracy (plan 8/wykonanie 6) oraz nie objęto pomocą w aktywnym poszukiwaniu pracy zakładanej liczby osób w ramach działania „Aktywizacja osób w wieku 50+" (plan 60/wykonanie 14). Ponadto nie zrealizowano zaplanowanej liczby prac interwencyjnych (plan 3/wykonanie 2) oraz nie objęto pomocą w aktywnym poszukiwaniu pracy zakładanej liczby osób w ramach działania „Pomoc młodzieży rozpoczynającej karierę zawodową" (plan 100/wykonanie 22).

W PUP nie przywiązywano należytej wagi do monitorowania postępów w realizacji celów wyznaczonych w dokumentach strategicznych Miasta (Strategiach Rozwoju Bytomia czy SRPS) i nie udokumentowano badania postępów realizacji ustalonych w strategiach celów odnoszących się do zagadnień bezrobocia i polityki rynku pracy.

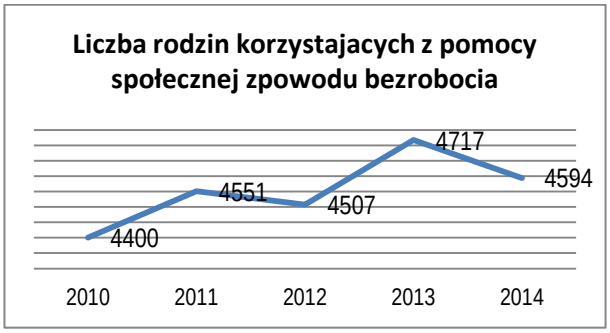
3. Dyrektor PUP, co roku, przedkładał Powiatowej Radzie Zatrudnienia roczne sprawozdania z działalności PUP. Sprawozdania za rok 2013 i 2014 zostały pozytywnie zaopiniowane przez Radę. Rada Zatrudnienia w Bytomiu nie dokonywała w dokumentacji z posiedzeń oceny sprawozdań z działalności PUP za lata 2010, 2011 i 2012, co było niezgodne z art. 22 ust. 5 pkt 6 ustawy o promocji zatrudnienia, który stanowi, że do zakresu działania powiatowej rady zatrudnienia/rynku pracy należy ocenianie okresowych sprawozdań z działalności powiatowych urzędów pracy.

Zdaniem NIK, Powiatowa Rada Zatrudnienia w Bytomiu, nie dokonując w dokumentacji z posiedzeń Rady oceny sprawozdań z działalności PUP za lata 2010, 2011 i 2012, oprócz niewykonania obowiązku ustawowego, pozbawiła się realnego wpływu na ukierunkowanie zadań PUP, nie dając wskazówek, jakie działania w ocenie Rady były prawidłowe, a jakie winny zostać zmienione.

MOPR w Bytomiu

4. Jednym z najczęstszych powodów korzystania mieszkańców Bytomia z pomocy społecznej było bezrobocie. Problem ten dotyczył od 58,3% w 2010 r. do do 70,7% w 2014 r. rodzin objętych pomocą na podstawie ustawy o pomocy społecznej, tj. w latach 2010-2014: 4 400, 4 507, 4 551, 4 717 i 4 594 rodzin.

Wykres nr 16: **Liczba rodzin korzystających z wsparcia MOPR z powodu bezrobocia.**



Źródło: Opracowanie własne np. danych MOPR

Problem bezrobocia wiązał się ściśle z problemem ubóstwa. Ubóstwo[136] dotyczyło w tych latach odpowiednio: 5 222, 5 056, 5 155, 5 408 oraz 5 260 rodzin objętych pomocą w ramach ustawy o pomocy społecznej.

Znaczną liczbę klientów MOPR stanowiły również rodziny z problemem niepełnosprawności[137], rodziny, w których były osoby długotrwale lub ciężko chore[138] oraz rodziny bezradne w sprawach opiekuńczo – wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego[139] - w tych przypadkach notowano jednak nieznaczne spadki.

5. Oceny skuteczności działań podejmowanych przez MOPR, wg wyjaśnień Dyrektora, zależą od rodzaju i formy wsparcia, jaką otrzymuje osoba i rodzina korzystająca z pomocy Ośrodka. W przypadku świadczeń rodzinnych, dodatków mieszkaniowych, świadczeń alimentacyjnych czy stypendiów, skuteczność działań oceniana jest na podstawie trafnie określonych potrzeb oraz wydatkowania środków zgodnie z przeznaczeniem. W przypadku działań prowadzonych w oparciu o ustawę o pomocy społecznej, ocena skuteczności była prowadzona w oparciu o ocenę indywidualnych przypadków, w ewaluacji kontraktu socjalnego, czy planu pracy z rodziną prowadzonego przez asystenta rodzin. Jako efekt pozytywny przyjmowano między innymi zrealizowanie celów zawartych w planie pracy lub kontrakcie, a negatywny zerwanie kontraktu, przerwanie współpracy z asystentem, czy nieosiągnięcie zakładanych celów.

W odniesieniu do powyższego Izba zauważa, że trafnie określone potrzeby oraz wydatkowanie środków zgodnie z przeznaczeniem, świadczą jedynie o rzetelności działania MOPR. Natomiast realizowanie celów cząstkowych zawartych w planie pracy nie pozwala na pełną ocenę skuteczności działań MOPR. Działania skuteczne to takie, które w określonym stopniu prowadzą do zamierzonego rezultatu.

6. Zgodnie z wymogiem określonym w art. 110 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej, roczne sprawozdania z działalności MOPR za lata 2010 – 2014 Dyrektor przedkładał Radzie Miejskiej. W każdym z tych raportów szczegółowo przedstawiono zakres zrealizowanych zadań oraz podjętych czynności w danym roku. W sprawozdaniu za 2014 r. prezentowano wartościowo i ilościowo realizację m.in.: zadania w zakresie: pomocy środowiskowej, realizacji świadczeń z pomocy społecznej, działania Klubu Integracji Społecznej, zadania dotyczące pomocy instytucjonalnej i działania na rzecz osób starszych, wyniki funkcjonowania Noclegowni i Kuchni, realizacji projektów, programów i strategii, zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy, zadań z zakresu ustawy o świadczeniach rodzinnych i ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, wypłat dodatków mieszkaniowych i zadań w zakresie pomocy materialnej dla uczniów oraz Karty Dużej Rodziny.

W sprawozdaniu nie prezentowano danych wskazujących na stopień osiągnięcia statutowego celu działania MOPR. Nie przedstawiono tam wymiernych rezultatów takich np. jak liczba osób/rodzin usamodzielnionych w wyniku działań i wsparcia MOPR w danym roku, która wskazuje na rzeczywistą skuteczność działań pomocy społecznej.

7. Potrzeby zgłaszane przez MOPR w zakresie zadań obligatoryjnych były uwzględniane w budżecie Miasta, a środki finansowe przekazywano terminowo.

Wykazywane w corocznie składanych Radzie Miejskiej Bytomia sprawozdaniach z działalności MOPR potrzeby nie były w pełni zaspokojone.

[136] Określane według kryterium dochodowego wynikającego z art. 8 ust.1 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym prawo do świadczeń przysługuje osobie samotnie gospodarującej, której dochód nie przekracza obecnie 634 zł, osobie w rodzinie 514 zł, i rodzinie, której dochód nie przekracza sumy kwot kryterium dochodowego na osobę w rodzinie.

[137] W 2010 r. było ich 2 330 osób, a w 2014 r. - 2 133.

[138] W 2010 r. było 2 755 osób, a w 2014 - 2 612.

[139] W 2010 r. było 1 725 osób, a w 2014 - 1 681.

W przypadku świadczeń fakultatywnych, finansowanych głównie ze środków własnych gminy i powiatu, występujące w Bytomiu każdego roku potrzeby przewyższały możliwości budżetu Miasta. I tak np. wysokość środków wykorzystanych na: wypłaty zasiłków celowych pokrywała średnio 61% oszacowanych potrzeb[140]; usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze – 75%[141]; a koszty funkcjonowania dziennych domów pomocy – 79%[142].

Nie zostały zaspokojone również inne potrzeby mieszkańców Bytomia, takie jak: zapewnienie odpowiedniej liczby miejsc w domach pomocy społecznej osobom tego wymagającym[143], utworzenie na terenie Bytomia domu samotnej matki, zorganizowanie wystarczającej liczby jadłodajni (we wszystkich dzielnicach)[144], zapewnienie odpowiedniej liczby etatów dla pracowników socjalnych do poziomu 50 środowisk (rodzin i osób samotnie gospodarujących) na pracownika)[145], zatrudnienie radcy prawnego dla potrzeb konsultacji z pracownikami socjalnymi, oraz zapewnienie niezbędnego sprzętu komputerowego wraz z informatyzacją Ośrodka[146]. Wynikało to w znacznym stopniu z trudnej sytuacji finansowej Miasta.

CIS w Bytomiu

8. Działania CIS uwzględniały cele strategiczne wyrażone w SRPS i w 2014 r. objęły 35 osób. Spośród uczestników Centrum do końca maja 2015 r. jedynie dwie osoby po ukończeniu zajęć w Centrum otrzymały propozycje zatrudnienia i jedna ją przyjęła. CIS, w ciągu roku działalności objął swoją opieką zaledwie 4% osób będących – według Dyrektor Centrum – docelowymi adresatami tego typu form aktywizacji. Z ww. powodów wpływ działań Centrum na rozwiązywanie problemów społecznych Bytomia był niewielki.

Prowadzenie przez Miasto działań dla reintegracji zawodowej i społecznej przez CIS w dotychczasowej strukturze organizacyjnej i finansowej, stwarza ryzyko braku skuteczności i efektywności działań.

