



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

Nr ewid. 171/2003/I/03/002/LKR

CENTRA

**Informacja o wynikach kontroli realizacji zadania
„Odnowa centrów małych miast i wsi – CENTRA”
w ramach Kontraktu Wojewódzkiego dla Województwa Małopolskiego
w latach 2001 –2002**



Spis treści

I. Część ogólna	
1. Charakterystyka kontroli	3
2. Synteza ustaleń kontroli	4
3. Wnioski	6
II. Część szczegółowa	
1. CENTRA – charakterystyka programu	7
2. Kontrola w Urzędzie Wojewódzkim	8
3. Efekty rzeczowe osiągnięte w wyniku realizacji programu	10
4. Prawdliwość przebiegu procesów inwestycyjnych w aspekcie gospodarności i legalności działania	11
5. Skutki społeczne i korzyści z programu	13
5.1. Ocena estetyki miasta	14
5.2. Ocena rozwoju gospodarczego miejscowości	15
5.3. Podniesienie standardu życia	15
5.4. Zasadność celów finansowania	16
5.5. Wiedza o programie	17
5.6. Uczciwość i zgodność z prawem	18
5.7. Atrakcyjność turystyczna miejscowości	18
5.8. Beneficjenci programu	19
5.9. Podsumowanie	19
6. Ocena skutków i możliwość kontynuacji programu	20
6.1. Grupa dyskusyjna– opinie i oceny	20
6.2. Monitoring rezultatów programu	21

Załączniki:

1. Opis głównych zmian dokonanych w ramach realizacji programu CENTRA w sześciu kontrolowanych gminach
2. Charakterystyka stanu prawnego
3. Przebieg postępowania kontrolnego
4. Badanie opinii społecznej – wykonawca i metodologia

I. Część ogólna

1. Charakterystyka kontroli

W dniu 19 czerwca 2001 r. w Warszawie został zawarty Kontrakt Wojewódzki dla Województwa Małopolskiego na lata 2001 – 2002. Wśród zadań objętych Kontraktem znalazł się program „Odnowa centrów małych miast i wsi – CENTRA”. Wsparcie finansowe, w postaci dotacji celowych z budżetu państwa, otrzymało w ramach tego programu w 2002 r. 18 jednostek samorządu terytorialnego z terenu województwa, zwanych dalej beneficjentami.¹

Głównym celem realizowanego zadania było podniesienie standardu i poprawa estetyki centrów małych miast i wsi, mająca w dalszej perspektywie podnieść ich atrakcyjność turystyczną, poprawić jakość życia mieszkańców, wreszcie być elementem niwelującym bariery w rozwoju przedsiębiorczości.

Biorąc pod uwagę powyżej sformułowane cele, kontrolę ukierunkowano na sprawdzenie:

- Czy efekt bezpośredni w postaci fizycznego wykonania zadania został osiągnięty, tj. czy zrealizowane zostały postanowienia umów wykonawczych zawartych z beneficjentami programu?
- Czy realizacja zadań przez poszczególnych beneficjentów przebiegała z poszanowaniem przepisów prawa?
- Jaki rzeczywisty skutek zarówno rzeczowy jak i społeczny przyniosła realizacja programu odnowy centrów?
- Czy uczestnictwo w programie CENTRA przyniosło beneficjentom (w szeroko rozumianym tego pojęcia znaczeniu) oczekiwane korzyści i czy podjęto należyte działania, aby urzeczywistniły się również cele długoterminowe?

Kontrole przeprowadzono u sześciu beneficjentów oraz w Urzędzie Wojewódzkim. Badaniami objęto następujące gminy: Niepołomice, Skała, Wieliczka, Nowy Wiśnicz, Krościenko, Biecz². W dniu rozpoczęcia kontroli trzy spośród tych gmin uzyskały już rozliczenie wydatkowanych środków przez Wojewodę, w trzech – program nie został jeszcze ostatecznie zakończony lub rozliczony.

Kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Wojewódzkim poddano dokumentację z realizacji umów zawartych ze wszystkimi osiemnastoma beneficjentami. Ponadto w toku kontroli zasięgnięto informacji od Marszałka Województwa m.in. w zakresie sprawowania przez niego nadzoru merytorycznego nad wykonaniem zadań przez beneficjentów oraz mierzenia stopnia realizacji zakładanych celów programu.

