Kategoria: Aktualności
Opublikowano: środa, 15, wrzesień 2021 22:47
Joanna Gryboś-Chechelska
Odsłony: 667

W badanym okresie we wszystkich 17 skontrolowanych gminach programy rewitalizacji były realizowane niezgodnie z przyjętymi założeniami, a większość gmin nie osiągnęła w przewidzianym czasie zakładanych efektów. Spośród 394 zaplanowanych do realizacji projektów zakończono mniej niż połowę - 124. W efekcie, w żadnej gminie nie udało się kompleksowo rozwiązać zdiagnozowanych problemów i wyprowadzić z kryzysu terenów objętych rewitalizacją.

Rewitalizacja, czasem nadal błędnie utożsamiana jedynie z odnową zabytków, to złożony proces, którego celem jest wyprowadzanie obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysowego, a jego skutkiem ma być poprawa zagospodarowania objętego nią terenu, a zwłaszcza jakości życia jego mieszkańców. Nazbyt często programy rewitalizacji są jednak traktowane przez gminy tylko, jako wymóg formalny, którego spełnienie umożliwia ubieganie się o dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej. Pokazała to już poprzednia kontrola NIK z 2018 roku, a najnowsza tę praktykę potwierdziła.

Do dnia zakończenia kontroli NIK wydatki poniesione na projekty już zakończone lub będące w trakcie realizacji wyniosły w sumie 432 mln zł, a to zaledwie ⅓ planu przyjętego w programach rewitalizacji przez kontrolowane gminy. Cztery z nich wydały zaledwie od 4 do 7% zaplanowanych środków.

Kontrola objęła lata 2016-2020. W 17 gminach wspieranych przez 5 Urzędów Marszałkowskich NIK przyjrzała się szczegółowo dwóm ostatnim z 4 etapów programów rewitalizacji – ich wdrażaniu i monitorowaniu (wcześniejsze to diagnozowanie i programowanie).

Pełna i obiektywna ocena była jednak niemożliwa ze względu na sposób monitorowania realizacji programów. Większość skontrolowanych gmin nie analizowała bowiem, np. pod kątem efektywności, i nie aktualizowała swoich Gminnych Programów Rewitalizacji (GPR) oraz Lokalnych Programów Rewitalizacji (LPR), mimo że wynikało to z zapisów zawartych w tych programach.

Zdaniem NIK, istotny problem stanowiło także znikome zaangażowanie lokalnych mieszkańców w ich wdrażanie i monitorowanie. Jedynie sporadycznie gminy korzystały z dojrzałych form tzw. partycypacji społecznej, pozwalających na to by mieszkańcy mogli współdecydować o podejmowanych w ich interesie działaniach, a także je kontrolować.

Opóźnienia prac niemal w każdej gminie. Zdaniem NIK, skontrolowane gminy w większym stopniu skupiały się na zdobywaniu dofinansowania i realizacji pojedynczych projektów, niż na kompleksowej i komplementarnej rewitalizacji. Jedynie w co drugiej gminiekoncentrowano się na obszarze rewitalizacji
i na zdiagnozowanych tam problemach. W pozostałych, realizowane projekty, ze względu na ich ograniczoną skalę, nie były ze sobą powiązane, czego skutkiem był brak oczekiwanych i trwałych efektów.

Wprawdzie we wszystkich skontrolowanych gminach rozpoczęto realizację zaplanowanych w programach przedsięwzięć, jednak w żadnej z nich proces rewitalizacji nie przebiegał w pełnym zakresie, a tylko w jednej – w gminie Olesno – był realizowany zgodnie z terminami określonymi w tych dokumentach. W efekcie, na dzień zakończenia kontroli w 15 gminach pełna realizacja przyjętych założeń i osiągnięcie zaplanowanych efektów było zagrożone, a w niektórych przypadkach już nierealne.