Urząd Miejski w Bytomiu

9. Skala niezaspokojonych potrzeb związanych z problemami społecznymi Bytomia, pomimo działań podejmowanych przez władze Miasta, na przestrzeni okresu objętego kontrolą w zasadzie nie ulegała zmniejszeniu, a częstokroć wzrosła, co świadczy o ich małej skuteczności.
Dla przykładu:

<u>W obszarze polityki rynku pracy i pomocy społecznej:</u>

- liczba osób bezrobotnych (zarejestrowanych w PUP) wzrosła z 9 879 zł w 2010 r. do 10 387 zł w 2014 r. (wzrost o 5%), co wobec zjawiska wyludniania się miasta potęguje skalę niezaspokojenia potrzeb w tym zakresie,
- liczba osób oczekujących na umieszczenie w domu pomocy społecznej wzrosła z 149 w 2012 r. do 174 w 2014 r. (tj. o 17%),

[140] Wysokość potrzeb w tym zakresie szacowana na lata 2011, 2013 i 2014 wyniosła 1 200 tys. zł dla każdego roku, podczas gdy zrealizowano odpowiednio: 742,5 tys. zł, 676,4 tys. zł i 806 tys. zł.

[141] Wysokość potrzeb w tym zakresie oszacowano na kwotę 1 015,2 tys. zł na rok 2011 oraz 1 018,9 tys. zł na lata 2013 i 2014, podczas gdy realizacja kształtowała się na poziomie 834,7 tys. zł w 2011 r., 685,7 tys. zł w 2013 r. i 773,6 tys. zł w roku 2014.

[142] Wysokość potrzeb w tym zakresie na lata 2011, 2013 i 2014 oszacowano kolejno na kwoty: 193,2 tys. zł, 208,3 tys. zł oraz 209,2 tys. zł, podczas gdy zrealizowane zostało odpowiednio: 154,5 tys. zł, 155,4 tys. zł w 2013 r. i 174,2 tys. zł.

[143] Liczba oczekujących na skierowanie do domów pomocy społecznej wzrosła z 118 osób (wg potrzeb na 2011 r.) do 134 (wg potrzeb na rok 2015).

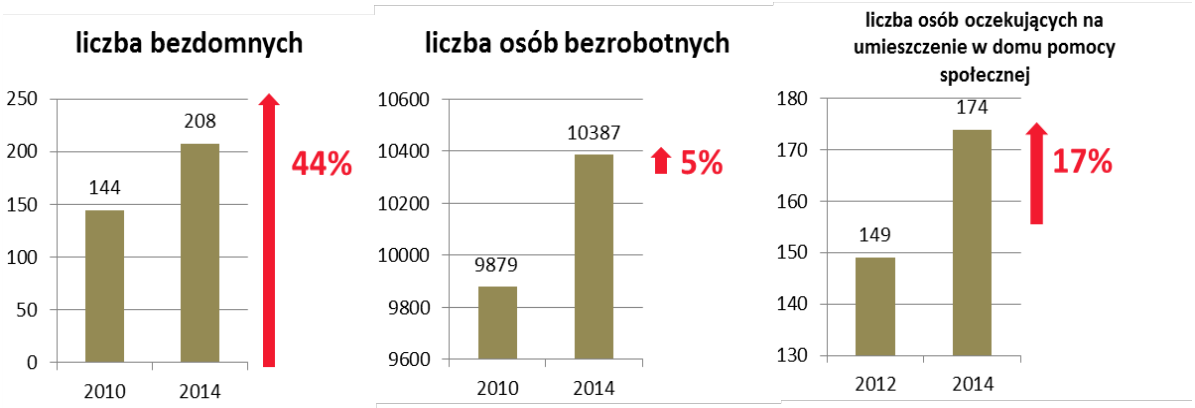
[144] W latach 2011 i 2013 potrzeb (8 punktów) nie zrealizowano, natomiast w latach 2014 i 2015 zlecono wydawanie posiłków kolejno w 3 i w 5 barach zlokalizowanych w różnych dzielnicach miasta.

[145] Według zgłoszonych potrzeb na rok 2011 brakowało 33 etatów, na lata 2013-2014 – 24, a na rok 2015 – 22, jednak wymogi wynikające z ustawy o pomocy społecznej w zakresie zatrudnienia były spełnione.

[146] W roku 2011 na potrzeby związane z zakupem sprzętu komputerowego oraz informatyzacją Ośrodka wydatkowano 56 tys. zł, podczas gdy potrzeby w tym zakresie wynosiły 196,5 tys. zł. W roku 2013 odpowiednio 109,2 tys. zł i 215 tys. zł, a w roku 2014 49,9 tys. zł i 207,5 tys. zł.

– liczba bezdomnych wzrosła i to zarówno jeśli chodzi o liczbę osób liczonych corocznie w okresie zimowym (wzrost ze 144 w 2010 r. do 208 w 2014 r. tj. o 44,4%), jak i liczbę rodzin wskazaną w Ocenie Zasobów[147] (wzrost z 232 rodzin bezdomnych w 2010 r. do 311 w 2014 r.). Jednocześnie liczba osób korzystających z działającej w strukturach MOPR noclegowni wzrosła ze 198 do 224.

Wykres nr: 17



Źródło: Opracowanie własne np. danych Miasta

W udzielonych NIK informacjach jednostki takie jak Dom Dziecka i Dom Pomocy Społecznej dla Dorosłych, wskazały na braki infrastrukturalne i niedoinwestowanie, tj. m.in. brak placówki opiekuńczo-wychowawczej typu interwencyjnego, brak mieszkań chronionych czy lokali socjalnych dla osób pełnoletnich opuszczających dom dziecka, pilne potrzeby inwestowania w infrastrukturę domu pomocy społecznej. Wszystkie jednostki Miasta[148] wskazywały jednak, że podstawowe, bieżące potrzeby osób korzystających z pomocy są zaspokojone.

W zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych[149]:

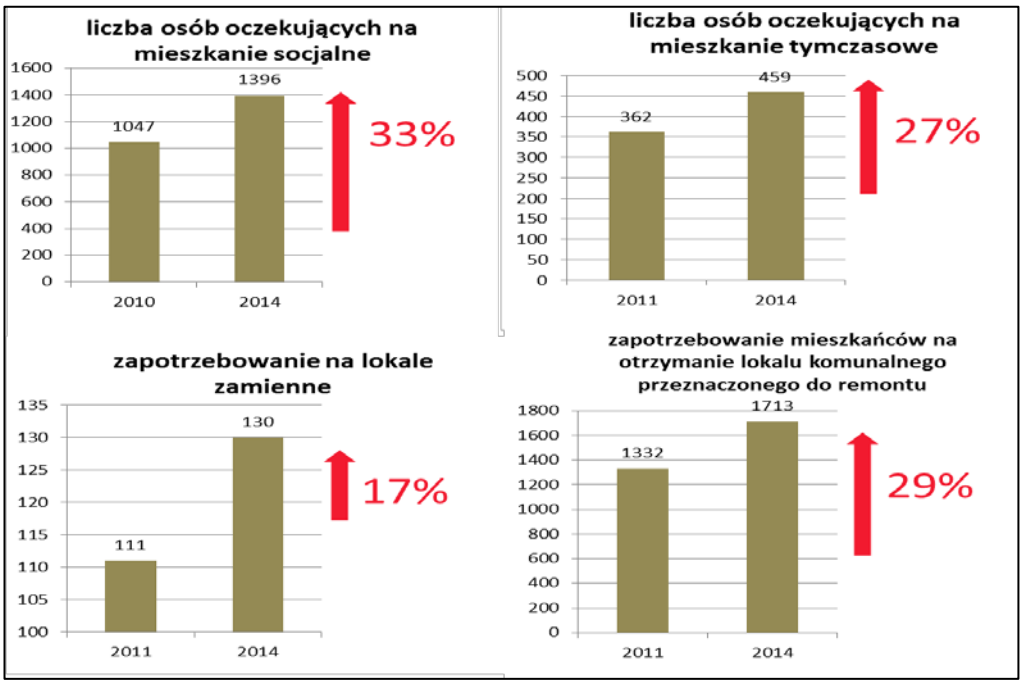
– liczba osób oczekujących na mieszkanie socjalne wzrosła z 1047 w 2010 r. do 1396 w 2014 r. (tj. o 33%), a liczba osób oczekujących na mieszkanie tymczasowe wzrosła z 362 na koniec 2011 r. do 459 na koniec 2014 r.(27%),
– zapotrzebowanie na lokale zamienne wskazane przez jednostkę Bytomskie Mieszkania (przysługujące z tytułu wykwaterowania z uwagi na zły stan techniczny obecnie zajmowanego budynku) na koniec 2014 r. wynosiło 111 lokali. Na koniec 2011 r. było to 130 lokali, natomiast w latach 2012 i 2013 odpowiednio 82 i 64 lokale,
– zapotrzebowanie mieszkańców na otrzymanie lokalu komunalnego przeznaczonego do remontu na koszt własny przyszłego najemcy wrosło z 1332 w roku 2011 do 1713 lokali w roku 2014.

[147] Oceny zasobów pomocy społecznej na rok 2011 i lata następne: 2012, 2013 i 2014, przyjęte odpowiednio: uchwałą RM nr XXX/440/12 z 30 maja 2012 r., przez RM na posiedzeniach nr: XV/13 z 27 maja 2013 r., XXXII/14 z 30 maja 2014 r. oraz IX/15 27 maja 2015 r. (opracowania własne), zwana dalej odpowiednio Oceną zasobów 2011 *do 2014*.

[148] Informacje dla NIK udzielone zostały przez: Dom Pomocy Społecznej dla Dorosłych, Centrum Interwencji Kryzysowej i Przeciwdziałania Uzależnieniom, Placówkę Opiekuńczo-Wychowawczą „Bezpieczny Dom", Miejski Ośrodka Opiekuńczy, Środowiskowy Dom Samopomocy I*ntegracja*, Dom Pomocy Społecznej „Kombatant", Placówkę Opiekuńczo-Wychowawczą „Szansa dla Dziecka", Dom Dziecka nr 1, Dom Pomocy Społecznej „Wędrowiec".

[149] Według danych przekazanych przez Bytomskie Mieszkania.