Wydatkowanie środków publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego – beneficjentów programu CENTRA, oceniono w oparciu o kryteria legalności, rzetelności i gospodarności. Równie istotną była ocena działań Wojewody, jako strony umów wykonawczych z beneficjentami, przekazującego środki finansowe, nadzorującego wykonanie umów zgodnie z postanowieniami zawartymi w Kontrakcie Wojewódzkim. Ocena jego działań przeprowadzona została pod kątem legalności i rzetelności, jak również celowości.

Tematyka kontroli konsultowana była z ekspertem z National Audit Office Wielkiej Brytanii, w ramach programu współpracy bliźniaczej (Twinning light). Współpraca ta miała na celu wykorzystanie doświadczenia kontrolerów brytyjskich wyspecjalizowanych w kontroli wykonania zadań; jej zakres oraz metodykę kontroli opisano w załączniku nr 3.

Dobór tematu do kontroli, prowadzonej jako doraźna, ale także jako pilotażowa kontrola wykonania zadań, podyktowany był specyfiką brytyjskiego „efekt za pieniądze” (value for money). Tym samym punkt ciężkości badań przesunięty został z obszarów typowych badań finansowych, na zdefiniowany w analizie przedkontrolnej obszar procesów zmierzających do uzyskania konkretnych rzeczowych i społecznych efektów wykonania zadań za pieniądze publiczne.

¹ Ocenę przygotowania do realizacji kontraktów wojewódzkich i stanu ich realizacji, w tym dane dotyczące Kontraktu dla Województwa Małopolskiego, zawiera Informacja o wynikach kontroli realizacji kontraktów wojewódzkich, NIK KAP-41002/02 Nr ew. 134/2003/P/02/107/KAP. W niniejszej informacji ograniczono się jedynie do oceny realizacji Kontraktu w odniesieniu do programu CENTRA.

² Przy wyborze gmin kierowano się z jednej strony wielkością środków, a z drugiej zaawansowaniem realizacji zadań.

2. Synteza ustaleń kontroli

NIK ocenia, że główne cele programu, określone jako podniesienie standardu i poprawa estetyki centrów małych miast i wsi, mające w dalszej perspektywie podnieść ich atrakcyjność turystyczną, poprawić jakość życia mieszkańców, a także być elementem niwelującym bariery rozwoju przedsiębiorczości zostały osiągnięte.

Z oceną tą zbieżne są opinie Wojewody Małopolskiego, Marszałka Województwa, władz gmin, jak również potwierdzają ją w większości pozytywne głosy mieszkańców kontrolowanych centrów.

Wykazane w trakcie kontroli nieprawidłowości, szczególnie w zakresie stosowania ustawy o zamówieniach publicznych, miały głównie charakter formalny i nie stwierdzono ich wpływu na ostateczny, rzeczowy efekt przedsięwzięcia.

- (A) Program CENTRA realizowany był w latach 2002 – 2003 przez 18 beneficjentów³ wyłonionych po konkursie przeprowadzonym przez Marszałka Województwa Małopolskiego. Ogólna kwota wydatków poniesionych przez budżet państwa w związku z przekazanymi na program dotacjami wyniosła 8.501.668 zł, przy zakładanej wartości inwestycji, wraz ze środkami własnymi gmin, w wysokości 23.874.713 zł. Kontrolowani beneficjenci otrzymali łącznie 3.475.313 zł dotacji z budżetu państwa, przy wartości inwestycji ogółem 7.398.122 zł (część szczegółowa, str. 6 – 7, 11).
- (B) Wszyscy kontrolowani beneficjenci osiągnęli zakładane w umowach merytorycznych i wykonawczych efekty rzeczowe programu. Realizacja zadań odbyła się zgodnie, a czasem ponad planowany zakres rzeczowy i finansowy, zwiększenie kwot planowanych w umowach wydatków miało miejsce tylko po stronie wydatków własnych i wiązało się z uzyskaniem dodatkowych środków z budżetów gmin. Wydatków dokonywano stosując ustawę o zamówieniach publicznych, przy czym głównym, a czasem jedynym kryterium wyboru wykonawców była cena, bowiem często większy nacisk kładziono na opracowanie szczegółowych specyfikacji oraz należyte zabezpieczenia prawidłowego wykonania umów z wyłoniętymi wykonawcami, niż na kierowanie się w wyborze ofert dodatkowymi kryteriami. Miało to zapewnić przede wszystkim oszczędne i jak najbardziej efektywne wykorzystanie środków finansowych. W ocenie NIK rzetelna realizacja umów zawartych z Wojewodą, zarówno pod względem rzeczowym, jak i finansowym, jak również zapewnienie najkorzystniejszego wyboru wykonawców, pozwalają na pozytywną ocenę kontrolowanych jednostek w aspekcie kryterium gospodarności (część szczegółowa, str. 10 – 12).
- Efekty rzeczowe działań kontrolowanych jednostek uzyskane w ramach realizacji programu przyczyniły się w widoczny sposób do podniesienia estetyki w centrach miast (część szczegółowa, str. 9 – 10, załącznik nr 1).
- (C) Władze wszystkich kontrolowanych gmin, jak również Marszałek Województwa oraz Wojewoda uznali za sukces realizację programu, wskazując, że przyczyniły się do tego głównie dobra współpraca pomiędzy stronami umów, sprawne działanie ich urzędów, turystyczna atrakcyjność miejscowości (część szczegółowa, str. 19 – 20).