W sumie w badanym przez NIK okresie zaplanowano 394 przedsięwzięcia rewitalizacyjne, z czego:

Phoca PDF

- **zakończono realizację 124 projektów (31%)**, w przypadku co piątego niezgodnie z przyjętymi założeniami lub w okrojonym – w porównaniu do planowanego – zakresie. Łączna kwota poniesionych wydatków na te zadania wynosiła 160 mln zł, z tego zadania podstawowe pochłonęły 137 mln zł;
- **w trakcie realizacji było kolejnych 116 projektów (30%)**, do czasu zakończenia kontroli wydano na nie 272 mln zł, w tym większość na projekty podstawowe – 238 mln zł;
- **nie zrealizowano lub zrezygnowano z realizacji 154 projektów (39%), w tym 80 podstawowych.**

Kontrolerzy NIK odnotowali także przypadki, w których nierealizowanie jednego projektu (zwłaszcza w sferze technicznej czy przestrzenno-funkcjonalnej), wykluczało realizację innych. Przykładem jest gmina Jaśliska w woj. podkarpackim, w której nie zrealizowano projektu podstawowego dotyczącego rewitalizacji terenów przy rynku w Jaśliskach z przeznaczeniem na cele społeczne, edukacyjne, kulturalne i gospodarcze. Prace zaplanowano na lata 2018-2020, ale wobec sprzeciwu właściciela sąsiedniej nieruchomości gmina nie dostała pozwolenia na budowę. W efekcie nie można było zrealizować dwóch kolejnych projektów dotyczących sfery społecznej (zaplanowanych na lata 2020-2023), były bowiem ściśle powiązane z pierwszym, który miał im zapewnić bazę lokalową.

Finansowanie projektów

Dlaczego kontrolowane gminy nie realizowały zaplanowanych projektów? Jak tłumaczyły ich władze, najczęściej z powodu ograniczonych możliwości finansowych, a głównie ze względu na brak środków ze źródeł zewnętrznych. Inne wymieniane problemy to wyższe niż pierwotnie oszacowane koszty, wycofanie się z inwestycji prywatnych inwestorów, albo duże ryzyko nieosiągnięcia wymaganych wskaźników dla projektów dofinansowanych środkami z Unii Europejskiej. **Kontrola NIK pokazała jednak także inne przyczyny – gminy nie szukały alternatywnych źródeł dofinansowania, realizowały projekty w węższym niż planowano zakresie lub rezygnowały z części z nich, jednocześnie nie aktualizując programów rewitalizacji.**

Gmina Jeleśnia w woj. śląskim zaplanowała rewitalizację dworca PKP wraz z zagospodarowaniem jego otoczenia. Miała tam powstać świetlica środowiskowa. Zakładano, że projekt w 85% uda się zrealizować ze środków pozyskanych z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, przyznał on jednak tylko 45% dofinansowania. Z tego powodu, a także ze względu na zadłużenie i realizację innych projektów gmina zrezygnowała z podpisania umowy i odstąpiła od realizacji zadania zgodnego z założeniami przyjętymi w Gminnym Programie Rewitalizacji. Remont wykonano ze środków własnych, poszukując jednocześnie innych źródeł dofinansowania.

W sumie tylko połowa kontrolowanych gmin uzyskała dla swoich projektów dofinansowanie ze środków urzędów marszałkowskich przeznaczonych na rewitalizację w ramach poszczególnych Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) na lata 2014-2020. Pozostałe gminy nie realizowały przedsięwzięć z takim dofinansowaniem, a pięć nawet się o nie nie starało.

Tymczasem w RPO planowano środki i na działania wspierające rewitalizację, i wyłącznie jej poświęcone. W ramach tych ostatnich nabory przeprowadzone zgodnie z przyjętymi założeniami i na podstawie przejrzystych kryteriów pozwoliły na wyłonienie 534 projektów rewitalizacyjnych, a przeznaczono na nie w sumie 1 mld 900 mln zł.

Nieprawidłowości w związku z naborami stwierdzono tylko w dwóch urzędach – Urzędzie

Phoca PDF

Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego (UMWD) i Urzędzie Marszałkowskim Województwa Łódzkiego (UMWŁ). Nieprawidłowości w UMWD polegały m.in. na: przyznawaniu punktacji projektom niezgodnie z kryteriami; nieprzeprowadzeniu procedury usuwania rozbieżności ocen ekspertów; wyborze do dofinansowania dwóch wniosków, które powinny zostać pozostawione bez rozpatrzenia. W UMWŁ chodziło o nierozpatrzenie protestów związanych z naborami, co NIK uznała za niezasadne.

Zdaniem Izby, zważywszy na złożoność procesu rewitalizacji, biorąc jednocześnie pod uwagę wyniki kontroli, konieczne jest właściwe planowanie działań z uwzględnieniem realnych możliwości ich wykonania. Istnieje bowiem wysokie ryzyko, że część gmin będzie realizowała programy rewitalizacji tylko w zakresie tych zadań, dla których samorząd lub inne zaangażowane w proces rewitalizacji podmioty zdobędą finansowanie zewnętrzne (potwierdzają to również informacje uzyskane przez NIK w niekontrolowanych gminach). To z kolei sprawi, że projekty w ramach programów rewitalizacji zamiast kompleksowo będą realizowane wyrywkowo, co uniemożliwi osiągnięcie zaplanowanych, całościowych efektów.