Wykres nr: 18



Źródło: Opracowanie własne NIK np. danych Miasta

Ponadto wysokość niezaspokojonych jedynie w 2014 r. potrzeb finansowych zgłoszonych przez Bytomskie Mieszkania, na koniec 2014 r., wynosiła 26 137 tys. zł. i dotyczyła przede wszystkim przeprowadzenia pilnych robót remontowych nakazanych decyzjami PINB. Według danych BM na koniec lutego 2015 r. nie zrealizowano 194 nakazów PINB.

10. Stopień i skuteczność realizacji celów strategicznych nie był rzetelnie badany przez organy Miasta, pomimo że w dokumentach strategicznych wskazano ogólne zasady monitoringu i ewaluacji.

Urząd Miejski nie posiadał dokumentów potwierdzających prowadzenie takich analiz i ocen realizacji obowiązujących strategii. Nie dysponowano także danymi, wskazującymi na stopień realizacji założeń strategii, gdyż nie stworzono systemu monitorowania, który umożliwiłby szybkie zgromadzenie takich danych. Także w protokołach z posiedzeń Rady Miejskiej nie odnotowano zapisów dotyczących monitorowania, inicjowania takich działań lub ewaluacji zarówno Strategii Rozwoju Bytomia 2009 r. jak i Strategii Rozwoju Bytomia 2020+.

Brak monitoringu uzyskiwanych rezultatów podczas realizacji zadań wynikających z przyjętych dokumentów strategicznych Miasta przez jego organy wskazuje na nieprzywiązywanie należytej wagi do kwestii zarzadzania strategicznego przez Samorząd Bytomia. Istotą strategii miejskiej jest wyznaczanie celów działań nakierowanych na rozwiązywanie problemów społeczności lokalnych i stwarzanie możliwości dla ich osiągnięcia poprzez realizację określonych działań, a monitorowanie osiąganych rezultatów winno umożliwiać odpowiednio szybką reakcję na zaistniałe w otoczeniu zmiany lub błędy założeń i wdrożenie ewentualnych działań korygujących.

Kolejni Prezydenci Miasta, będąc odpowiedzialnymi, zgodnie z treścią strategii za ich wdrożenie, nie stworzyli systemu monitorowania i ewaluacji zarówno działań, jak i uzyskiwanych rezultatów. Nie wydano ponadto żadnych instrukcji wykonawczych komórkom zobowiązanym do zarządzania procesem realizacji ww. strategii. W przypadku Strategii Rozwoju Bytomia 2020+ w Urzędzie rozpoczęto prace mające na celu zaprojektowanie i wdrożenie systemu monitorowania.

5. INFORMACJE DODATKOWE

5.1. Przygotowanie i organizacja kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK. Kontrolę zaplanowano jako kontrolę wykonania zadań, z elementami kontroli zgodności, w obszarach działań strategicznych w zakresie polityki rozwoju obejmujących działania na rynku pracy, działania w zakresie pomocy społecznej/socjalnej oraz zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych. Przyjęty 5-letni okres objęty kontrolą, obejmujący lata 2010-2014, pokrywał się w części z realizacją programów operacyjnych na lata 2007-2013 uraz uwzględniał programowanie działań dofinansowanych z UE na lata 2014-2020.

Równolegle z kontrolą NIK Uniwersytet Śląski w Katowicach prowadził, na zlecenie Izby, badania sondażowe: „Ocena zadowolenia klientów MOPR w Bytomiu", „Ocena zadowolenia klientów PUP w Bytomiu" oraz „Ocena zadowolenia bycia mieszkańcem Bytomia", pozwalające uzyskać wiedzę na temat satysfakcji mieszkańców Bytomia, szczególnie w zakresie świadczonych przez Samorząd usług publicznych.

Doboru podmiotów objętych kontrolą P/15/071 dokonano w sposób celowy, uwzględniając ich udział i rolę w wykonywaniu zadań związanych z zakresem kontroli.

5.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Czynności kontrolne prowadzone były od 20 kwietnia 2015 r. do 22 września 2015 r.

W trakcie kontroli Izba zawiadomiła w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK Prezydenta Miasta, iż w trzech budynkach objętych decyzjami PINB, dotyczących wyłączenia budynków lub ich części z użytkowania, zamieszkują ludzie, pomimo że stan techniczny tych budynków stanowił bezpośrednie zagrożenie życia i zdrowia ludzkiego. W udzielonej odpowiedzi Prezydent poinformował NIK, że wymienione w zawiadomieniu budynki zostały opróżnione i zabezpieczone, a lokatorzy otrzymali mieszkania zamienne lub zamieszkali w hostelu.

Ponadto Izba zawiadomiła Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, w ww. trybie, że stan dwóch niezamieszkałych budynków mieszkalnych, niebędących w zasobie Miasta, stanowi zagrożenie dla życia i zdrowia osób przebywających w ich bezpośrednim sąsiedztwie. Powiatowy Inspektor, powiadomił NIK, o podjętych działaniach w celu zabezpieczenia tych budynków i ich otoczenia.

Do żadnego z ośmiu wystąpień pokontrolnych nie zgłoszono zastrzeżeń.

W wyniku przeprowadzonych kontroli, NIK wnioskowała o podjęcie następujących działań w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników skontrolowanych jednostek:

UM:

1. Podjęcie działań w celu zapewnienia monitoringu stopnia wdrożenia dokumentów strategicznych Miasta.
2. Zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańców budynków, dla których PINB wydał decyzje dotyczące ich wyłączenia z użytkowania.

Jednocześnie NIK zwróciła uwagę w wystąpieniu m.in. na: nieuwzględnienie w dokumentach strategicznych analiz występującego zróżnicowania natężenia problemów i zagrożeń, w poszczególnych obszarach, dzielnicach miasta, nieokreślenie w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych jej ram finansowych i wskaźników realizacji działań oraz niedokonywanie jej aktualizacji, nieustalenie w Strategii Rozwoju Bytomia z 2009 r. i Strategii Rozwoju Bytomia 2020+ wielkości docelowych wskaźników pozwalających na rzetelny monitoring przebiegu wdrażania ich założeń i na ocenę stopnia realizacji zakładanych celów.

PUP:

1. Zapewnienie sporządzania sprawozdań z efektywności wykorzystania środków FP z rezerwy Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sposób rzetelny i zgodny ze stanem faktycznym.

2. Skorygowanie informacji o wykonaniu wskaźnika efektywności zatrudnieniowej projektu PUP + Pracodawca = Współpraca, uwzgledniającej prawidłową liczbę osób zatrudnionych po udziale w projekcie.

CIS w Bytomiu:

1. Zapewnienie ogłaszania na stronie BIP informacji publicznych, o których mowa w ustawie o dostępie do informacji publicznych.

Z odpowiedzi na wystąpienia przekazanych przez kierowników wynika, że podjęto prawidłowe działania w celu ich realizacji ww. wniosków NIK.

Prezydent Bytomia, odnosząc się do zawartych wniosków poinformował, że na ukończeniu pozostają prace nad systemem informatycznym wspomagania zarządzania wdrażaniem Strategii Rozwoju Bytomia 2020+. Odnosząc się do kwestii zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańców, nadal zamieszkujących w budynkach należących do mieszkaniowego zasobu gminy, które zostały objęte decyzjami PINB, nakazującymi ich wyłącznie z użytkowania, niezwłocznie po zakończeniu kontroli przekazano Bytomskim Mieszkaniom polecenie natychmiastowego i skutecznego podjęcia wszelkich działań mających na celu wykwaterowanie mieszkańców z nieruchomości zagrażających życiu i mieniu. Nadto Rada Miejska w dniu 23 listopada 2015 r. podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Bytomia na lata 2015-2020.

W związku z ujawnionymi przypadkami niezapewnienia bezpieczeństwa użytkowania obiektów budowlanych w dniu 3 lutego 2016 r. zostało skierowane zawiadomienie do Prokuratury Rejonowej w Bytomiu. Prokuratura Rejonowa w Dąbrowie Górniczej powiadomiła NIK o wszczęciu śledztwa w tej sprawie w dniu 3 marca 2016 r.

Rezultaty finansowe kontroli wyniosły 276 396 zł[150].

[150] 197 992 zł - kwota udzielonych zamówień naruszeniem zasad PZP, 78 404 zł – wysokość odsetek z tytułu zwrotu dofinansowania z EFRR.

Załącznik nr 1
Wydatki Samorządu Bytomia w latach 2010-2014
poniesione na rozwiązywanie problemów społecznych w obszarze pomocy społecznej, rynku pracy i zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych

Kategoria	2010	2011	2012	2013	2014	Razem
Wydatki Samorządu Bytomia na rozwiązywanie problemów społecznych w mieście, w tys. zł						
Polityka społeczna	119 888,44	121 265,53	125 211,99	132 482,81	135 036,69	633 885,45
Polityka rynku pracy	42 805,11	33 889,15	37 527,03	48 571,22	44 243,37	207 035,89
Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych	9 322,13	72 973,63	72 813,45	64 887,23	67 128,49	287 124,93
Razem, z tego:	172 015,68	228 128,31	235 552,46	245 941,26	246 408,55	1 128 046,27
wydatki budżetowe	136 939,25	202 791,35	206 904,18	207 157,85	212 916,55	966 709,17
wydatki pozabudżetowe	35 076,43	25 336,96	28 648,29	38 783,41	33 492,00	161 337,10
w tym:						
Wydatki PUP						
Budżet Państwa	5 790,10	6 458,30	6 887,80	7 119,70	7 367,10	33 623,00
Budżet Gminy	3 824,60	4 001,30	4 048,20	3 971,50	4 462,40	20 308,00
Środki Unijne	144,30	149,60	699,50	722,10	1 034,50	2 750,00
Inne środki z UE- Leonardo da Vinci			79,90			79,90
PFRON	243,10	90,40	171,90	113,90	152,40	771,70
Fundusz Pracy	32 032,30	22 289,60	24 635,40	35 384,50	29 671,60	144 013,40
Razem, z tego:	42 034,40	32 989,20	36 522,70	47 311,70	42 688,00	201 546,00
wydatki budżetowe	9 759,00	10 609,20	11 715,40	11 813,30	12 864,00	56 760,90
wydatki pozabudżetowe	32 275,40	22 380,00	24 807,30	35 498,40	29 824,00	144 785,10
Wydatki MOPR						
Budżet Państwa	58 590,76	60 252,97	64 108,67	68 573,84	70 386,53	321 912,76
Budżet Gminy	31 602,70	33 712,76	34 316,63	36 664,08	38 391,78	174 687,96
PFRON	2 800,60	2 957,37	3 840,53	3 284,51	3 668,31	16 551,32
Środki UE	2 337,81	2 341,18	2 273,98	3 166,08	2 079,17	12 198,21
Inne	33,29	40,46	46,37	52,09	53,01	225,21
Razem, z tego:	95 365,16	99 304,75	104 586,17	111 740,59	114 578,80	525 575,47
wydatki budżetowe	92 564,56	96 347,38	100 745,65	108 456,08	110 910,48	509 024,14
wydatki pozabudżetowe	2 800,60	2 957,37	3 840,53	3 284,51	3 668,31	16 551,32
Wydatki CIS						
Budżet Gminy					312,5	312,5
Budżet Państwa					0,4	0,4
Środki UE					16,3	16,3
Razem, z tego:					329,20	329,20
wydatki budżetowe					329,20	329,20

