



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-017-01/2014

P/14/119

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/14/119 – Działania administracji publicznej na rzecz ochrony praw mniejszości romskiej w Polsce.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.
<i>Kontroler</i>	Jan Dółka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91970 z dnia 30 września 2014 r. Kontrola przeprowadzona od dnia 01 października 2014 r. do dnia 13 listopada 2014 r. (Dowód: akta kontroli str.1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi (zwany dalej ŁUW), ul. Piotrkowska 104, 90-926 Łódź Nr statystyczny REGON 004308002.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Pani Jolanta Chelmińska Wojewoda Łódzki. (Dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	<p>NIK ocenia, że Wojewoda Łódzki zapewnił w latach 2012-2013 warunki organizacyjne do realizacji Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce na lata 2004-2013 (zwanego dalej Programem), m.in. poprzez powołanie Pełnomocnika Wojewody Łódzkiego ds. mniejszości narodowych i etnicznych. Ponadto Wojewoda Łódzki wywiązywał się z obowiązków sprawozdawczych, a wnioski w sprawie realizacji Programu opiniowane były w sposób wspomagający alokację środków finansowych przekazywanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) w 2012 r. i Ministra Administracji i Cyfryzacji (MAiC) w 2013 r. na zadania mieszczące się w zakładanych celach i priorytetach.</p> <p>Jednocześnie NIK zauważa iż:</p> <ul style="list-style-type: none">- nie określono zasad realizacji obowiązku koordynowania przez Wojewodę działań organów administracji rządowej wykonujących zadania na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych,- nie zdiagnozowano potrzeb i rzeczywistej sytuacji środowiska romskiego, o czym świadczy ogólnikowy charakter przekazanej do MAiC informacji o sytuacji społeczności romskiej na terenie województwa łódzkiego za lata 2004-2012, niezawierającej pogłębionej analizy w tym zakresie oraz brak innych tego rodzaju opracowań. Zdaniem NIK, brak właściwego rozeznania potrzeb społeczności romskiej zwiększa ryzyko, że pomoc państwa nie dotrze do najbardziej potrzebujących członków tej społeczności, a zamierzone efekty Programu nie zostaną osiągnięte
--------------	--

III Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Stopień realizacji przez wojewodę zadań wynikających z art. 22 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym¹.

1.1. Sposób realizacji przez Wojewodę Łódzkiego zadań wynikających z obowiązku koordynowania na obszarze województwa działań organów administracji rządowej, realizujących zadania na rzecz mniejszości romskiej.

Na podstawie art. 22 ust. 3 przywołanej wyżej ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnych (zwanej *ustawą o.m.n.*), Wojewoda Łódzki, w każdym z lat: 2012, 2013 i 2014 ustanowił Pełnomocnika do spraw mniejszości narodowych i etnicznych (w dalszej części zwanego *Pełnomocnikiem*). Został nim dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców ŁUW (*Wydziału*). W udzielonych pełnomocnictwach, Wojewoda Łódzki określił, że do zakresu działań Pełnomocnika należało m.in. utrzymywanie stałych kontaktów z mniejszościami narodowymi, podejmowanie i wspieranie działań na rzecz popularyzacji tematyki dotyczącej mniejszości narodowych na terenie województwa oraz współdziałanie z wydziałami ŁUW, kierownikami zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, organami administracji niesespolonej, samorządem terytorialnym, organizacjami i stowarzyszeniami społecznymi, w sprawach stanowiących przedmiot zainteresowania społeczności mniejszości narodowych, w tym przy wdrażaniu rządowego programu na rzecz społeczności romskiej w województwie łódzkim.

Wyjaśniając przyczyny i okoliczności pominięcia w udzielonych pełnomocnictwach zadań realizowanych na rzecz mniejszości etnicznych Wojewoda Łódzki podał, że wynikało to z przeoczenia. Wojewoda, w trakcie kontroli NIK, wydał nowe pełnomocnictwo (na rok 2014) zawierające zapisy dotyczące realizowanych zadań na rzecz mniejszości etnicznych.

(Dowód akta kontr. str. 4-12)

Poza Pełnomocnikiem, sprawami mniejszości narodowych i etnicznych w ŁUW zajmowała się osoba zatrudniona na stanowisku starszego inspektora wojewódzkiego w Wydziale. Zgodnie z zakresem czynności z dnia 30 grudnia 2011r. do jego zadań należało: przygotowywanie merytorycznych i formalnych opinii wniosków składanych przez mniejszości narodowe i etniczne w ramach realizacji programów przewidzianych dla tych mniejszości, przygotowywanie umów z organizacjami realizujących te programy oraz sprawdzenie rozliczeń z udzielonych w tym zakresie dotacji. Osoba ta była uprawniona do przeprowadzania kontroli wykorzystania dotacji.

