

Najwyższa Izba Kontroli informuje, że pomimo podejmowanych przez samorządy różnego rodzaju inicjatyw i przedsięwzięć, miasta dotknięte skutkami zmian gospodarczych nie mogą być pewne swojej przyszłości. Co prawda działania władz administracyjnych były prawidłowe i sprzyjały poprawie życiowej obywateli. Jednak w poszczególnych miastach skutki negatywnych zmian wywołanych przemianami gospodarczymi w latach 90-tych były na tyle głębokie, że wpływ podejmowanych działań na sytuację społeczeństw lokalnych był zróżnicowany.

Zmiany gospodarcze w Polsce, m. in. restrukturyzacja przemysłu po 1989 r., wywołały istotne konsekwencje na rynku pracy. Upadły liczne zakłady pracy, w tym będące dominującymi pracodawcami. W wyniku reformy administracyjnej, wiele miast utraciło status siedziby władz województwa. Także ogólnoswiatowy kryzys gospodarczy, którego szczyt przypadł na lata 2008-2009, odbił się negatywnie na tempie rozwoju miast w kolejnych latach. Wszystko to spowodowało odpływ najbardziej aktywnych osób do innych regionów kraju czy za granicę. Z powodu trudności z zatrudnieniem, pojawiły się problemy finansowe i społeczne mieszkańców miast, w których te zjawiska nasiliły się najbardziej. W 2015 r. NIK przeprowadziła kontrolę w Bytomiu (P/15/071). Zbadała jak radziła sobie administracja samorządowa i rządowa w zwalczaniu negatywnych zjawisk społeczno-ekonomicznych towarzyszących restrukturyzacji przemysłu. Kontrola wykazała, że działania były zgodne z przepisami i oparte o rzetelne rozpoznanie potrzeb. Jednak skala problemu była tak duża, że działania te były nieskuteczne i nie przyniosły spodziewanych efektów. Aktualne pozostawały problemy bezrobocia, występował wysoki odsetek osób trwale korzystających ze wsparcia opieki społecznej, utrwalone były też rażące różnice w rozwoju i sytuacji materialnej mieszkańców poszczególnych dzielnic, które powodowały, że Bytom nie stanowił jednolitego, zintegrowanego organizmu miejskiego. Wiele z problemów zidentyfikowanych w 2015 r. w Bytomiu występuje także w 10 miastach objętych niniejszą kontrolą: Białymstoku, Białej Podlaskiej, Chełmie, Łodzi, Łomży, Siemianowicach Śląskich, Tarnobrzegu, Wałbrzychu, Zgierzu, Żorach, gdzie Najwyższa Izba Kontroli zbadała efekty działań podejmowanych w czterech obszarach:

- pomocy na rynku pracy,
- pomocy społecznej,
- zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych,
- zapewnienia opieki dzieciom w wieku do lat 3 i w wieku przedszkolnym.

Kontrolą objęto Ministerstwo Rozwoju, sześć urzędów marszałkowskich, 10 urzędów miast, starostwo powiatowe, 10 powiatowych urzędów pracy, 10 ośrodków pomocy społecznej. Skontrolowano lata 2013 - 2016.

Najważniejsze ustalenia kontroli

W każdym ze znanych przypadków miejscowości dotkniętych skutkami przekształceń gospodarczych i społecznych powtarzał się następujący ciąg zdarzeń: upadek dominującego lokalnie przemysłu lub utrata statusu stolicy województwa, wzrost bezrobocia i odpływ ludności. Choć w ostatnich trzech latach zjawisko to w miastach objętych kontrolą uległo wyhamowaniu, to tylko w trzech przypadkach (Białystok, Łomża, Żory) nastąpił nieznaczny przyrost liczby mieszkańców.

W ocenie NIK działania organów administracji publicznej podejmowane w latach 2013-2016, w celu identyfikacji i rozwiązywania problemów społeczno-ekonomicznych, sprzyjały poprawie sytuacji życiowej ich mieszkańców.