Załącznik nr 2

Wyniki badań sondażowych[151]

Ocena zadowolenia bycia mieszkańcem Bytomia

Biorąc pod uwagę przedstawione w niniejszym raporcie dane oraz ustalenia wynikające z ich analizy, sformułowano wniosków podsumowujących zrealizowane przedsięwzięcie badawcze. Wnioski zostały ujęte w dwóch grupach. Pierwszą z nich stanowią syntetyczne ustalenia, których podstawą są przeprowadzone badania sondażowe. W drugiej części zamieszczono ogólne komentarze do sytuacji w Bytomiu w oparciu o diagnozę wynikającą m.in. z przeglądu danych statystycznych.

Najważniejsze konstatacje z badań sondażowych można zawrzeć w następujących stwierdzeniach:

1. *Poziom zadowolenia z zamieszkiwania w mieście można ocenić jako duży – wśród osób biorących udział w badaniu zdecydowaną większość stanowią ci, którzy wyrażają zadowolenie z bycia mieszkańcem Bytomia.*
2. *Poziom zadowolenia z zamieszkiwania w Bytomiu jest zróżnicowany w zależności od płci, wieku i dzielnicy zamieszkania ankietowanych. Kobiety prezentują nieco niższy poziom zadowolenia niż mężczyźni. W wyróżnionych ze względu na wiek kategoriach badanych, największy odsetek osób deklarujących zadowolenie z zamieszkiwania w Bytomiu obserwuje się wśród badanych poniżej 35 roku życia, zaś najmniej usatysfakcjonowani są ankietowani w wieku 35-44 lata. Biorąc pod uwagę dzielnicę zamieszkania można stwierdzić, że największy odsetek respondentów deklarujących zadowolenie z mieszkania w Bytomiu odnotowany został w Miechowicach, najmniejszy zaś – w dzielnicy Bobrek.*
3. *Mimo deklarowanej satysfakcji z zamieszkiwania w Bytomiu, ankietowani oceniają warunki życia w mieście bardzo krytycznie, wyrażając jednocześnie przekonanie, że w nieodległych miastach żyje się lepiej.*
4. *Zmiennymi, które różnicują ocenę warunków życia w Bytomiu jest płeć, wiek oraz dzielnica zamieszkania. Bytomianie są bardziej krytyczni w odniesieniu do tej kwestii, aniżeli bytomianki, co wyraża się w nieco większej frekwencji wskazań sugerujących, że warunki życia w większości okolicznych miast są lepsze niż w Bytomiu. Najbardziej pozytywne opinie uzyskano w kategoriach osób najmłodszych (18-24 lata) i najstarszych (powyżej 70. lat), natomiast najczęściej przekonanie o gorszych warunkach życia w Bytomiu wyrażali badani w wieku 35-44 lata, 45-54 lata oraz 60-70 lat. Mieszkańcy dzielnic Sucha Góra-Stolarzowice-Górniki oceniają warunki życia w Bytomiu najbardziej korzystnie, z kolei najbardziej krytycznie okazują się wypowiadać na ten temat mieszkańcy dzielnic Karb-Bobrek.*
5. *Ankietowani są jednomyślni w ocenie warunków pracy w Bytomiu na tle okolicznych miast – formułują na ogół negatywne opinie na ten temat, co pozwala wnioskować o tym, że są świadomi trudnej sytuacji na lokalnym rynku pracy.*
6. *Aktywność zawodowa jest czynnikiem wpływającym na ocenę warunków pracy w Bytomiu na tle okolicznych miast. Osoby nieaktywne zawodowo: seniorzy oraz – w pewnym zakresie – osoby młode, do 24 roku życia formułują na ten temat opinie mniej krytyczne, aniżeli ci, którzy są czynni zawodowo. Dowiedziono również liniowej zależności pomiędzy poziomem wykształcenia ankietowanych i ich opiniami na temat warunków pracy w Bytomiu. Okazuje się, że wraz ze wzrostem poziomu wykształcenia rośnie odsetek osób, które krytycznie oceniają warunki pracy*

[151] Na podstawie raportu opracowanego na zlecenie NIK przez Sławomir Sitek, Agata Zygmunt, Andrzej Górny, Anna Sitek, Elżbieta Zuzańska –Żyśko, Uniwersytet Śląski, Katowice, 2015

w Bytomiu na tle większości okolicznych miast. Pewne różnice w ocenach warunków pracy w Bytomiu obserwuje się wśród mieszkańców poszczególnych dzielnic: najmniej krytyczne oceny formułują mieszkańcy grupy dzielnic Sucha Góra-Stolarzowice-Górniki, natomiast najbardziej negatywne opinie należały do mieszkańców Śródmieścia.

7. *Respondenci bezapelacyjnie jako najlepszą dzielnicę do zamieszkania wskazali Miechowice. Zaobserwowano również zjawisko polegające na tym, że znaczna część mieszkańców uważa za najlepszą dzielnicę miejsce swego zamieszkania. Po korekcie polegającej na pominięciu głosów mieszkańców tej samej dzielnicy, pozycja Miechowic umocniła się. W pierwszej trójce znalazły się jeszcze Szombierki i Stroszek, z kolei Śródmieście spadło na czwarte miejsce. Najwięcej pozytywnych opinii wśród mieszkańców danej dzielnicy odnotowano w Stolarzowicach i Os. Gen. Ziętka, gdzie 100% pytanych mieszkańców dzielnicy wskazało jako najlepszy obszar miasta przez nich zamieszkały.*

8. *W grupie najgorszych dzielnic zdecydowanie pierwsze miejsce zajął Bobrek, który skoncentrował więcej niż 50% wszystkich głosów. Drugie miejsce zajął Karb. Mniejszą, choć również znaczną liczbę negatywnych wskazań odnotowało Śródmieście i Rozbark. W ujęciu przestrzennym koncentracja negatywnie postrzeganych dzielnic występuje w południowo-zachodniej i południowej części miasta. Najbardziej krytycznie ocenili swoją dzielnicę mieszkańcy Bobrka, w przypadku których 50% ankietowanych wskazywała, że jest to dzielnica najgorsza w mieście.*

9. *Ocena poziomu działalności władz miejskich wypadła niekorzystnie, a 55% respondentów wskazała, że władze robią niewiele, aby rozwiązać problemy w mieście. Z kolei 16% pytanych stwierdziło, że władze nic nie robią. Odpowiednio pozytywnych opinii mówiących, że władze robią dosyć dużo lub wszystko co w ich mocy, aby rozwiązać istniejące problemy było 22%. Korzystniej natomiast wypada poziom oceny poinformowania o sprawach miasta, gdzie dominowało stwierdzenie o średnim stopniu doinformowania (36,0%). Na całkowity brak informacji uskarżało się 14% pytanych, podczas gdy 20% twierdziło, że są dobrze poinformowani. Stwierdzono również zależność, z której wynika, że osoby lepiej poinformowane korzystniej oceniają działania władz miasta. Najbardziej krytycznie działania samorządu lokalnego oceniły osoby z wyższym wykształceniem. W ujęciu przestrzennym najwięcej osób zadowolonych z polityki miejskiej było wśród mieszkańców Miechowic, zaś najmniej w dzielnicach Karb i Bobrek oraz w północnej części miasta.*

10. *Bytomianie najbardziej lubią parki, tereny zielone oraz bytomski rynek i stare odnowione kamienice. Mieszkańcy bardzo lubią także kulturę i rozrywkę, zwłaszcza imprezy ogólnomiejskie, występy tzw. kultury masowej. Do lubianych elementów miasta można zaliczyć także handel, szczególnie przez mieszkańców dzielnic z poza centrum. Podsumowując, bytomianie najbardziej pozytywnie postrzegają elementy infrastrukturalne, przestrzenne i usługowe.*

11. *Najbardziej nielubianymi elementami w mieście były aspekty przestrzenne oraz problemy społeczne. Mieszkańcy nie lubią ogólnego nieporządku, zaniedbanych kamienic, jak również nieestetycznych bytomskich bram i śmietników, pustostanów, bocznych ulic oraz różnych kwestii związanych z dzielnicami miasta. Te elementy wpływają na przygnębiający obraz Bytomia.*

12. *Jest także wiele problemów społecznych, których nie lubią bytomianie. Wśród nich można wyróżnić: biedę i bezdomność oraz bezrobocie. Bezdomność oczywiście występuje w każdym mieście, ale w Bytomiu, wydaje się ona być widoczna w przestrzeni miasta. Źle to wpływa na ogólny wizerunek miasta. Ponadto bytomianie nie lubią także patologii (także wśród dzieci i młodzieży), wandalizmu, chuligaństwa, alkoholizmu i niskiego poziomu kultury osobistej mieszkańców.*

13. *Z badań można wysnuć także wniosek, iż mieszkańcy mają wiele zastrzeżeń do niewłaściwego zarządzania miastem, marnotrawstwa oraz działania różnych instytucji.*

14. *Porównując liczbę odpowiedzi, co najbardziej lubią mieszkańcy, a czego nie lubią w Bytomiu zauważa się przewagę ocen negatywnych nad pozytywnymi, co świadczy o wielu występujących tu problemach z różnych dziedzin życia społeczno-gospodarczego.*

15. *Nasuwa się także wniosek, iż Bytom nie posiada jednej charakterystycznej cechy, która jednoznacznie kojarzyłaby się z miastem, ponieważ około 23% respondentów nie potrafiło odpowiedzieć na pytanie, co najbardziej lubią w Bytomiu. Zatem jest to wyzwanie dla władz miasta*

na przyszłość, aby zastanowić się jaki element miasta mógłby stać się jego „pozytywnym wyróżnikiem" – charakterystycznym logo identyfikującym Bytom na tle innych miast GZM i rozpoznawalnym przez samych mieszkańców.