(Dowód: akta kontroli str. 13-15)

1.2. Realizacja zadań dotyczących mniejszości romskiej.

W badanym okresie, zgodnie z priorytetami określonymi przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) na 2012 r. i Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (MAiC) w latach 2012 – 2013, na terenie województwa łódzkiego realizowano trzy n.w. zadania, spośród ośmiu ujętych w Programie: (1) działania na rzecz rozszerzenia integracji Romów w społeczeństwie obywatelskim poprzez zorganizowanie pomocy prawnej dla członków tej społeczności, (2) zwiększenie udziału dzieci i młodzieży romskiej w procesie

¹ Dz. U. nr 17 poz.141 ze zm.

edukacji poprzez uczestnictwo w zajęciach wyrównawczych i rewalidacyjnych w świetlicach integracyjnych i środowiskowych oraz (3) poprawa sytuacji bytowej społeczności romskiej, poprzez remonty mieszkań. W analizowanym okresie, problematyka pracy Pełnomocnika nie była przedmiotem kontroli, zarówno służb Wojewody Łódzkiego, jak i MAiC.

(Dowód: akta kontroli str. 16-67,686)

1.3. Współpraca Wojewody Łódzkiego z organami administracji rządowej i samorządowej, realizującymi na terenie województwa łódzkiego zadania na rzecz społeczności romskiej.

Wojewoda Łódzki podejmował współpracę z instytucjami realizującymi zadania na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych, w tym z organami Samorządu Województwa Łódzkiego, Kuratorium Oświaty w Łodzi oraz Policją. W ramach tej współpracy, w 2013 r. zorganizowano:

- w styczniu - we współpracy z Łódzkim Kuratorem Oświaty, konferencję na temat uczestnictwa dzieci wielojęzycznych i wielokulturowych w polskim systemie edukacji;
- w październiku - spotkanie z Wicemarszałkiem Województwa Łódzkiego i dyrektorem Departamentu Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi, w celu ujęcia w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020 zapisów definiujących Romów jako jedną z grup europejskich środków pomocowych. Celem takiego zapisu byłby szerszy dostęp Romów do tych środków;
- w listopadzie - spotkanie z Pełnomocnikiem Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi ds. Ochrony Praw Człowieka, w celu zapoznania Policji z problematyką społeczności romskiej.

Łódzki Kurator Oświaty, na wniosek Pełnomocnika, składał opinie na temat efektów realizacji Programu w zakresie edukacji prowadzonej w świetlicach integracyjnych i środowiskowych w Łodzi, Skierniewicach i Piotrkowie Trybunalskim za lata 2012-2013, według których działalność tych placówek przyczyniała się do zwiększenia szans edukacyjnych dzieci romskich, na co wskazywało kontynuowanie nauki w gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych w Skierniewicach oraz nadrabianie zaległości edukacyjnych w świetlicy integracyjnej w Łodzi i świetlicy środowiskowej w Piotrkowie Trybunalskim, wynikających z częstych przerw w nauce dzieci, spowodowanych wyjazdami i powrotami rodzin romskich. Wojewoda nie wyznaczał innych zadań Łódzkiemu Kuratorowi Oświaty. Nie dokonywał też ocen koordynacji działań organów administracji rządowej. W 2012 r., na wniosek MAiC, Wojewoda sporządził informację nt. sytuacji społeczności romskiej na terenie województwa łódzkiego za lata 2004-2012. Wskazano w niej, iż teren województwa zamieszkiwało ok. 1621 osób mniejszości romskiej w dziewięciu miastach (od 690 osób w m. Łodzi do 30 osób w m. Aleksandrów Łódzki). Informacja ta dotyczyła też głównych problemów społeczności romskiej, tj.: sytuacji edukacyjnej dzieci romskich (wskazując na realizację od 2004 r. w ramach Programu działań na ich rzecz w trzech jednostkach świetlicowych), a także lokalnych strategii podejmowanych zarówno przez samorządy, jak i Wojewodę Łódzkiego, w tym dotyczących zwalczania bezrobocia. Stwierdzenia opisujące społeczność romską miały charakter ogólnikowy i sprowadzały się do określeń typu „sytuacja Romów jest nadal trudna”, „znaczny stopień bezrobocia” „wiele rodzin korzysta z zasiłków pomocy społecznej”, „mieszkania są przeludnione i o niskim standardzie”. Informacje te nie były poparte danymi liczbowymi o sytuacji mieszkaniowej, stopniu bezrobocia, czy też możliwości uzyskania kwalifikacji zawodowych,

dostępny w takich instytucjach jak: urzędy pracy, ośrodki pomocy społecznej, urzędy jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto nie opracowano lokalnej strategii na rzecz Romów przebywających na terenie województwa łódzkiego. ŁUW nie dysponował katalogiem potrzeb i oczekiwań mniejszości romskiej opracowanym samodzielnie, bądź przyjętym do realizacji w wyniku wspólnych działań z organizacjami romskimi.

(Dowód akta kontr 38-76, 90-100)

Ze sporządzonego na wniosek MAiC sprawozdania z pracy Pełnomocnika za rok 2013 wynikało, iż podjęto współpracę z Kuratorium Oświaty w Łodzi i Komendą Wojewódzką Policji w Łodzi (Pełnomocnik Komendanta Wojewódzkiego ds. Ochrony Praw Człowieka).