W analizowanych dokumentach, **wśród powtarzających się problemów skontrolowanych miast, wskazywano: bezrobocie, starzenie się i zmniejszenie populacji mieszkańców, problemy dotyczące ilości oraz stanu zasobu komunalnego, ubóstwo i dysfunkcyjność rodzin, rosnące zapotrzebowanie na usługi opiekuńcze i miejsca w domach pomocy społecznej, zapotrzebowanie na miejsca w żłobkach i przedszkolach, przy czym problemy miały różną specyfikę i natężenie w zależności od miasta.**

Dokumenty strategiczne i programowe przygotowane przez Ministra Rozwoju, samorządy województw oraz samorządy wszystkich skontrolowanych miast uwzględniały kierunki działań mające na celu poprawę tej sytuacji. Zastrzeżenia NIK dotyczyły dokumentów strategicznych i programowych, które nie były kompletne, lub nie ustalono w nich narzędzi umożliwiających precyzyjną ocenę stopnia realizacji przyjętych założeń. Narzędzia wykorzystane w tych miastach do rozwiązania istniejących problemów społecznych nie były jednak oryginalne, lecz stanowiły odzwierciedlenie mechanizmów stosowanych w tym celu w całej Polsce. Z tego też powodu występująca tam dynamika zmian w skontrolowanych czterech obszarach działalności administracji publicznej odpowiadała co do zasady dynamice ogólnopolskiej, przez co nie nastąpił w tych miastach pozytywny przełom. W sytuacji, w której wymiar negatywnych skutków przemian gospodarczych w poszczególnych skontrolowanych miastach i obszarach był bardzo zróżnicowany (i zdecydowanie większy niż przeciętnie w kraju) niezbędne było wypracowanie indywidualnych, adekwatnych i adresowanych do poszczególnych społeczności rozwiązań systemowych oraz ich skuteczne wdrożenie. Zaniechanie takich działań rodzi zagrożenie, że w przypadku odwrócenia koniunktury gospodarczej i ponownego wystąpienia negatywnych zjawisk na rynku pracy i wzrostu zapotrzebowania na pomoc społeczną, w miastach tych problemy społeczno-ekonomiczne pojawią się na nowo, tym razem ze zwiększoną intensywnością.

NIK ustaliła, że realizacja projektów była spójna z założeniami przyjętych strategii, programów i planów. Działania samorządów województw wspierały miasta objęte kontrolą w ich przedsięwzięciach, mających na celu rozwiązanie zidentyfikowanych problemów. Skontrolowane projekty przyniosły zakładane rezultaty, przyczyniając się do poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców danego obszaru. W urzędach marszałkowskich zapewniono prawidłowość monitorowania postępów w realizacji zaplanowanych zamierzeń. Wszystkie objęte kontrolą samorządy miast podejmowały działania wspierające w różnorodny sposób przedsiębiorczość i rozwój gospodarczy. Na obszarach w specjalnych strefach ekonomicznych (SSE) w objętych kontrolą miastach, z wyjątkiem Białej Podlaskiej, przedsiębiorcy lokowali swoją działalność gospodarczą. Największa liczba podmiotów w strefach funkcjonowała w Łodzi (51 na koniec 2017r.), Żorach (20), Wałbrzychu (17) i Białymstoku (13). Wartość inwestycji tych podmiotów w latach 2013-2016 była najwyższa w Wałbrzychu i wynosiła ponad 1 mld 626 mln zł. Począwszy od 2015 r. pozytywny wpływ na tę sytuację miała przede wszystkim poprawiająca się koniunktura gospodarcza i sytuacja na rynku pracy.

Choć pozytywne zmiany w badanych obszarach oraz poprawa wielu wskaźników są wyraźne, to jednak dynamika (tempo i skala) zmian sytuacji społeczno-ekonomicznej w miastach objętych kontrolą była różna.

Wynikała ona m.in. z uwarunkowań historycznych oraz warunków otoczenia, wielkości miasta, jego położenia geograficznego, infrastruktury, stopnia rozwoju gospodarczego, struktury wykształcenia mieszkańców, itd.

Cechą wspólną tych zmian jest jednak to, że dla utrzymania pozytywnych tendencji i trendów niezbędna

jest dalsza pomoc ze strony władzy publicznej, z jednoczesnym zwiększaniem skuteczności podejmowanych działań. Dotyczy to zwłaszcza aktywizacji osób długotrwale pozostających bez pracy, zapewnienia opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 i w wieku przedszkolnym, a także zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osobom, które same nie są w stanie zapewnić mieszkania swoim rodzinom.