16. *Badani mieszkańcy Bytomia negatywnie oceniają funkcjonowanie miasta rozpatrywane w wielu zróżnicowanych aspektach. Problematyczne kwestie w przestrzeni miasta to w szczególności:*

- *tworzenie nowych miejsc pracy,*
- *stan dróg, chodników i ścieżek rowerowych,*
- *poziom bezpieczeństwa mieszkańców,*
- *estetyka i czystość w mieście.*

Powyższe kwestie są jednocześnie postrzegane jako problemy niezwłocznie wymagające podjęcia działań zmierzających w kierunku ich rozwiązania.

17. *Płeć, wiek i wykształcenie badanych nie wpływają na postrzeganie deficytów funkcjonowania miasta warunkujących jakość życia mieszkańców. Istotne znaczenie w przypadku oceny niektórych aspektów funkcjonowania miasta ma miejsce zamieszkania (rozpatrywane w podziale na obszary omówione w części metodologicznej raportu). W szczególności zmienna ta rzutuje na ocenę stanu chodników, oferty kulturalnej oraz liczby szkół i przedszkoli w mieście.*
18. *W rankingu problemów społecznych stworzonym na podstawie opinii bytomian pierwsze miejsce zajmuje bezrobocie. Biorąc pod uwagę ustalenia wynikające z analizy odpowiedzi na pytanie o ocenę warunków pracy w Bytomiu na tle większości okolicznych miast można stwierdzić, że respondenci wyjątkowo mocno doświadczają konsekwencji tego problemu. Prawdopodobne jest, że kolejne problemy, określane przez badanych jako istotne, są konsekwencjami trudnej sytuacji na rynku pracy, których skala jest w dużej mierze determinowana bezrobociem. Zapewne właśnie dlatego, że na co dzień bytomianom przychodzi mierzyć się ze skutkami tych problemów, identyfikowane są one jako najpoważniejsze.*

19. *Wśród innych problemów, które zostały przez indagowanych uznane za ważne wymienić trzeba: alkoholizm, ubóstwo, bezdomność, wandalizm i chuligaństwo, kradzieże i włamania oraz zły stan mieszkań i domów.*

20. *Do grupy problemów, które oceniane są jako mniej ważne w mieście zaliczono narkotyki, trudną sytuację osób starszych, przemoc w rodzinie i niepełnosprawność.*
21. *Dotkliwość najpoważniejszych problemów społecznych jest różnie oceniana przez mieszkańców poszczególnych dzielnic. Indagowani z dzielnic Sucha Góra-Stolarzowice-Górniki wykazywali najmniejszą skłonność do identyfikowania konkretnych problemów jako bardzo dużych lub raczej dużych. Z kolei najbardziej krytyczni w ocenie problemów społecznych występujących w mieście najczęściej okazywali się mieszkańcy Śródmieścia, dzielnic Karb-Bobrek oraz Rozbark-Łagiewniki.*
22. *Wiek badanych różnicuje kwalifikowanie jako poważnych takich problemów, jak: ubóstwo, wandalizm i chuligaństwo oraz zły stan domów i mieszkań. Ubóstwo jest najczęściej postrzegane jako duży problem przez osoby powyżej 70. roku życia. Wandalizm i chuligaństwo najczęściej kwalifikują jako bardzo duży lub duży respondenci w wieku 55-59 lat oraz 45-54 lata. Z kolei największą skłonność do postrzegania złego stanu domów i mieszkań w kategoriach poważnego problemu społecznego wykazują osoby w wieku od 25 do 34 lat.*

Odnosząc się do całokształtu omawianej problematyki można stwierdzić, że zarówno sytuacja jak i ocena miasta jest złożona. Społeczno-ekonomiczne problemy Bytomia są wynikiem splotu czynników społecznych, których katalizatorem stały się procesy ekonomiczne, przy udziale problemów przestrzennych o charakterze infrastrukturalno-środowiskowym. Faktem jest, że powszechnie identyfikowany proces kurczenia się miejsc pracy w tradycyjnych gałęziach przemysłu (górnictwie i hutnictwie) był zwornikiem wszystkich zdarzeń.

Jako przyczynę braku odporności na te negatywne zmiany wymienić można:

- *zbyt dużą redukcję miejsc pracy (z sześciu zakładów górniczych pozostał jeden),*
- *brak realnych działań wypełniających powstałą lukę na rynku pracy np. poprzez tworzenie stref ekonomicznych,*
- *stopień dewastacji przestrzenni miejskiej, wpływający na odbiór miasta.*

Wszystkie te elementy oddziałują na tkankę społeczną, która nie była w stanie odpowiednio zareagować. Na taki stan wpłynęły następujące przesłanki:

- *po pierwsze, mieszkańcom organizowano pracę, miejsce zamieszkania, a w zamian wymagano tylko świadczenia pracy. To przyczyniło się do nawyku bierności, która była konsekwencją systemu socjalistycznego i stanowi istotną przyczynę niskiej przedsiębiorczości w mieście.*
- *po drugie tradycyjny model rodziny górniczej, w której to mężczyzna jest głową rodziny i ją utrzymuje, a kobieta zajmuję się domem, w obecnych czasach stracił na aktualności.*
- *po trzecie, były to osoby o niskich kwalifikacjach i wykształceniu, tzw. chłoporobotnicy, którzy na skutek mieszkania w dużym mieście, co prawda zasymilowali się z miejscową ludnością, jednak nie wykształcili oni klasy wielkomiejskiej. Ten stan może osiągnąć dopiero następne pokolenie, mieszkańców urodzonych już w Bytomiu.*

Wymienione przesłanki mają charakter historyczny, współcześnie zaś jedna z przyczyn tego impasu tkwi w konstrukcji systemu. Głównym powodem podejmowania zmian przez ludzi jest albo brak alternatyw (konieczność), albo czynnik motywujący, polegający na tym, że znajdując pracę istotnie można zmienić swoje położenie na korzyść. Jak się okazuje zły, a wręcz patologiczny rynek pracy powoduje, że osoby żyjące z pomocy społecznej nie mają realnego bodźca do podjęcia pracy, gdyż potencjalny (niewielki) dochód może ograniczyć wielkość pomocy społecznej, lecz z drugiej strony nie zmienni zasadniczo ich położenia. W tej sytuacji część osób przyjmuje postawę dopasowania się do sytemu zapomóg. Pracujący respondenci często wskazują, że irytuje ich postawa młodych ludzi posiadających wiele dzieci, którzy wręcz za naiwność życiową poczytują podjęcie nisko płatnej pracy, kiedy można żyć bez obowiązków z zasiłków. Dodajmy, że utrzymywanie się z pomocy społecznej nie pozwala na wysoki standard życia, ale przy niewygórowanych wymaganiach jest przez tych ludzi akceptowalne. W skrajnych przypadkach pojawia się jeszcze bardziej niebezpieczne zjawisko, polegające nie tylko na przystosowaniu się do tego sytemu, ale również do życia na granicy prawa lub jego nagminne łamanie. Z rozmów wynika, że pewna grupa osób regularnie wchodzi w konflikt z prawem i trafia do więzienia, nie traktując tego jako karę.

Reasumując, zatarcie granic poziomów życia pomiędzy pracującymi a osobami żyjącymi z pomocy społecznej jest niebezpiecznym zjawiskiem, utrwalającym niekorzystną sytuację. Należy podkreślić, że nie chcemy stygmatyzować mieszkańców ani przestrzenni Bytomia. Jak wiemy w każdym mieście występują dzielnice lepsze i gorsze, i tak też jest w Bytomiu. Opisując powyższe negatywne zjawiska społeczne, dotykamy tylko pewnej części miasta i jego mieszkańców. A zatem pomimo ogólnie wysokiego natężenia zjawisk niekorzystnych, nie można tak negatywnego obrazu utożsamiać z całą przestrzenią miasta. Optymistycznym akcentem badań może być spostrzeżenie, że wielu respondentów to osoby świadome sytuacji, których postulaty i opinie wydają się być bardzo racjonalne.

Respondenci precyzyjnie zidentyfikowali najbardziej problemowe obszary miasta, wskazując na Bobrek i Karb. Te dzielnice jednak bardzo istotnie różnią się miedzy sobą. O ile w Bobrku problemy przestrzenne potwierdzają się również w sferze społeczno-ekonomicznej, poprzez bardzo niskie dochody, wysokie natężenie bezrobocia, duży odsetek osób objętych pomocą społeczną, o tyle w Karbiu „słynącym" z rozpadających się budynków nie stwierdzono aż takiego natężenia problemów społecznych. Dzielnica ta wypada korzystnie w zakresie dochodów mieszkańców na tle całego miasta. Obserwuje się tu bardzo powolne lecz systematyczne zmiany, które już są zauważalne przez mieszkańców dzielnicy. Nadal jednak w świadomości innych mieszkańców Bytomia, Karb postrzegany jest stereotypowo przez pryzmat dawanych negatywnych zjawisk przestrzennych i społecznych.