Powyższe dokumenty nie zawierały danych o zakresie występowania zjawisk ksenofobii i rasizmu w odniesieniu do społeczności romskiej. Wojewoda nie ustalił zasad koordynowania działań organów administracji rządowej realizujących zadania na rzecz mniejszości romskiej. Nie wypracowano również sposobu postępowania organów administracji rządowej przy eliminacji tych zjawisk.

W złożonych wyjaśnieniach dotyczących braku:

- zwymiarowania zjawiska ksenofobii i rasizmu w odniesieniu do społeczności romskiej zamieszkałej na terenie województwa łódzkiego,
- ustalenia zasad koordynowania działań administracji rządowej, w przypadku stwierdzenia wystąpienia któregoś z tych zjawisk,

Wojewoda Łódzki podał, iż wobec incydentalnych przejawów nietolerancji w odniesieniu do społeczności romskiej, nie uznał za zasadne ustalenie odrębnych zasad współdziałania i koordynacji podległych organów administracji rządowej. Zobowiązał jednak administrację rządową do bieżącego monitoringu codziennych doniesień prasowych na temat zjawisk nietolerancji ze względu na przynależność etniczną, jak również organizacje mniejszości romskich do informowania służb Wojewody o każdym przejawie nietolerancji.

(Dowód: akta kontroli str. 68-102)

1.4. Działania Wojewody Łódzkiego na rzecz respektowania praw mniejszości romskiej.

W okresie objętym kontrolą, na terenie województwa łódzkiego wystąpiły dwa przypadki naruszenia praw mniejszości romskiej. W dniu 19 stycznia 2012 r. w Pabianicach znieważono słownie oraz kierowano groźby pozbawienia życia wobec jednego z członków mniejszości romskiej. Postępowanie wyjaśniające w tej sprawie prowadziła Komenda Powiatowa Policji w Pabianicach pod nadzorem Prokuratury Rejonowej w Pabianicach. Postępowanie to zostało zakończone skierowaniem do sądu aktu oskarżenia przeciw sprawcom tego czynu.

W dniu 5 października 2013 r. w Łodzi dokonano napaści na pięćosobową rodzinę romską, użyto gróźb pozbawienia życia w związku z ich przynależnością etniczną oraz spalono zajmowane przez tę rodzinę mieszkanie. Prowadzone w tej sprawie postępowanie zakończyło się skierowaniem do sądu aktu oskarżenia przeciwko sprawcom napadu. W dniu 10 października 2013 r. Wojewoda Łódzki, wraz z Prezydentem Miasta Łodzi, wystosowali wspólne oświadczenie potępiające ten czyn. Do dnia 13 listopada 2014 r. sprawy prowadzone przed sądami nie zostały zakończone.

W dniu 14 października 2013 r. Pełnomocnik zorganizował w ŁUW spotkanie z przedstawicielami Urzędu Miasta Łodzi, Miejskiego Ośrodka Pomocy

Spółecznej Łódź – Górna oraz wiceprezesem Stowarzyszenia Centrum Doradztwa i Informacji dla Romów w Polsce, w celu omówienia sytuacji rodziny romskiej po tej napaści. W informacji zawartej w sprawozdaniu z pracy Pełnomocnika w roku 2013 nie wskazano rodzaju i zakresu działań podjętych przez organy administracji rządowej w odniesieniu do poszkodowanych w tej napaści członków społeczności romskiej.

W budżecie Wojewody nie zaplanowano środków na podejmowanie inicjatyw zmierzających do przeciwdziałania naruszania praw mniejszości romskiej lub dyskryminowania osób należących do tej mniejszości etnicznej.

W złożonych wyjaśnieniach w sprawie podejmowanych działań służących ograniczeniu przypadków napaści na członków społeczności romskiej, Wojewoda Łódzki stwierdził m.in., że z uwagi na brak stałego konfliktu pomiędzy społecznością romską, a pozostałą częścią społeczeństwa, oraz incydentalny charakter stwierdzonych przypadków napaści na członków tej społeczności, nie podejmowano działań, w których kładziono by nacisk na zapobieganie takim zjawiskom. Wojewoda Łódzki wyjaśnił ponadto, iż do końca I kwartału 2015 r. opracowany zostanie schemat działań planowanych do wdrożenia na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowej z udziałem Romów, jak i przedstawicieli innych mniejszości narodowych, czy etnicznych.

(Dowód akta kontroli str. 70, 101-105)

1.5. Działania podejmowane przez Wojewodę Łódzkiego na rzecz rozwiązywania problemów mniejszości romskiej.

W analizowanym okresie na terenie województwa łódzkiego realizowano wyłącznie zadania wynikające z Programu. Nie opracowywano innych programów, ani też projektów obejmujących zadania wykonywane na rzecz tej mniejszości, a w budżecie województwa nie zaplanowano innych środków na ich realizację. W kontrolowanym okresie Wojewoda Łódzki nawiązał współpracę z dwoma stowarzyszeniami zawiązanymi przez mniejszość romską, tj. Centrum Doradztwa i Informacji dla Romów w Polsce oraz Stowarzyszeniem Romów w Skierniewicach. Współpraca z tymi organizacjami polegała na przekazywaniu im informacji o możliwości udziału w realizacji zadań określonych w Programie. Organizacje te nie zgłaszały własnych inicjatyw w przedmiotowym zakresie.