Niepełny monitoring i nierzetelne oceny
Inne niebezpieczeństwo, jakie dostrzega NIK, to traktowanie przygotowania programów rewitalizacji jedynie, jako formalnego wymogu umożliwiającego ubieganie się o dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej. Powinno to być narzędzie służące do kompleksowego i zintegrowanego zarządzania działaniami podejmowanymi w ramach tych programów. Konieczne jest m.in. właściwe zaplanowanie ich monitoringu, który pozwala na rzetelną ewaluację - ocenę zgodności stopnia zachodzących zmian z przyjętymi założeniami i terminami.

Kontrola NIK pokazała, że aż w 11 na 17 kontrolowanych gmin system monitoringu i ewaluacji był niewłaściwie zaplanowany, głównie dlatego, że odbierając programy rewitalizacji opracowane przez firmy zewnętrzne, gminy nie dołożyły należytych starań w tym zakresie. Nie bez znaczenia był także fakt, że tak opracowane i uchwalone dokumenty, pozytywnie przechodziły weryfikację prowadzoną przez urzędy marszałkowskie.

Bez względu jednak na to, czy system został zaplanowany właściwie czy błędnie, we wszystkich skontrolowanych gminach monitoring i ewaluacja on-going (dokonywana w trakcie prac), prowadzone były w taki sposób, który nie pozwalał na dokonanie pełnej, obiektywnej i rzetelnej oceny procesu rewitalizacji - ani bieżącej, ani końcowej. Dwie skontrolowane gminy nie realizowały żadnych działań w tym zakresie, a w pozostałych podejmowane czynności, były niepełne i niezgodne z założeniami określonymi w programach rewitalizacji.

W ocenie NIK, we wszystkich skontrolowanych gminach monitoring i ewaluacja tworzyły tylko ogólnie zarysowany system, który w praktyce nie istniał. To nie tylko uniemożliwiało podejmowanie we właściwym czasie odpowiednich działań lub wprowadzanie zmian, ale zwiększało też ryzyko, że ocena całego procesu rewitalizacji i osiągnięcia założonych celów będzie niepełna i nieobiektywna.

Okres obowiązywania większości programów rewitalizacji kończy się w 2023 r. lub 2025 r., dlatego, zdaniem Izby, trzeba dołożyć wszelkich starań, które wyeliminują, lub co najmniej istotnie zredukują nieprawidłowości ujawnione w tym zakresie przez kontrolerów NIK.

Znikomy udział lokalnych społeczności w procesie rewitalizacji
Jednym z dwóch zasadniczych efektów rewitalizacji powinna być poprawa jakości życia mieszkańców

Phoca PDF

terenów zdegradowanych, dlatego zdaniem NIK, niezbędne jest zaangażowanie lokalnej społeczności w każdy etap prowadzonych działań. Chodzi przede wszystkim o tzw. dojrzałe formy partycypacji społecznej - udział w podejmowaniu decyzji i kontrolę obywatelską. Nie są one jednak powszechnie stosowane, zwłaszcza na etapie wdrażania i monitorowania.

Tylko w jednej na 17 skontrolowanych gmin (w Jastrzębiu-Zdroju) w proces rewitalizacji skutecznie zaangażowano szerszą grupę mieszkańców, lokalne społeczności, instytucje czy organizacje, które miały realny wpływ na podejmowane działania, dokonywane oceny i wprowadzane w programie rewitalizacji zmiany. Na stronie internetowej urzędu gminy zorganizowano bowiem konsultacje społeczne, w których zainteresowani mogli zgłaszać swoje projekty, czy pytać o zasadność planowanych działań. W efekcie program rewitalizacji był aktualizowany; brano pod uwagę pomysły zgłoszone np. przez zarządy osiedli mieszkaniowych, dyrektorów placówek oświatowych, czy prywatne osoby. Pomysłodawcy na bieżąco mogli też monitorować postęp prac.