W badanym okresie w Polsce sytuacja na rynku pracy wyraźnie się poprawiała. Lepsza była koniunktura gospodarcza, rosła więc liczba firm potrzebujących rąk do pracy. W 2013 r. w kontrolowanych miastach było zarejestrowanych ponad 91 tys. 600 osób bezrobotnych. W 2016 r. liczba ta wynosiła prawie 58 tys. a w 2017 r. prawie 47 tys.

Pomimo wskazanych wyżej korzystnych uwarunkowań nadal konieczne są działania ukierunkowane w szczególności na pomoc i aktywizację osób długotrwale pozostających bez pracy. Jak ustalono, podejmowane przez urzędy pracy działania aktywizujące były rutynowe i nieskuteczne wobec średnio 14,5 proc. bezrobotnych (od 5,7 proc. w Siemianowicach Śląskich do 19,1 proc. w Białej Podlaskiej), którzy byli na listach bezrobotnych przez wiele lat. Nieskuteczna aktywizacja była efektem m.in. braku zainteresowania tych osób podjęciem legalnego zatrudnienia, uzyskania ubezpieczenia zdrowotnego, występujących problemów rodzinnych i zdrowotnych. Oznacza to, że niezbędne jest wypracowanie nowych rozwiązań aktywizujących takie osoby lub rozwiązań umożliwiających weryfikację zasadności ich wykazywania w ewidencji osób bezrobotnych.

W związku z poprawą koniunktury gospodarczej oraz wzrostem wysokości wynagrodzeń i poprawą sytuacji gospodarstw domowych, liczba gospodarstw domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej zmalała o 17,3 proc. przy średniej krajowej 15 proc.

Równocześnie, jedynie w czterech z dziesięciu kontrolowanych ośrodków pomocy społecznej (w Białej Podlaskiej, Chełmie, Żorach i Siemianowicach Śląskich), udzielana pomoc doprowadziła do usamodzielnienia więcej niż 10 proc. badanych rodzin, które były także dotknięte problemem bezrobocia. W przypadku jednej jednostki, w Zgierzu, z pomocy finansowej przestała korzystać tylko jedna na dziesięć osób/rodzin, a w pozostałych pięciu ośrodkach pomocy społecznej wszystkie objęte badaniem osoby/rodziny nadal wymagały stałej pomocy. Udzielane wsparcie umożliwiało im utrzymywanie się ze środków otrzymanych w ramach pomocy społecznej ale nie doprowadziło do ich aktywizacji zawodowej i ich usamodzielnienia. NIK zwróciła uwagę, że konieczne jest wdrożenie na poziomie rządowym nowych rozwiązań ukierunkowanych na bardziej skuteczną aktywizację części osób/rodzin, których problemem jest bezrobocie, zmierzających do poprawy sytuacji tych osób, a w rezultacie uniezależnianie ich od udzielanego wsparcia.

Zwiększonej interwencji ze strony administracji publicznej wymagają też działania mające zapewnić miejsca w placówkach opieki nad małymi dziećmi. To pozwoli na znalezienie i podjęcie pracy przez ich rodziców. W większości miast objętych kontrolą, poprawił się dostęp do miejsc w przedszkolach. Odsetek dzieci w wieku 3 do 6 lat objętych wychowaniem przedszkolnym w miastach objętych kontrolą wzrastał, jednak tempo wzrostu było nieco mniejsze niż średnia w kraju.

Liczba miejsc w przedszkolach samorządowych wzrosła z ponad 35 800 w 2013 r. do ponad 36 700 w 2016 r. (37 870 miejsc w 2017 r.). W pięciu miastach (Łomża, Białystok, Chełm, Łódź, Tarnobrzeg) liczba miejsc w przedszkolach samorządowych na koniec 2016 r. pozwalała na zapewnienie opieki zgłoszonym dzieciom w wieku 3-6 lat, w pozostałych pięciu wystąpił brak takich miejsc (w wymiarze od 26 w Siemianowicach Śląskich do 172 w Zgierzu).

Na tym tle gorzej wypada zapewnienie miejsc opieki dla dzieci do lat trzech. Mimo, że w objętych kontrolą miastach liczba dzieci w żłobkach i klubach dziecięcych, dla których organem prowadzącym jest samorząd wzrosła na koniec 2016 r. do prawie 4 tys. 600, tj. o 14,7 proc. w odniesieniu do 2013 r., to tylko w - w Żorach i Łomży potrzeby w tym zakresie były zaspokojone. W 2017 r. liczba dzieci w żłobkach samorządowych wyniosła 4 602.