(Dowód akta kontr. str. 51-76)

1.6. Skargi i protesty zgłaszane z terenu województwa łódzkiego w sprawach związanych z poszanowaniem praw mniejszości romskiej.

Na podstawie rejestru skarg prowadzonych w Wydziale, sprawozdań ze sposobu przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków kierowanych do ŁUW, sporządzonych przez dyrektora tego Wydziału za lata: 2012 i 2013, a także wydruku z rejestru elektronicznego skarg kierowanych do ŁUW w roku 2014 (do dnia 17 października) ustalono, że przedstawiciele mniejszości romskiej z terenu województwa łódzkiego, w tym okresie, nie składali żadnych skarg bądź wniosków.

(Dowód: akta kontroli str. 106-126)

Uwagi dotyczące kontrolowanej działalności

Uwagi NIK dotyczą:

- niezdiagnozowania przez pracowników Urzędu potrzeb i rzeczywistej sytuacji środowiska romskiego, o czym świadczy m.in. zawartość merytoryczna informacji o sytuacji społeczności romskiej na terenie województwa łódzkiego za lata 2004-2012, nieoparta pogłębioną analizą w tym zakresie. Zdaniem NIK, brak właściwego rozeznania potrzeb społeczności romskiej zwiększa ryzyko, że pomoc państwa nie dotrze do najbardziej potrzebujących członków tej grupy etnicznej, a zamierzone efekty Programu nie zostaną osiągnięte. O powyższym świadczyło również nieopracowanie innych tego rodzaju opracowań,
- braku określenia zasad koordynowania przez Wojewodę działań organów administracji rządowej realizujących zadania na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ŁUW w zbadanym zakresie, pomimo uwag dotyczących kontrolowanej działalności.

2. Realizacja zadań ujętych w Programie na rzecz społeczności romskiej w Polsce

Opis stanu faktycznego

2.1. Procedury opiniowania wniosków uczestnictwa w Programie na rzecz społeczności romskiej w latach 2012-2014, zgłaszanych przez samorządy stowarzyszenia oraz organizacje romskie.

Procedury zgłaszania wniosków o uczestnictwo w realizacji Programu na 2012 rok przekazało MSWiA (pismem z dnia 14 marca 2011 r.), a na rok 2013 - MAiC (29 maja 2012 r.). W obu tych pismach podano terminarz składania i rozpatrywania wniosków. Wskazano również preferowane przez Ministerstwa zadania, tj.: w 2012 r. - edukacja i zadania realizowane wspólnie z przedstawicielami mniejszości romskiej, gwarantujące aktywny i konkretnie opisany we wniosku udział społeczności romskiej (...), a w 2013 r. - edukacja i poprawa warunków bytowych. Przyjęte do stosowania procedury sporządzania i przyjmowania wniosków określały, iż urzędy wojewódzkie dokonują wstępnej oceny wniosków pod kątem formalnym i merytorycznym, a do Ministerstw przekazują kompletne wnioski, wraz z kartą oceny sporządzoną przez Pełnomocnika. Wskazano również, iż wnioski z zakresu edukacji powinien zaopiniować Kurator Oświaty.

W dniu 21 marca 2011 r. oraz w dniu 31 maja 2012 r. Pełnomocnik Wojewody Łódzkiego wysłał (odpowiednio na rok 2012 i 2013) informacje o sposobie przedkładania wniosków, ustalonej procedurze wyboru zadań do realizacji oraz przekazywania środków na ich realizację do przedstawicieli dziewięciu samorządów terytorialnych oraz Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie i Miejskiego Ośrodka Kultury w Skierniewicach, dyrektora Publicznej Szkoły Podstawowej nr 170 w Łodzi i Miejskiego Ośrodka Kultury w Piotrkowie Trybunalskim, a także do organizacji pozarządowych, tj. oddziału powiatowego Towarzystwa Przyjaciół Dzieci (TPD) w Piotrkowie Trybunalskim oraz do stowarzyszenia Centrum Doradztwa i Informacji dla Romów w Polsce. W latach 2012 i 2013 do realizacji zadań ujętych w Programie zgłosiły się trzy samorządy (Łódź, Piotrków Trybunalski i Opoczno) i dwie organizacje pozarządowe (oddział powiatowy TPD w Piotrkowie Trybunalskim oraz Centrum Doradztwa i Informacji dla Romów w Polsce). Jednostki te zgłosiły do przeprowadzenia 20 projektów, w tym dwunastu z zakresu edukacji, czterech związanych z poprawą warunków bytowych oraz dwóch ujętych w zadaniu: Romowie, a społeczeństwo obywatelskie. Wszystkie wnioski zostały złożone w terminach określonych