Konsekwencją tego jest potrzeba odmiennego podejścia do rozwiązywania występujących tam słabości. Skala i zakres działań musi być dostosowana do specyfiki problemów. W przypadku Karbia rewitalizacja techniczna, może okazać się skuteczna, gdy to samo działanie w Bobrku nie da pozytywnego efektu bez zmiany tkanki społecznej. W tej części miasta praca z ludźmi zmieniająca ich mentalność i styl życia,

dążąca do ich ekonomicznego usamodzielnienia musi stanowić podstawowe działanie. Wypływa z tego wniosek, że nie w każdym z miejsc pozytywne rozwiązanie zależy tylko od wysokości przeznaczonych na ten cel środków.

Jednakże uznajemy, że największy problem tkwi w Śródmieściu oraz w dzielnicy Rozbark i w mniejszym stopniu w Łagiewnikach. Występujące tam trudności, nie przybierają aż tak wysokiego natężenia jak na wcześniej wspominanym Bobrku, natomiast skala wielkości tych dzielnic zarówno w sensie przestrzennym, jak i demograficznym powoduje, że wymiar potrzebnych tam nakładów, jak i działań prewencyjnych jest znacznie większy.

Rola Śródmieścia jest szczególnie istotna, gdyż pełni ono funkcje centrum usługowo-handlowego Bytomia, przez pryzmat którego miasto będzie postrzegane na zewnątrz. Dzielnica ta ma olbrzymie atuty urbanistyczno-architektoniczne, na które zresztą powoływali się mieszkańcy, niestety w stanie dalekim od doskonałości.

Zupełnie inny charakter mają dzielnice północne miasta, które silnie odróżniają się od części centralnej i południowej. Wykazują one zdecydowanie lepszą sytuację, co potwierdzają również respondenci. Można zaryzykować nawet stwierdzenie, że wyróżniają się one pewną własną tożsamością lokalną na tle całego miasta, co w sensie przestrzennym podkreśla linia dzieląca miasto, którą jest autostrada A1.

Reasumując, wyniki przeprowadzonych badań sondażowych w bardzo wysokim stopniu zbieżne są z zestawieniami danych statystycznych. Szczególnie wyraźnie pokrywają się opinie mieszkańców poszczególnych dzielnic z faktami dotyczącymi poziomu dochodów, natężenia problemów bezrobocia czy skali udzielanej pomocy społecznej. Pozwala to stwierdzić, że wyrażone subiektywne odczucia społeczne mają swe potwierdzenie w faktach mierzalnych.

Podsumowując stopień zadowolenia mieszkańców Bytomia jest stosunkowo wysoki, jak na bardzo złożone problemy społeczno-gospodarcze miasta. Natomiast skala zidentyfikowanych problemów jest ogromnym wyzwaniem, od którego może zależeć dalszy rozwój miasta.

Ocena zadowolenia klientów PUP

Biorąc pod uwagę przedstawione w raporcie dane oraz ustalenia wynikające z ich analizy, sformułowano następujące wnioski:

1. *Najczęściej wymienianą przez klientów bytomskiego PUP przyczyną pozostawania bez pracy jest brak ofert zatrudnienia w Bytomiu – wskazało na to 55,5% ankietowanych. Respondenci obawiają się przy tym podjąć pracę z dala od miejsca zamieszkania, ponieważ może się to wiązać z wysokimi kosztami dojazdu.*
2. *Wśród innych przyczyn powodujących trudności w znalezieniu pracy respondenci wymieniali także: swój wiek – dotyczy to głównie osób po 45. roku życia, zbyt niskie kwalifikacje (deklarowane głównie przez ankietowanych legitymujących się wykształceniem gimnazjalnym lub niższym), brak możliwości zapewnienia opieki dzieciom i osobom zależnym (odpowiedź wybierana przede wszystkim przez kobiety) oraz brak ofert pracy spełniających wymagania płacowe badanych.*
3. *Przeważająca część badanych wykorzystuje co najmniej kilka sposobów poszukiwania pracy, zaś do najpopularniejszych należy korzystanie z ofert urzędu pracy oraz wyszukiwanie anonsów pracodawców zamieszczanych w Internecie. Należy także zauważyć, że 42% indagowanych stanowią ci, którzy w poszukiwaniu zatrudnienia osobiście odwiedzają potencjalnych pracodawców. Klienci bytomskiego PUP wydają się zdawać sobie sprawę z tego, że aby zdobyć pracę, należy wykorzystywać różne metody pozyskiwania informacji na temat ofert zatrudnienia.*
4. *Najliczniejsza grupa respondentów akceptowała maksymalny zasięg poszukiwania pracy w odległości od 11-20 km od miejsca zamieszkania. Tylko co dziesiąty bezrobotny nie ogranicza zasięgu przestrzennego branego pod uwagę rynku pracy. Potencjalnie większe odległości dojazdów do pracy akceptują mężczyźni. Przeciętnie dopuszczalna odległość poszukiwania pracy przez bytomskiego bezrobotnego wynosi około 15,7 km.*
5. *Większość bezrobotnych akceptuje jako formę zatrudnienia umowę zlecenie lub umowę o dzieło. Bardziej popularna jest umowa zlecenie, na którą zgodziłoby się 62,5% bezrobotnych. Negatywny stosunek do umów tego typu wyraziło aż 37% respondentów. Ponadto odnotowano 27% grupę*

respondentów, którzy biorą pod uwagę założenie własnej działalności gospodarczej. Takie nastawienie reprezentują głównie osoby młodsze i lepiej wykształcone.

6. *Preferencje dotyczące zawodu czy też stanowiska, które badani uważają za odpowiednie dla siebie są bardzo zróżnicowane. Wskazań 16,5% badanych nie udało się jednoznacznie sklasyfikować według przyjętego porządku. Tym, co wydaje się wspólne dla wielu odpowiedzi trudnych do jednoznacznej kategoryzacji jest konieczność posiadania dyplomu wyższej uczelni, pozwalającego na wykonywanie preferowanego zawodu.*
7. *Wśród skategoryzowanych odpowiedzi na plan pierwszy wysuwają się wskazania na branżę budowlaną jako preferowany sektor zatrudnienia – 12,5%. W dalszej kolejności wymieniano handel (10,5%) i pracę biurową (10%).*
8. *Co dziesiąty badany (11% ogółu) deklarował chęć podjęcia każdej pracy.*
9. *Kobiety częściej niż mężczyźni udzielały odpowiedzi świadczących o chęci pracy w handlu, gastronomii, wykonywania prac biurowych, prostych prac w usługach oraz w grupie deklarujących chęć podjęcia każdej pracy. Mężczyźni z kolei dominowali w kategoriach wskazujących na preferencje w zakresie pracy w branży budowlanej, transporcie, produkcji i przemyśle, wykonywania prac fizycznych oraz technicznie złożonych prac w sektorze usług.*
10. *Respondenci lepiej wykształceni (wykształcenie wyższe i średnie) dominowali w kategorii „inne wskazania" oraz (nieco mniej wyraźnie) w kategorii deklarujących chęć podjęcia pracy biurowej. Osoby legitymujące się wykształceniem zasadniczym zawodowym bądź niższym częściej deklarowały chęć pracy w branży budowlanej, transporcie, produkcji i przemyśle, wykonywania prac fizycznych oraz podjęcia prostej pracy w sektorze usług.*
11. *Bezrobotni z młodszych grup wiekowych deklarowali chęć wykonywania prac wymagających wyższych kwalifikacji. Respondenci ze starszych grup wiekowych przeważali natomiast w grupie badanych wskazujących na chęć wykonywania prac, które nie wymagają szczególnie skomplikowanych umiejętności i zaawansowanych kompetencji*
12. *Wśród respondentów przeważają ci, którzy korzystają ze wsparcia PUP od ponad trzech lat. Są to osoby, które znajdują się w najtrudniejszej sytuacji, biorąc pod uwagę szanse na ponowne zatrudnienie, jednocześnie jednak warto zauważyć, że długi okres korzystania z pomocy PUP oznacza, że wobec osób tych zastosowano prawdopodobnie wiele form wsparcia, toteż dysponują one pewnym doświadczeniem, które pozwala im ocenić pracę urzędu. Jakkolwiek pamiętać należy, że skoro od długiego czasu są klientami PUP, to mogą być szczególnie krytyczni w swoich opiniach.*
13. *Analiza korelacji pomiędzy płcią ankietowanych i długością okresu korzystania ze wsparcia PUP wskazuje na to, że kobiety przeważają w grupie klientów o najdłuższym stażu. Można wnioskować, że to kobiety bardziej niż mężczyźni są przywiązane do pomocy udzielanej im przez PUP.*
14. *Osoby legitymujące się niższym wykształceniem częściej niż te, które są lepiej wykształcone deklarują długi okres korzystania ze wsparcia PUP.*
15. *Mimo że wachlarz form wsparcia, jakim dysponują powiatowe urzędy pracy jest szeroki, to jednak deklaracje badanych pozwalają twierdzić, że niewielu klientów bytomskiego PUP skorzystało z kompleksowej pomocy tej instytucji. Najczęściej bowiem ankietowani wymieniali pojedyncze usługi, z których mieli możliwość skorzystać. Z drugiej strony można przypuszczać, że niektórzy ankietowani, których objęto np. usługą pośrednictwa pracy nie potrafili zidentyfikować tej formy pomocy, ponieważ – być może – pośrednikowi pracy nie udało się ich skutecznie zaktywizować zawodowo. Wobec nieskuteczności tego rodzaju wsparcia mogli nie sklasyfikować pośrednictwa pracy jako istotnej formy wsparcia, jakiej im udzielono.*
16. *Wśród najważniejszych przyczyn korzystania z wesparcia PUP najczęściej wymieniano ubezpieczenie zdrowotne. Dopiero na drugim miejscu znalazło się poszukiwanie pracy. Oznacza to, że mniej więcej co piąty ankietowany zgłasza się do PUP nie po to, aby podjąć zatrudnienie, ale aby skorzystać z różnych świadczeń. Może być tak, że osoby te nie są zainteresowane zmianą swojego statusu lub wątpią w skuteczność PUP jako instytucji pomagającej w znalezieniu pracy.*
17. *Pomoc jaką bezrobotni otrzymali z PUP w większości oceniana jest jako nieskuteczna, co potwierdza 57% uznających, że nie zmieniła ich sytuacji. Zdecydowanie większy udział pozytywnych odpowiedzi występował wśród osób, które aktualnie pobierają zasiłek. Główną przyczyną nieskuteczności wsparcia była kwestia zbyt niskiej jego wysokości pomocy oraz brak sukcesu w poszukiwaniu pracy.*