Trzy gminy – Brzeziny, Cieszanów i Jeleśnia nie prowadziły żadnych tego rodzaju działań, pozostałe ograniczały się głównie do informowania o realizowanych projektach i do przeprowadzania konsultacji. W blisko połowie z nich dodatkowo zapewniono wybranym osobom – mieszkańcom, przedstawicielom lokalnych organizacji - udział w pracach komitetów rewitalizacyjnych. Jednak w ocenie NIK, komitety te pozorowały jedynie swoją opiniodawczo-doradczą funkcję. W skrajnym przypadku, jeden z nich został powołany dopiero po ponad roku od momentu podjęcia przez radę gminy uchwały w tej sprawie.

Zdaniem NIK, główne przyczyny niekorzystania przez gminy z partycypacji społecznej lub ograniczanie jej form to:

- brak zainteresowania lokalnych środowisk procesem rewitalizacji;
- przekonanie władz, że nie jest to konieczne czy uzasadnione;
- niedostosowanie technik partycypacji do lokalnego środowiska;
- niepowołanie lub niewyznaczenie osób/grup osób lub komitetów/zespołów rewitalizacyjnych, które miały inicjować działania w tym zakresie.

W ocenie NIK, dotychczasowe znikome zaangażowanie władz lokalnych w prowadzenie partycypacji społecznej oraz marginalny udział we wdrażaniu i monitorowaniu programów rewitalizacji lokalnych mieszkańców, organizacji czy instytucji będzie miało niekorzystny wpływ na kompleksową i komplementarną realizację projektów.

Wnioski NIK

Do Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej:

- Upowszechnianie doświadczeń i dobrych praktyk w zakresie rewitalizacji, w szczególności ukierunkowanych na właściwe zrozumienie tego procesu, a zwłaszcza zagadnień dotyczących jego wdrażania, monitoringu i ewaluacji.
- Dokonanie analizy procedur w zakresie rewitalizacji pod względem możliwości ich ewentualnego uproszczenia celem usprawnienia realizacji tego procesu.
- Rozważenie opracowania dodatkowych wzorów lub wytycznych, obejmujących zagadnienia monitoringu i ewaluacji Programów Rewitalizacji.
- Przeprowadzenie analiz dotychczasowych doświadczeń we wdrażaniu Programów Rewitalizacji

Phoca PDF

oraz wyciągnięcie odpowiednich wniosków, mając w szczególności na względzie przewidzianą po 2023 roku konieczność prowadzenia rewitalizacji wyłącznie na podstawie GPR.

Do zarządów województw:

- Zintensyfikowanie działań doradczych i szkoleniowych, w szczególności w zakresie dotyczącym pełnego zrozumienia istoty rewitalizacji, a także wdrażania oraz monitorowania i ewaluacji Programów Rewitalizacji.
- Wykorzystanie potencjału i nabytego doświadczenia w zakresie rewitalizacji do wsparcia JST przy realizacji zadań związanych z tym procesem.

Do organów wykonawczych gmin:

- Zapewnienie partnerskiego podejścia i efektywnej współpracy z różnymi grupami interesariuszy, przy zastosowaniu możliwie dojrzałych form partycypacji społecznej.
- Podjęcie działań mających na celu zintensyfikowanie prac przez Komitety Rewitalizacji, w sposób zapewniający ich opiniodawczo-doradczą funkcję.
- Ukierunkowanie działań rewitalizacyjnych na kompleksowe rozwiązywanie problemów występujących na obszarach zdegradowanych, ze szczególnym uwzględnieniem sfery społecznej.
- Podjęcie działań dla zapewnienia skutecznego systemu monitorowania i ewaluacji Programów Rewitalizacji, pozwalającego na dokonanie obiektywnej oceny istniejących potrzeb, postępu przedsięwzięć rewitalizacyjnych oraz stopnia realizacji zaplanowanych celów.
- Dokonywanie aktualizacji Programów Rewitalizacji w przypadku wystąpienia przesłanek wskazujących na potrzebę zmian.
- Podejmowanie aktywnych działań dla pozyskania środków zewnętrznych z różnych źródeł na realizację zaplanowanych projektów rewitalizacyjnych.
- Wprowadzenie organizacji pracy i systemu zarządzania Programami Rewitalizacji, w sposób zapewniający skuteczną i pełną ich realizację.

Do organów stanowiących gmin:

- Egzekwowanie od organów wykonawczych gmin rzetelnego wypełniania obowiązków w zakresie wdrażania, monitorowania i dokonywania ocen Programów Rewitalizacji.

Źródło: NIK

Phoca PDF