Mieszkańcy centrów kontrolowanych gmin dostrzegli skutki rzeczowe programu, oceniając je w większości pozytywnie: 81% badanych zaznaczyło, że centrum ich miasta zmieniło się na lepsze. Jednocześnie ich wiedza o programie była relatywnie niska – aż 48% respondentów nie słyszało o programie CENTRA. Ogółem 40% pytanych o ocenę zasadności przedsięwzięcia nie potrafiło wydać opinii w tej sprawie, 74% odpowiadało, że nie wie czy finansowanie odbywało się uczciwie i zgodnie z prawem. W odpowiedziach na pytanie kto skorzystał najbardziej na realizacji programu wskazywano wprawdzie najczęściej na mieszkańców (42%) i turystów (37%), ale firmy wykonujące inwestycje wskazała prawie 1/3 badanych (31%), a więcej niż co czwarty odpowiedział, że skorzystali urzędnicy (28%). Wyniki te świadczą o niskim poziomie komunikacji pomiędzy społecznością lokalną i władzą oraz o braku skutecznej polityki informacyjnej i nieumiejętności wykorzystania własnych sukcesów do kreowania wizerunków liderów lokalnych (część szczegółowa, str. 12 – 19).

³ Umowy zawarto z gminami: Biecz, Skąła, Nowy Wiśnicz, Krościenko, Wieliczka, Niepołomice, Zielonki, Żegocina, Michałowice, Książ Wielki, Sucha Beskidzka, Piwniczna – Zdrój, Raciechowice, Muszyna, Lisia Góra, Gdów, Koszyce, Limanowa.