w instrukcji MSWiA. Czternaście wniosków uzyskało pozytywną opinię merytoryczną ŁUW, dwa wnioski, pomimo uzyskania pozytywnej oceny nie zostały przyjęte do realizacji przez MSWiA, a pozostałe zaś zostały zaopiniowane negatywnie przez ŁUW i odrzucone w Ministerstwie. Pełnomocnik, dokonując oceny merytorycznej i formalnej wniosków brał pod uwagę zarówno wskazane przez Ministerstwo kryteria, jak i założone cele i priorytety. Do jednostek samorządu terytorialnego środki były przekazywane na podstawie decyzji Wojewody Łódzkiego. Po zakończeniu zadania, jednostki te przedkładały rozliczenia dokonywane w oparciu o listy rozliczeń wynagrodzeń i załączone zestawienia faktur. Z organizacjami pozarządowymi (TPD w Piotrkowie Trybunalskim i Centrum Doradztwa i Informacji dla Romów w Polsce) zawierano umowy zawierające zapisy o wysokościach i terminach przekazywania kolejnych transz środków, zasadach prowadzenia wyodrębnionych zapisów księgowych przekazanych środków oraz sposobie rozliczenia otrzymanych środków. Organizacje te składały rozliczenia otrzymanych środków na drukach zgodnych ze wzorami załączonymi do umów.

(Dowód akta kontr. str. 127-525)

W latach 2012 – 2013 Centrum Doradztwa i Informacji dla Romów w Polsce złożyło do ŁUW dwa wnioski dotyczące obsługi zadań zleconych w ramach działań edukacyjnych. Wnioski te zostały pozytywnie zaopiniowane przez Pełnomocnika i Łódzkiego Kuratora Oświaty pomimo, że obsługa zadań zleconych nie mieściła się bezpośrednio w żadnym z ośmiu działań na rzecz społeczności romskiej zapisanych w Programie. Do zadań koordynatora należał m.in. nadzór nad prawidłową realizacją zadań wynikających z podpisanych umów z tym stowarzyszeniem w odniesieniu do działalności świetlic integracyjnych w Łodzi i Skierniewicach, utrzymywanie bieżącego kontaktu z asystentem romskim i środowiskiem romskim na terenie województwa łódzkiego, a także sporządzanie sprawozdań z wykonania zadań wynikających z podpisanych umów. Zadaniem księgowej było prowadzenie wyodrębnionej księgowości i prowadzenie sprawozdawczości finansowej na potrzeby rozliczenia przekazanych przez ŁUW środków. W wyniku pozytywnych opinii, decyzjami MSWiA z 12 stycznia 2012 r. i MAiC 16 stycznia 2013 r., zadania te zostały przyjęte do realizacji w efekcie czego, z przedstawicielami Centrum Doradztwa i Informacji dla Romów w Polsce spisano stosowne umowy. Wysokość kwot przyznanych przez Ministerstwa na te zadania wyniosła łącznie 110.469 zł. Zarówno w kosztorysach załączanych do wniosków o przyznanie środków, jak i w rozliczeniu z otrzymanych środków z dotacji, Centrum Doradztwa i Informacji dla Romów w Polsce wykazywało zatrudnienie w latach 2012-2013 na dwie dwunastomiesięczne umowy o pracę koordynatora z pensją (brutto) w łącznej wysokości 66.120 zł oraz w trybie umowy zlecenia, w tym samym wymiarze, z księgową o łącznym wynagrodzeniu 35.400 zł. Po zakończeniu ich realizacji, Centrum przedłożyło rozliczenie wydatków, zgodnie ze wzorem wynikającym z zawartych umów. Należy jednocześnie zaznaczyć, iż MAiC w piśmie z dnia 22 listopada 2012 r., dotyczącego przyjęcia do realizacji zadań wynikających z Programu na 2013 r., stwierdziło, iż „Proponujemy finansowanie tego zadania po raz ostatni na tym poziomie. W kolejnych latach proponujemy ograniczenie środków związanych z obsługą zadań Stowarzyszenia”.

(Dowód akta kontr. str. 526-583)

Wojewoda Łódzki wyjaśniając przyczyny i okoliczności pozytywnego zaopiniowania dwóch ww. wniosków w sytuacji, gdy Program nie przewidywał

realizacji ujętych w nich działań, stwierdził, iż wnioski dotyczyły koordynacji zadań merytorycznych placówek oświatowych w zakresie edukacji. Wnioski te były również pozytywnie zaopiniowane przez Kuratora Oświaty oraz zaakceptowane przez ministra właściwego do spraw administracji, zaliczającego tę działalność do sfery edukacji.