18. *W przeciwieństwie do skuteczności udzielanej pomocy, ocena zadowolenia z informacji przekazywanych przez pracowników PUP wypada korzystnie. Ponad trzy czwarte osób uważa, że otrzymuje większość lub wszystkie informacje.*
19. *Odpowiedzi respondentów pozwalają wnioskować, że pracownicy PUP są uznawani za osoby, które cechuje wysoka kultura osobista. Można także stwierdzić, że większość indagowanych w miarę wysoko ocenia ich kompetencje i fachowość, jak również komunikatywność. Oceny te nie są jednak na tyle wysokie, by nie można było doskonalić jakości usług świadczonych przez pracowników tej instytucji.*
20. *Największe zastrzeżenia klienci PUP zdają się formułować wobec zaangażowania urzędników w załatwianie ich spraw. Jest tak prawdopodobnie dlatego, że duża część respondentów ocenia pracę urzędników przez pryzmat ich skuteczności w zakresie aktywizacji zawodowej. Jeśli więc przeważającą część ankietowanych stanowiły osoby długotrwale bezrobotne, korzystające ze wsparcia PUP od co najmniej dwóch lat, to krytyczne opinie na temat pracy urzędników nie mogą zaskakiwać. Skoro przez ten czas nie udało się im wejść na rynek pracy, to w oczywisty sposób przynajmniej częściową winą za ten stan rzeczy obarczać będą oni urzędników.*
21. *Oceny pracy urzędników PUP nie wykazują zróżnicowania w zależności od płci, wieku oraz wykształcenia badanych klientów tej instytucji.*
22. *Działanie urzędu zostało ocenione w ośmiu kategoriach, w odniesieniu do których sformułowano średnie oceny od 3,70 do 4,78, co dało średnią ogólną na poziomie 4,04. Najbardziej doceniono brak barier architektonicznych w placówce (4,78), godziny otwarcia (4,31) oraz możliwości łatwego dotarcia do urzędu (4,25). Pięć pozostałych kwestii zostało ocenionych poniżej „4", przy czym najbardziej krytyczne opinie odnosiły się do wymagań formalnych (3,70), czasu załatwienia spraw (3,73) oraz organizacji sposobu załatwienia spraw (3,76). Obszary te wymagają podjęcia działań, zmierzających w kierunku takiego usprawnienia, które przełożyłoby się na wyższą satysfakcję klientów.*
23. *Pogłębiona analiza korelacyjna nie wskazuje na istotne zależności w ocenach działalności PUP, jakie formułowały kobiety i mężczyźni. Osoby z wykształceniem wyższym oceniały działalność PUP bardziej krytycznie niż pozostałe, co może świadczyć o wyższych oczekiwaniach odnośnie do standardów pracy urzędników PUP. Jedyny związek wprost proporcjonalny miał miejsce pomiędzy wiekiem, czasem pozostawia bez pracy a oceną czasu załatwienia spraw w urzędzie. Być może osoby starsze i te, które dłużej są na bezrobociu przywykły do tego sytemu lub zrezygnowały z aktywności, przez co nie zwracają tak dużej uwagi na czas załatwienia spraw. Ponadto liniowość ocen może dowodzić, że klienci oceniają jednostkę merytorycznie, a jej odbiór jest taki sam we wszystkich kategoriach respondentów. Innymi słowy, poziom zadowolenia jest bardzo zbliżony we wszystkich analizowanych grupach klientów. Można zatem sformułować wniosek, że urząd świadczy usługi według standaryzowanych procedur. Nie faworyzuje się, ani nie dyskryminuje żadnych grup – wszyscy klienci są obsługiwani podobnie i według analogicznych standardów.*
24. *Problemy związane z funkcjonowaniem PUP, na które bezrobotni mieszkańcy Bytomia zwracają szczególną, uwagę to przede wszystkim brak pracy, a także kursów i szkoleń. Zdaniem respondentów jest ich za mało, a ich tematyka nie jest zgodna z oczekiwaniami klientów PUP. Badani podnosili także kwestię nadmiernej biurokratyzacji procedur.*
25. *Wśród problemów organizacyjnych najwięcej uwag respondentów było skierowanych do organizacji pracy PUP w Bytomiu, dotyczącej pierwszej rejestracji bezrobotnych, kwestii wydawania zaświadczeń, w sporadycznych wypadkach także niewłaściwego podejścia do klientów. Zwrócono także uwagę na kwestie aktualności ofert pracy, jak i aktualności kursów na tablicach informacyjnych w urzędzie.*
26. *Wielu bezrobotnych w wywiadach bezpośrednich skarżyło się na przedsiębiorców oferujących miejsca pracy za pośrednictwem PUP, na ich instrumentalne podejście do bezrobotnego, niestosowanie się do deklarowanych wcześniejszych kryteriów zatrudnienia, zmienianie stawek godzinowych w trakcie trwania umowy i wiele innych nieprawidłowości. Problemy bezrobotnych mają wymiar wieloaspektowy, a zadowolenie klientów z usług PUP po części uzależnione jest od postawy pracodawców, do których są kierowani.*

Podsumowując badania, sformułowano kilka ogólnych refleksji dotyczących sytuacji `osób bezrobotnych w Bytomiu. Osoby niepracujące często nie kryją, że rejestrują się w urzędzie, aby uzyskać ubezpieczenie

zdrowotne, nie kieruje nimi natomiast faktyczna chęć podjęcia pracy. Przy takim podejściu działania PUP jawić się mogą jako pozorne, a pomoc świadczona przez tę instytucję będzie z góry skazana na niepowodzenie. Wiele osób pracuje na czarno lub wyjeżdża okresowo za granicę.

Z drugiej strony liczba ofert pracy przekazywanych bezrobotnym przez PUP jest zdecydowanie zbyt mała, a ponadto często mają one liczne wady (np. są niekatulane). Żądania płacowe bezrobotnych można uznać za niewygórowane, przy czym ich (deklarowana) mobilność nie jest szczególnie wysoka, co dotyczy głównie kobiet. Na pewno znacznym ograniczeniem w uzyskaniu zatrudnienia są niskie kwalifikacje bezrobotnych i poziom ich wykształcenia.

Na problem bezrobocia w Bytomiu należy spojrzeć szeroko, uwzględniając nie tylko wewnątrzmiejski rynek pracy, ale ogólną sytuacje w konurbacji katowickiej, w tym zwłaszcza w miastach GZM. W nieodległych od Bytomia miastach tj. Katowice, Gliwice czy Ruda Śląska stopa bezrobocia jest znacznie niższa. Być może oprócz odległości przestrzennej istnieje szereg istotniejszych barier jak np.: kapitał społeczny, kulturowy, różnice w mentalności etc. Innymi słowy dla części bezrobotnych zaistnienie na rynku pracy innych miast jest zbyt dużym wyzwaniem.

Niewątpliwie złożoność problemu, jak również znaczne jego natężenie będzie wymagać zastosowania oryginalnych rozwiązań, przełamujących impas na tutejszym rynku pracy.

Ocena zadowolenia kientów MOPR

Biorąc pod uwagę przedstawione dane oraz ustalenia wynikające z ich analizy, zasadne wydaje się sformułowanie wniosków podsumowujących zrealizowane przedsięwzięcie badawcze. Przedstawiono je poniżej w syntetycznej formie.

1. *Najczęściej wymienianą przez respondentów przyczyną korzystania ze wsparcia MOPR są zbyt niskie dochody w rodzinie. Rzadziej wskazywane są problemy ze zdrowiem oraz brak zatrudnienia.*
2. *Najliczniejsze grupy badanych korzystają z następujących form wsparcia: dodatek mieszkaniowy, zasiłek okresowy, zasiłek rodzinny (wraz z dodatkami).*
3. *Wśród indagowanych przeważają osoby, które są stałymi klientami MOPR – ponad połowa ankietowanych korzysta ze wsparcia tej instytucji od ponad trzech lat, co pozwala wnioskować o stosunkowo dużym udziale osób uzależnionych od pomocy społecznej.*
4. *Większość respondentów uznała, że uzyskana pomoc nieznacznie zmieniła ich położenie życiowe – główną tego przyczyną była zbyt niska wysokość świadczeń.*
5. *Badani w większości twierdzili (71% wskazań), że uzyskują wszystkie lub większość informacji potrzebnych do załatwienia swoich spraw w MOPR.*
6. *Klienci bytomskiego MOPR oceniają wysoko pracę urzędników tej instytucji we wszystkich wymiarach jej działania. Najniższe oceny odnotowano w odniesieniu do zaangażowania urzędników w załatwianie spraw klientów, zaś najbardziej doceniana była kultura osobista pracowników tej instytucji. Odpowiedzi respondentów pozwalają wnioskować, że pracownicy MOPR są uznawane za osoby, które cechuje wysoka kultura osobista. Można także stwierdzić, że zdecydowana większość indagowanych bardzo wysoko ocenia kompetencje i fachowość osób pracujących w MOPR. Również komunikatywność i zaangażowanie w załatwianie spraw poszczególnych klientów były oceniane jednoznacznie pozytywnie.*
7. *Mimo, że respondenci stosunkowo korzystnie oceniali pracę urzędników MOPR w pytaniach zamkniętych, to spora grupa w pytaniu otwartym wskazywała na mankamenty i niedogodności, których doświadczają, korzystając z usług tej instytucji. Problemy, jakie ujawniły się w badaniu można sklasyfikować w czterech grupach. Są to: problemy organizacyjne, niedociągnięcia merytoryczne pracowników, biurokratyczne i pozostałe. Frekwencja wskazań w przypadku każdej z tych kategorii problemów była zbliżona. Można przypuszczać, że niewielka reorganizacja z pewnością poprawiłaby wizerunek MOPR-u, w oczach niezadowolonych mieszkańców. Istnieje potrzeba uczytelnienia tablic informacyjnych w MOPR, szczególnie w budynku B.*
8. *Odnosząc się do kwestii związanych ze sposobem działania MOPR, najniżej oceniano czas załatwiania spraw oraz stawiane klientom wymagania formalne. Respondenci mieli też zastrzeżenia do sformalizowania zasad przyznawania pomocy oraz organizacji pracy urzędu.*