- (D) W „Raportcie z realizacji Kontraktu Wojewódzkiego dla Województwa Małopolskiego” za 2002 rok, sporządzonym w oparciu o informację roczną Zarządu Województwa, określono wyłącznie stan realizacji poszczególnych zadań (wskaźnik produktu). Nie zawarto natomiast oceny stopnia osiągnięcia celów Kontraktu (wskaźnik rezultatu i oddziaływania) oraz wpływu realizacji Kontraktu na sytuację społeczno-gospodarczą województwa. W toku kontroli NIK ani Wojewoda Małopolski, ani Marszałek Województwa nie sprecyzowali w jaki sposób Komitet Monitorujący będzie mierzył/badał osiągnięcie tych wskaźników⁴ (część szczegółowa, str. 20 – 21).
- (E) NIK oceniła ogólnie pozytywnie wykonywanie bieżącego nadzoru nad realizacją programu przez Wojewodę. W Urzędzie Wojewódzkim prowadzono zarówno kontrolę dokumentacji wpływającej wraz z wnioskami o wypłatę dotacji, jak i kontrole merytoryczne w terenie (część szczegółowa, str. 9).
- (F) Skutkiem niejasnych zapisów w Kontrakcie były działania Wojewody Małopolskiego „dopasowujące” go do rzeczywistości, w jakiej były realizowane programy. Umowy wykonawcze zawierały postanowienia pozakontraktowe, formułujące dodatkowe zasady i obowiązki podmiotów uprawnionych, np. składanie dodatkowych sprawozdań kwartalnych do Urzędu Wojewódzkiego, czy zasadę proporcjonalności współfinansowania, nieprzestrzeganą zresztą w odniesieniu do większości podmiotów. Nie kwestionując celowości i zasadności doprecyzowania zapisów Kontraktu w umowach zawieranych z beneficjentami, NIK oceniła takie działanie jako formalnie niezgodne z jego treścią (część szczegółowa, str. 8).
- (G) Kontrola NIK wykazała, że brak było formalnych podstaw do zawarcia 5 umów z beneficjentami w dniu 23 grudnia 2002 r., ponieważ zostały one usankcjonowane oświadczeniami stron Kontraktu dopiero w lutym 2003 r. Ponadto zapisy Kontraktu nie przewidywały finansowania zadania ze środków własnych gmin w 2001 r., który to zapis znalazł się w umowach wykonawczych z beneficjentami (część szczegółowa, str. 7 – 8).
- (H) Z przekroczeniem 30-dniowego terminu przewidzianego w Kontrakcie zostało zawartych 13 na 18 umów wykonawczych. Część opóźnień wynikała z nieprawidłowego przygotowania harmonogramów rzeczowo – finansowych przez gminy lub nieprzekazania kompletu dokumentów do Urzędu Wojewódzkiego (7 przypadków). Na późne zawieranie umów wykonawczych przez Wojewodę miało również wpływ wprowadzenie zmian do Kontraktu porozumieniem podpisanym przez Marszałka Województwa Małopolskiego i Ministra Gospodarki w dn. 13 czerwca 2002 r. i zatwierdzonym przez Radę Ministrów w dniu 13 sierpnia 2002 r. (6 przypadków). Opisane opóźnienia, jak również specyfika organizacji prac budowlanych (sezon zimowy, kolejność prac) miały wpływ na przedłużenie terminów wykonania zadań w poszczególnych gminach.
- (I) Kontrola sześciu gmin wykazała, że prowadzone przez nie procesy inwestycyjne przebiegały z poszanowaniem przepisów prawa budowlanego⁵, w oparciu o niezbędne pozwolenia, zgłoszenia, a także w przypadkach, gdy było to niezbędne w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.
- W zdecydowanej większości przypadków zapewniono prawidłowy, zgodny z ustawą o zamówieniach publicznych⁶ wybór wykonawców prac wchodzących w zakres realizowanych projektów. Stwierdzone w trzech kontrolowanych gminach uchybienia w zakresie stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych nie zmieniają generalnie pozytywnej oceny w tym zakresie (część szczegółowa, str. 10 – 12).

⁴ wskaźnik produktu odnosi się do konkretnych przedsięwzięć przeprowadzanych w ramach danego zadania. Mierzony jest w jednostkach fizycznych lub finansowych. Wskaźnik rezultatu jest związany z bezpośrednimi i natychmiastowymi efektami zadania (działania, priorytetu). Dostarcza informacji o zmianach, jakie nastąpiły w wyniku wdrożenia zadania u bezpośrednich beneficjentów pomocy. Wskaźnik oddziaływania odnosi się do konsekwencji danego zadania, wykraczających poza natychmiastowe efekty dla bezpośrednich beneficjentów. (źródło: Informacja o wynikach kontroli realizacji kontraktów wojewódzkich, NIK KAP-41002/02 Nr ew. 134/2003/P/02/107/KAP).

⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 ze zm.).

⁶ Ustawy z dnia 4 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.).

3. Wnioski

Wnioski formułowane w wystąpieniach pokontrolnych dotyczyły poprawy organizacji pracy, nadzoru nad poprawnością zamówień publicznych oraz rzetelności i kompletności dokumentacji (urzędy gmin).

Nie wnosząc uwag krytycznych do sposobu zarówno procedowania w odniesieniu do wniosków o wypłatę dotacji, jak również sprawowania merytorycznego nadzoru na realizacją zadań, NIK zwróciła się do Wojewody Małopolskiego o rozważenie możliwości wprowadzenia jednolitych zasad oraz uszczegółowienia procedur w tych obszarach, w tym również w zakresie ich dokumentowania.

Odpowiedzi przesłane do NIK przez kierowników kontrolowanych jednostek świadczą o podjęciu stosownych działań mających na celu realizację wniosków pokontrolnych. Żaden z kierowników kontrolowanych jednostek nie złożył zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych.

Podczas spotkania grupy dyskusyjnej (focus group) z udziałem Marszałka Województwa Małopolskiego, Wojewody Małopolskiego i kierowników kontrolowanych jednostek, wymieniono poglądy i opinie na temat mocnych i słabych stron programu, jego przydatności, korzyści dla beneficjentów, trudności w realizacji (część szczegółowa, str. 19-20).