(Dowód akta kontr. str. 101-102)

2.2. Realizacja celów Programu.

2.2.1. Edukacja

Porównanie osiągniętych efektów w zakresie edukacji w latach: 2004 i 2013 wskazywało na sukcesywne obniżanie się wskaźnika udziału dzieci romskich realizujących obowiązek szkolny, w stosunku do liczby tych dzieci objętych takim obowiązkiem - z 71,6% w 2004 r. do 59,7% w latach szkolnych 2012/2013 i 2013/2014. Ponadto, obniżał się wskaźnik uczestnictwa dzieci romskich w zajęciach lekcyjnych z 73% w 2004 r. do 61,3% i 59% w latach szkolnych 2012/2013 i 2013/2014. Jednocześnie, odnotowano wzrost wskaźnika liczby dzieci i młodzieży romskiej uczestniczących w zajęciach wyrównawczych w stosunku do liczby dzieci realizujących obowiązek szkolny - z 53,4% w roku szkolnym 2004/2005, do 68,4% w roku szkolnym 2013/2014. Zwiększony udział uczniów romskich w tych zajęciach nie przekładał się jednak na poprawę uzyskiwanych przez nich ocen, gdyż średnia ocen obniżyła się z 3,0 w roku szkolnym 2004/2005 do 2,62 i 2,5 w latach: 2012/2013 i 2013/2014. Zjawisko to występowało pomimo niewielkiego wzrostu liczby zatrudnionych nauczycieli wspomagających (z 4 do 5) w latach 2004/2005 i 2013/2014, przy jednoczesnym obniżeniu zatrudnienia asystentów romskich w tym okresie (z czterech do jednej osoby). Należy jednak wskazać, iż Wojewoda Łódzki nie miał wpływu na zmianę poziomu zatrudnienia, zarówno nauczycieli wspomagających, jak i asystentów romskich, gdyż środki na ten cel były przekazywane przez MSWiA i MAiC, z podaniem ich przeznaczenia.

(Dowód akta kontr. str. 584-595)

2.2.2. Romowie, a społeczeństwo obywatelskie

Istotnym zadaniem finansowanym ze środków publicznych było umożliwienie członkom społeczności romskiej uzyskiwanie porad prawnych, W roku 2004 nie realizowano żadnych zadań na rzecz integracji społecznej Romów. W latach 2012 - 2013 Centrum Doradztwa i Informacji dla Romów w Polsce zawarło z kancelarią prawną dwie umowy umożliwiające uzyskiwanie porad prawnych przez członków społeczności romskiej. W złożonych przez Centrum Doradztwa i Informacji dla Romów w Polsce informacjach o sposobie zrealizowania podpisanych powyższych umów nie wskazano ilości udzielonych porad.

2.2.3. Przeciwdziałanie bezrobociu

Nie realizowano zadań związanych z tym zagadnieniem w 2004 r. i 2013 co wynikało z przyjętych przez Ministerstwo priorytetów. Wykazywana w sprawozdaniach Pełnomocnika za lata 2012 i 2013 stopa bezrobocia wśród Romów wynosiła odpowiednio 96% i 88%.

2.2.4. Zdrowie i Higiena

W 2004 r. zorganizowano badania profilaktyczne dla ośmiu Romów.

W 2013 r. takich działań nie podejmowano, z uwagi na brak zgłoszeń takich potrzeb ze strony organizacji romskich jak na wyraźnie zakreślone przez MAiC priorytety działań na rzecz tej społeczności.

2.2.5. Sytuacja bytowa

W 2013 r. przeprowadzono remonty sześciu mieszkań dla członków społeczności romskiej zamieszkałej w Piotrkowie Trybunalskim na wniosek złożony przez Urząd Miasta Piotrków Trybunalski. Wniosek złożony przez Burmistrza m. Opoczna dotyczący wymiany posadzek i listew przyściennych został oceniony przez Pełnomocnika negatywnie i odrzucony przez MAiC. W 2004 r. nie podejmowano działań związanych z remontami mieszkań zajmowanych przez członków społeczności romskiej.

2.2.6. Bezpieczeństwo, przeciwdziałanie przestępstwom popełnianym na tle etnicznym

W okresie, za który dokonywano oceny (2004 i 2013), wystąpiły dwa incydentalne przypadki napaści na członków społeczności romskiej (opisane w pkt. 1.4).

2.2.7. Kultura i zachowanie romskiej tożsamości etnicznej, a także wiedza o społeczności romskiej

Poza działaniami edukacyjnymi realizowanymi w trakcie zajęć świetlicowych, w latach: 2004 i 2013 nie prowadzono żadnych innych działań w przedmiotowym zakresie.