9. *Oceny respondentów wskazują jednoznacznie, że lokalizacja obu badanych siedzib MOPR oraz dostęp do nich są dogodne.*
10. *Spora grupa respondentów nie korzysta z internetowych kanałów informacji o działalności MOPR. Jakość strony internetowej urzędu oceniana jest niejednoznacznie.*
11. *Oceny wyrażone w skali 1-5, dotyczące zadowolenia z obsługi przez pracowników MOPR oraz działalności całej placówki należy uznać jako dobre. Potwierdzają to analizy średnich ocen, które wahały się przedziale od 3,93-4,34 w odniesieniu do pracowników w oraz w przedziale 3,39-4,58 w odniesieniu do instytucji.*

Pogłębiona analiza korelacyjna ze względu na płeć, wiek i wykształcenie nie wykazuje istotnych zależności. Liniowość ocen może świadczyć, że klienci oceniają jednostkę merytorycznie a jej odbiór jest taki sam we wszystkich kategoriach wiekowych. Innymi słowy poziom zadowolenia jest bardzo zbliżony we wszystkich analizowanych kategoriach.

Można zatem sformułować wniosek, że urząd pełni funkcje według standaryzowanych procedur. Nie faworyzuje się, ani nie dyskryminuje żadnych grup - wszyscy klienci są obsługiwani na podobnym poziomie i według analogicznych standardów. Respondenci lepiej oceniają pracowników niż samą jednostkę, co świadczy o istotnej roli „czynnika ludzkiego" stanowiska omawianej instytucji. Prowadząc wywiady z respondentami można było dostrzec wysoki poziom empatii i zrozumienia dla pracowników MOPR.

Wysokie oceny pracy urzędników, jak i działalności MOPR, mogą wynikać po części z długiego okresu korzystania z pomocy. Osoby te lepiej znają system działania wsparcia, przez co poruszanie się w tej materii jest dla nich łatwiejsze. Potwierdzają to niektóre opinie, które jako trudności w załatwieniu sprawy w MOPR identyfikują problemy pojawiające się na etapie rejestracji. Badani niejednokrotnie wskazywali, że ich dalsze kontakty z pracownikami urzędu przebiegały już bezproblemowo. Być może beneficjenci MOPR rozpoznali i dostosowali się do istniejącego systemu. W pewnym sensie można uznać, że są oni wyedukowani w tej materii.

Nie oznacza to jednak, że nie pojawiły się uwagi krytyczne oraz wskazania na modyfikacje, które mogłyby poprawić jakość obsługi klientów. Większość postulowanych działań można wdrożyć dosyć szybko i małym kosztem. Dotyczy to głównie działań o charakterze informacyjnym i organizacyjnym. Analizie w szczególności należałoby poddać niejednorodne oceny pracowników MOPR, co wyrażało się stwierdzeniami wskazującymi na fakt, że ich kompetencje i postawy wobec klientów bywają zróżnicowane.

Warto podkreślić, że spora grupa respondentów (ok. 40%) korzystała z pomocy MOPR z powodu braku pracy i zbyt niskich dochodów. W tej sytuacji prawdziwy problem ulokowany jest na rynku pracy, pogłębiony przez ewentualne dodatkowe ograniczenia ze strony beneficjentów.

Załącznik nr 3
Niektóre **uwarunkowania prawne dotyczące kontrolowanej działalności**

Zadania samorządu gminnego

Zakres działania i zadania gminy reguluje ustawa z dnia 8 marca 1990 r. **o samorządzie gminnym**[152]. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (art. 6.1). Zgodnie z art. 7 ust.1 tej ustawy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Zadania własne dotyczą w szczególności: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej (art. 7 ust.1 pkt 1); pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych (art. 7 ust.1 pkt 6); wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (art. 7 ust.1 pkt 6a); gminnego budownictwa mieszkaniowego (art. 7 ust.1 pkt. 7), utrzymania gminnych obiektów (art. 7 ust.1 pkt 15). Ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Zadania takie gmina może wykonywać również na podstawie porozumienia z organami tej administracji. W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym organizacjami pozarządowymi (art.9 ust 1). Wójt[153] wykonuje uchwały rady gminy i zadania określone przepisami prawa (art.30). Do zadań wójta należy w szczególności: przygotowywanie projektów uchwał rady gminy, opracowywanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, określanie sposobu wykonywania uchwał, gospodarowanie mieniem komunalnym, wykonywanie budżetu, zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Zadania samorządu powiatowego

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. **o samorządzie powiatowym**[154] reguluje zasady funkcjonowania powiatu. Stosownie do art. 4 tej ustawy, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, m.in. w zakresie: pomocy społecznej; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; polityki prorodzinnej; gospodarki nieruchomościami; administracji architektoniczno-budowlanej; ochrony środowiska i przyrody; przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy; utrzymania powiatowych obiektów. Do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat.

Zadania samorządu wojewódzkiego

Do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonym ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. **o samorządzie województwa**[155] określa zakres działalności samorządu województwa (art. 11), w tym m.in.: Samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa, która zawiera: diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej województwa, określenie celów strategicznych polityki rozwoju województwa oraz określenie kierunków działań podejmowanych przez samorząd województwa dla osiągnięcia celów strategicznych polityki rozwoju województwa. Samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się m.in.: tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy; racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju oraz wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Samorząd województwa, z własnej inicjatywy lub na wniosek samorządu gminnego lub samorządu powiatowego, może występować o dofinansowanie realizacji

[152] Dz. U. z 2015 r., poz. 1515.

[153] W Bytomiu Prezydent.

[154] Dz. U. z 2015, poz.1445.

[155] Dz. U. z 2015, poz.1392

programów rozwoju, regionalnego programu operacyjnego oraz programu służącego realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności, opracowanego przez zarząd województwa, środkami budżetu państwa i środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej oraz innymi środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych, w trybie określonym w odrębnych przepisach. Wykonywanie zadań związanych z rozwojem regionalnym na obszarze województwa należy do samorządu województwa. Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, m.in. w zakresie: pomocy społecznej; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; polityki prorodzinnej; przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy (art. 14). Ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez zarząd województwa.

Zasady powadzenia polityki rozwoju

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[156] stanowi, że politykę rozwoju prowadzą Rada Ministrów, samorząd województwa, samorząd powiatowy i gminny (art.3). Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego koordynuje realizację strategii rozwoju współfinansowanych ze środków budżetu państwa lub środków rozwojowych pochodzących z Unii Europejskiej lub innych źródeł zagranicznych (art. 3a).

Wykaz ww. ustaw oraz pozostałych podstawowych przepisów prawa dotyczącego m.in. zadań w zakresie polityki społecznej, w zakresie polityki zatrudnienia i rynku pracy, gospodarki mieszkaniowej przedstawiono w załączniku nr 4 do informacji (str.74).

[156] Dz. U. z 2014 r., poz.1649.

Załącznik nr 4

Wykaz **ważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności**

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515)
2. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1445)
3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2015 r., poz. 1392)
4. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2014 r., 1649 ze zm.)
5. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz.163 ze zm.)
6. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2015, poz. 149 ze zm.)
7. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2015 r., poz.1286)
8. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2012 r., poz.124 ze zm.)
9. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2015 r., poz.332 ze zm.)
10. Ustawa z 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2011 r, Nr 43, poz.225 ze zm.)
11. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014, poz.150 ze zm.)
12. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.)
13. Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 883 ze zm.)
14. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014, poz.121 ze zm.)
15. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.)
16. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 poz. 289)
17. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015, poz. 92)
18. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.)
19. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r., poz.1182 ze zm.)
20. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096)

Załącznik nr 5

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Nazwa	Adres	Kierownik jednostki
1	2	3	
1.	Urząd Miejski w Bytomiu (UM)	ul. Parkowa 2 41-902 Bytom	Damian Bartyla – Prezydent Miasta
2.	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie (MOPR)	ul. Strzelców Bytomskich 16, 41-902 Bytom	Rafał Szpak – Dyrektor
3.	Centrum Integracji Społecznej w Bytomiu (CIS)	ul. Karola Miarki 10 41-902 Bytom	Jolanta Torbus – Dyrektor
4.	Powiatowy Urząd Pracy w Bytomiu (PUP)	ul. Łagiewnicka 15 41-902 Bytom	Ryszard Wilk – Dyrektor
5.	Urząd Marszałkowski w Katowicach (ŚUM)	ul. Jagiellońska 2 Katowice	Wojciech Saługa – Marszałek Województwa
6.	Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej (ROPS)	ul. Modelarska 10 40-142 Katowice	Bożena Borowiec - Dyrektor
7.	Wojewódzki Urząd Pracy w Katowicach (WUP)	ul. Kościuszki 30 40-048 Katowice	Grzegorz Sikorski – Dyrektor
8.	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (MIiR)	ul. Wspólna 2/4 00-926 Warszawa	Maria Wasiak – Minister Infrastruktury i Rozwoju

Załącznik nr 6

Wykaz organów/podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Rozwoju
8. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
11. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
12. Przewodniczący Senackiej Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
13. Wojewoda Śląski
14. Marszałek Województwa Śląskiego
15. Przewodniczący Sejmiku Województwa Śląskiego
16. Prezydent Bytomia
17. Radni Rady Miejskiej w Bytomiu