Uczestnicy spotkania zapoznali się także z wynikami badania opinii społecznej przeprowadzonego równolegle do kontroli NIK przez Instytut Badań CEM z Krakowa oraz wypowiedzieli się na temat „czynników sukcesu” jakie miały wpływ na realizację programu CENTRA (część szczegółowa, str. 20). Ponadto podjęto próbę sformułowania wniosków odnośnie realizacji podobnych programów w przyszłości. Za najważniejsze dla prawidłowej realizacji i zapewnienia osiągnięcia założonych celów programu uczestnicy spotkania uznali:

1. właściwe zdefiniowanie potrzeb
2. posiadanie długoterminowej strategii działania, która pozwala na optymalizację korzyści
3. znalezienie sposobu na dobre komunikowanie się ze społecznością lokalną – m. in. po to, aby zaangażować ją także finansowo w projekt
4. propagowanie tego typu przedsięwzięć - lepsza informacja, promocja miasta, wykorzystanie efektów programu dla promocji centrum jako bardziej przyjaznego, bezpieczniejszego, atrakcyjnego dla miejscowych i przyjezdnych.

II. Część szczegółowa

1. CENTRA – charakterystyka programu

W załączniku nr 3 do Kontraktu Wojewódzkiego określono priorytety i działania (zadania) realizowane w ramach Kontraktu. Priorytet nr 9 „Wysoki poziom inwestycji” korespondował z priorytetem Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego zawartym w Programie wsparcia pn. „Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmacnianiu konkurencyjności województw”, którego celem był rozwój infrastruktury technicznej i społecznej o znaczeniu ponadlokalnym.

Priorytet nr 9 „Wysoki poziom inwestycji” miał być realizowany poprzez następujące działania:

- 9.1. Efektywny system pozyskiwania inwestorów komercyjnych,
- 9.2. Poprawę wydolności systemów infrastruktury technicznej.

W ramach działania 9.2: Poprawa wydolności systemów infrastruktury technicznej Kontrakt zakładał realizację zadania pn. „Odnowa centrów małych miast i wsi”

Wśród oczekiwanych rezultatów zadania w Kontrakcie wymieniono: rozwój infrastruktury technicznej, racjonalizację wykorzystania sieci istniejących, wzrost atrakcyjności dla przedsiębiorców, poprawę jakości przestrzeni publicznych.

Wśród kryteriów wyboru zadania znalazły się: stopa bezrobocia, turystyczne funkcje obszaru, stopień zaangażowania beneficjentów.

Jak podkreślał Marszałek Województwa Małopolskiego wybór programu CENTRA do realizacji w ramach Kontraktu Wojewódzkiego był efektem postulatów zgłaszanych w trakcie konsultacji społecznych przy tworzeniu „Strategii rozwoju województwa” i „Wojewódzkiego Programu Operacyjnego”. W trakcie tworzenia „Małopolskiej Listy Szans” jako przedsięwzięcia wspomagającego te procesy, przeprowadzano szerokie, różne w formie, konsultacje z samorządami lokalnymi i mieszkańcami województwa. Oprócz społecznego poparcia dla przedsięwzięcia, założenia programu CENTRA wynikały bezpośrednio z założeń przyjętego w ramach Małopolskiej Listy Szans Programu kultury i ochrony dziedzictwa w dziedzinie odnowy miast historycznych.

W dniu 13 czerwca 2002 r. zawarte zostało pomiędzy Stronami Kontraktu „Porozumienie w sprawie zmiany Kontraktu Wojewódzkiego dla Województwa Małopolskiego zawartego dnia 19 czerwca 2001 r. w Warszawie pomiędzy Radą Ministrów a Samorządem Województwa Małopolskiego”, które m.in. przedłużyło realizację zadań zawartych w Kontrakcie do dnia 31 grudnia 2003 r. Założenia finansowe programu CENTRA dla gmin województwa małopolskiego przedstawiały się następująco:

Rok	Kontrakt				Umowy wykonawcze			
	Razem:	Budżet państwa	Budżet gminy	Środki z innych źródeł	Razem:	Budżet państwa	Budżet gminy	Środki z innych źródeł
1	2=(3+4+5)	3	4	5	6=(7+8+9)	7	8	9
2001	0	0	0	0	3.589.379	0	1.985.802	1.603.577
2002	16.584.410	8.667.387	6.520.264	1.396.759	16.926.642	8.667.389	3.649.061	4.610.192
2003	4.549.431	435.010	3.472.801	641.620	3.358.692	435.010	1.965.620	958.062
Razem	21.133.841	9.102.397	9.993.065	2.038.379	23.874.713	9.102.399	7.600.483	7.171.831

Na różnicę w zakresie wartości ogółem przedsięwzięć inwestycyjnych wpłynęły ostateczne, większe od pierwotnie przewidywanych kwoty zaangażowania środków prywatnych po stronie środków własnych gmin. Nie wpłynęło to jednak na zmianę kwot dotacji przewidzianych Kontraktem.