2.3. Wysokość środków przewidzianych na realizację zadań

W latach 2004-2013 na realizację zadań określonych w Programie przekazano z budżetu państwa i wydatkowano środki w kwocie 2.549,6 tys. zł, w tym: na realizację zadań związanych z edukacją - 2.033,7 tys. zł (79,7%), 267,2 tys. zł (10,4%) na zadania obejmujące poprawę warunków bytowych rodzin romskich, na zwiększenie uczestnictwa Romów w społeczeństwie obywatelskim – 118,5 tys. zł (4,6%), oraz na zadania związane z zachowaniem kultury i tożsamości etnicznej społeczności romskiej 95,1 tys. zł (3,7%). Ponadto, na pogłębienie wiedzy o społeczności romskiej i poprawę warunków opieki zdrowotnej wydatkowano jednokrotnie środki w wysokości odpowiednio 16 tys. zł (w 2010 r.) i 19 tys. zł. (w 2008r.). Porównując realizację zadań Programu w latach: 2004 i 2013, należy podkreślić pięciokrotny wzrost liczby podmiotów w nich uczestniczących, w tym dwóch organizacji romskich (spoza sektora finansów publicznych). Zwiększyła się również (z 4 do 7) liczba realizowanych projektów. Poza zadaniami edukacyjnymi, realizowanymi na zbliżonym poziomie, podjęto w latach 2012-2013 niewykonywane wcześniej zadanie związane z włączeniem członków społeczności romskiej do społeczeństwa obywatelskiego oraz remonty mieszkań zajmowanych przez członków społeczności romskiej związane z poprawą sytuacji bytowej Romów. Sporządzane przez Pełnomocnika sprawozdania z realizacji działań Wojewody na rzecz społeczności romskiej w latach 2012-2013 ujętych w powyższym Programie, przekazywane były w ustalonych terminach do MAiC. Sprawozdanie z realizacji powyższych zadań za rok 2014²², nie było sporządzone do zakończenia kontroli NIK. Sprawozdania były sporządzane w oparciu o posiadaną w ŁUW dokumentację merytoryczną i finansową wykonywanych zadań. Z porównania wydatków ujętych w sprawozdaniach za lata 2012 -2013 wynikało, iż nakłady na realizację zadań Programu, finansowanych ze środków publicznych oraz dotacji samorządów i innych jednostek, zmniejszyły się z 342 tys. zł do 307 tys. zł (o 10,3%), z tego na działania edukacyjne - z 320 tys. zł do 259 tys. zł (o 19,1%). W wysokości prawie niezmienionej utrzymano wydatki na zadania związane z włączeniem

²² Zgodnie z pismem MAiC z 10 kwietnia 2014 r. sprawozdanie za rok 2014 zostanie sporządzone w terminie określonym przez MAiC w osobnym dokumencie.

Romów do społeczeństwa obywatelskiego - porady prawne (7,6 tys. zł w 2012 r i 7,2 tys. zł w 2013 r.), natomiast zwiększyły się nakłady na poprawę sytuacji bytowej – remonty mieszkań - z 14 tys. zł do 40 tys. zł w 2013 r. (o 185,7%). Na realizację zadań ujętych w Programie na rzecz społeczności romskiej w latach 2012-2014 wydawkowano środki pochodzące z dotacji Ministra Finansów i Ministra Edukacji w łącznej wysokości z 571,6 tys. zł. Należy jednak wskazać na stałe obniżanie się wysokości przekazywanych środków – z 249,3 tys. zł w 2012 r., do 198,3 tys. zł w 2013 r. i 124 tys. zł w 2014 r. Podobnie, zmniejszała się liczba projektów edukacyjnych realizowanych przez Wojewodę w kolejnych latach - z 7 w 2012 r. (o wartości 227,6 tys. zł), do 5 w 2013 r. (157,1 tys. zł) i 4 w 2014r. (124 tys. zł). Powyższe projekty obejmowały przede wszystkim finansowanie działalności trzech świetlic, w tym: dwóch świetlic integracyjnych w Łodzi i Skierniewicach oraz świetlicy środowiskowej w Piotrkowie Trybunalskim prowadzonej przez oddział powiatowy TPD. Ponadto, w ramach tych projektów finansowano wyposażenie placówki w Łodzi w pomoce dydaktyczne. W badanym okresie wydawkowano kwotę 14,7 tys. zł z przeznaczeniem na zwiększenie udziału Romów w społeczeństwie obywatelskim poprzez umożliwienie im uzyskania porad prawnych. W analizowanym okresie, Wojewoda Łódzki przeprowadził kontrolę u głównych beneficjentów środków przekazanych na realizację zadań wynikających z Programu, tj. oddziału powiatowego TPD w Piotrkowie Trybunalskim oraz w Centrum Doradztwa i Informacji dla Romów w Polsce. Kontrola obejmowała sposób gromadzenia i wydawkowania środków, prowadzoną sprawozdawczość w tym zakresie, a także prawidłowość dokumentacji związanej z wykonywaniem zadań rzeczowych objętych harmonogramem Programu. Kontrole te za lata: 2012 i 2013 nie wykazały nieprawidłowości, a fakty ustalone w toku kontroli zostały przedstawione w wystąpieniach pokontrolnych podpisanych przez Wojewodę. W całym okresie objętym kontrolą realizacja Programu nie była przedmiotem audytu wewnętrznego. Wojewoda Łódzki nie dokonał ewaluacji końcowej Programu na terenie województwa.