W 2017 r., w badanych miastach, odsetek dzieci objętych opieką wynosił 14,1 proc. (kształtował się od 17,1 proc w Łodzi do 7,4 proc. w Siemianowicach Śląskich), podczas gdy odsetek ten w kraju, wg danych GUS, wynosił 9 proc. Należy pamiętać, że wyznaczona przez Radę Europejską, oczekiwana wartość odsetka dzieci do lat trzech objętych instytucjonalnymi formami opieki (tzw. Cel Barceloński) wynosi 33 procent.

Wśród najistotniejszych, nierozwiązanych problemów wszystkich miast objętych kontrolą, pozostawało niezaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osób o niższych dochodach. W 2016 r. liczba mieszkań w zasobach komunalnych, w przypadku ośmiu miast, była mniejsza niż w roku 2013. Jej wzrost wystąpił jedynie w Siemianowicach Śląskich i Zgierzu. Łączna liczba mieszkań w zasobach komunalnych, w objętych kontrolą miastach, spadła o 8 741 do poziomu 75 139 w 2016 r., tj. o ponad 10 proc. (w całej Polsce o 7,1 proc.). W 2017 r. liczba ta była jeszcze niższa i wynosiła 73 242 . W stosunku do roku poprzedniego spadła we wszystkich miastach. Było to skutkiem m.in. postępującej sprzedaży mieszkań komunalnych w poszczególnych gminach na rzecz ich dotychczasowych mieszkańców.

Natomiast liczba lokali socjalnych (dla tych o bardzo niskich dochodach lub niemających ich wcale) tylko nieznacznie wzrosła (z wyjątkiem Łodzi, Zgierza i Łomży) z 5 845 w 2013 r. do 5 967 w 2016 r., tj. o 2,3 proc. (przy średniej w Polsce o 13,7 proc.).

Tak wysoki niedobór mieszkań socjalnych w tych czterech miastach był konsekwencją braku środków finansowych na nowe inwestycje w większym zakresie, w sytuacji konieczności utrzymania i modernizacji dotychczas posiadanych zasobów. W 2017 r. liczba lokali socjalnych w miastach objętych kontrolą wzrosła do 6362 lokali (o 385 lokali, tj. 6,4 proc. w stosunku do 2016 r.).

NIK zwróciła uwagę na konieczność podjęcia kompleksowych działań, zmierzających do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych rodzin niezamożnych, które bez pomocy państwa nie będą w stanie zapewnić sobie samodzielnego mieszkania. Do poprawy sytuacji mieszkaniowej ma przyczynić się przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 27 września 2016 r. Narodowy Program Mieszkaniowy.

Wyniki kontroli wskazują, że mimo wyraźnej poprawy w sytuacji życiowej mieszkańców miast, istnieje konieczność podejmowania dalszych systemowych rozwiązań wspierających mieszkańców miast w rozwiązywaniu ich problemów. Dostrzegając działania podejmowane na poziomie rządowym, dotyczące zarówno rynku pracy jak i polityki społecznej oraz polityki mieszkaniowej, **NIK wskazała na występującą na poziomie samorządów miast potrzebę:**

Skuteczniejszego realizowania zadań publicznych mających na celu przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych osób/rodzin dotkniętych problemem długotrwałego braku zatrudnienia, poprzez bardziej efektywne wsparcie tych osób w zdobyciu pracy.

Zintensyfikowania wysiłków dla zwiększenia możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych

ubogich mieszkańców miast oraz pełniejsze zabezpieczenie potrzeb dotyczących zapewnienia opieki małym dzieciom, aby umożliwić ich rodzicom pogodzenie ról rodzicielskich i zawodowych.

Systematycznego monitorowania postępów w realizacji założonych celów zawartych w dokumentach strategicznych i programowych oraz dalszego ukierunkowania działań dotyczących pomocy społecznej w taki sposób, by środki publiczne nie tylko trafiały do potrzebujących wsparcia, ale by podejmowane działania przyczyniały się do ich usamodzielnienia.

Podnoszenia jakości dokumentów dotyczących polityki społecznej, m.in. poprzez precyzyjne formułowanie celów i oczekiwanych wartości dla wskaźników przyjmowanych do oceny ich osiągnięcia, umożliwiając prawidłowe ich monitorowanie.

Źródło: www.nik.gov.pl