(Dowód akta kontr. str. 597-615)

2.4. Zadania publiczne realizowane na rzecz mniejszości romskiej w 2014 r.

Pismem z dnia 20 kwietnia 2014 r., Minister Administracji i Cyfryzacji poinformował Wojewodę o przyznaniu środków z podziału rezerwy celowej – Pomoc dla społeczności romskiej (cz. 83, poz. 14 budżetu państwa) w kwocie 124 tys. zł. Minister zobowiązał Wojewodę do wykorzystania powyższych środków na wsparcie zadań publicznych ukierunkowanych na zadania edukacyjne adresowane do romskiej mniejszości etnicznej. Dotacje na finansowanie realizacji tych zadań miały być udzielane po przeprowadzeniu otwartych konkursów ofert. W dniu 22 maja 2014 r. Wojewoda Łódzki ogłosił otwarty konkurs ofert na powierzenie zadania publicznego pn. „Działalność świetlicowa i edukacyjna dzieci i młodzieży należącej do romskiej mniejszości etnicznej”. Procedury składania i rozpatrywania wniosków oraz wyboru jednostek do realizacji przedmiotowych zadań, podane w ogłoszeniu Wojewody, nie budziły zastrzeżeń kontroli. W ogłoszeniu wskazano 21 dniowy termin (od ukazania się ogłoszenia) na składanie wniosków przez zainteresowane podmioty oraz miejsce ich składania. Podano także informację, iż o realizację zadań mogły ubiegać się organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³. Wojewoda ustalił także katalog działań, których koszty mogą być pokrywane z przyznanych środków, ustalono też tryb wyboru ofert. Do rozpatrzenia

³ Dz. U. 2014, poz. 1118 ze zm.

złożonych ofert Wojewoda powołał zarządzeniem nr 203/2014 z dnia 16 czerwca 2014 r., czteroosobową komisję złożoną z pracowników Wydziału. Członkowie komisji konkursowej złożyli stosowne oświadczenia stanowiące o niepozostawaniu w stosunku prawnym lub faktycznym z podmiotami biorącymi udział w postępowaniu. W pracach Komisji, pomimo zaproszenia, nie uczestniczył żaden przedstawiciel społeczności mniejszości etnicznej romskiej. Do konkursu ofert przystąpiły trzy podmioty, które złożyły cztery oferty programowe obejmujące m.in. działalność świetlic integracyjnych w Skierniewicach i Piotrkowie Trybunalskim oraz dwie oferty zakupu podręczników i wyprawek szkolnych.

(Dowód akta kontr. str. 616,618-631)

Konkurs ofert został rozstrzygnięty 9 lipca 2014 r.

(Dowód akta kontr. str. 632-639)

Zadania edukacyjne w postaci kontynuacji działalności dwóch świetlic integracyjnych (Skierniewice i Piotrków Trybunalski) oraz umożliwienia zakupu podręczników i wyprawek szkolnych dla 60 dzieci romskich z terenu województwa łódzkiego, realizowane były przez dwa stowarzyszenia romskie i TPD z Piotrkowa Trybunalskiego na podstawie spisanych z Pełnomocnikiem (we wrześniu br.) czterech umów. Do zakończenia III kwartału br., żadne z zadań nie zostało zakończone.

(Dowód akta kontroli str. 640-685)

Jeszcze w trakcie niniejszej kontroli NIK (ale już poza okresem objętym kontrolą), tj. 7 października 2014 r., Rada Ministrów przyjęła „Program integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020”⁴ (zwany dalej Programem integracji). Program integracji jest propozycją kontynuacji działań państwa polskiego, podejmowanych od 2001 r. w ramach: Pilotażowego programu rządowego na rzecz społeczności romskiej w województwie małopolskim na lata 2001-2003 (zwanego dalej Programem pilotażowym) oraz Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce, realizowanego w latach 2004-2013. Przygotowując projekt Programu integracji, za podstawowy cel uznano zwiększenie integracji społeczności romskiej w życiu społeczeństwa obywatelskiego dzięki wsparciu udzielanemu w czterech dziedzinach: (1) edukacji (w tym edukacji kulturowej, historycznej i obywatelskiej), (2) mieszkalnictwa, (3) zdrowia oraz (4) działaniach prozatrudnieniowych⁵.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność ŁUW w zbadanym zakresie. Dokonując pozytywnej oceny NIK wzięła pod uwagę ograniczoną rolę Wojewody co do tego, komu i na co zostaną przyznane środki z Programu.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶, zwanej dalej „ustawą o NIK”, wnosi o:

- opracowanie zasad koordynacji działań organów administracji rządowej w sytuacji konfliktów na tle etnicznym z członkami społeczności romskiej;

⁴ Załącznik do uchwały nr 202/2014 Rady Ministrów z dnia 7 października 2014 r.

⁵ Wg Programu integracji.

⁶ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

- wykorzystanie doświadczeń z realizacji *Programu romskiego*, z uwzględnieniem uwag wynikających z niniejszej kontroli NIK, podczas wdrażania Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

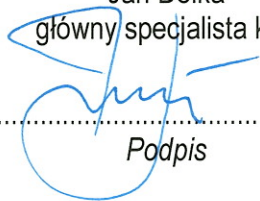
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

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

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, dnia 3 grudnia 2014 r.

Kontroler
Jan Dółka
główny specjalista k.p.



.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Przemysław Szewczyk
Dyrektor



.....
podpis