Ostatecznie na program wydatkowano w 2002 r. kwotę ogółem 8.501.668 zł, tj. 98,1% planowanej kwoty.

W I kwartale 2003 r. z budżetu Wojewody Małopolskiego nie została przekazana dotacja na realizację zadania w dwóch gminach, na łączną kwotę 435.010 zł, gdyż do Urzędu nie wpłynął wniosek Marszałka Województwa Małopolskiego o uruchomienie środków finansowych z rezerwy celowej budżetu państwa na realizację zadań objętych Kontraktem Wojewódzkim.

Jak zaznaczono w „Raporcie z realizacji Kontraktu Wojewódzkiego” skierowanym przez Wojewodę Małopolskiego w dniu 31 marca 2003 r. do Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej największym problemem w terminowej realizacji zadań były przeciągające się renegocjacje Kontraktu Wojewódzkiego. Niepewność beneficjentów, co do ostatecznej kwoty dotacji powodowały opóźnienia w realizacji zadań, a co za tym idzie opóźnienia w składaniu wniosków o dotacje. W 2002 r. zawierane były liczne aneksy spowodowane opóźnieniami w terminach realizacji zadań, na które wpłynęły między innymi złe warunki atmosferyczne. Konieczność przesunięcia terminów rozpoczęcia i zakończenia realizacji poszczególnych zadań dotyczyła m.in. programu CENTRA.

2. Kontrola w Urzędzie Wojewódzkim

Szczegółowe obowiązki Wojewody określono w kilku rozdziałach Kontraktu – dotyczyły one zawierania umów, kontroli i inspekcji oraz sprawozdawczości i monitorowania, zaś ogólne obowiązki w zakresie nadzoru Wojewody nad realizacją zdania określone zostały w załączniku nr 5 do Kontraktu „Sposoby realizacji praw i obowiązków stron”, w rozdziale nr 2 – „Płatności i nadzór”, w § 2 (załącznik nr 1). Należały do nich:

- 1) poinformowanie jednostek samorządu terytorialnego, niezwłocznie po zawarciu Kontraktu, o kwotach środków finansowych z budżetu państwa przyznanych tym jednostkom jako podmiotom uprawnionym,
- 2) przekazywanie środków budżetowych przeznaczonych na realizację Kontraktu do jednostek samorządu terytorialnego,
- 3) nadzór nad sposobem wykorzystania dotacji i przebiegiem realizacji zadań, na które dotacja została przyznana,
- 4) kontrola finansowa całego Kontraktu,
- 5) przygotowywanie raportów ze stanu realizacji Kontraktu i przedkładanie ich Małopolskiemu Komitetowi Monitorującemu oraz ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego.

Oceny i ustalenia szczegółowe

- ♦ Na realizację zadania „Odnowa centrów małych miast i wsi”, Wojewoda Małopolski w 2002 r. wykonując dyspozycję § 2.1 załącznika nr 6 do Kontraktu, zawarł z jednostkami samorządu terytorialnego 18 umów wykonawczych na łączną kwotę dotacji z budżetu państwa 9.102.399 zł. W przypadku 13 umów wykonawczych zostały one zawarte po upływie 30 dni od daty przekazania Wojewodzie umów merytorycznych, tj. terminie określonym w § 4.1 załącznika nr 6 do Kontraktu Wojewódzkiego. Nieterminowe zawieranie umów wyjaśniano m.in. błędami i brakami występującymi w materiałach niezbędnych do zawarcia umowy wykonawczej (7 umów), a w przypadku 6 umów wskazano, że termin 30 dni winien być liczony od dnia zatwierdzenia zmian w Kontrakcie przez Radę Ministrów, tj. od dnia 13 sierpnia 2002 r.
- ♦ Zastrzeżenia NIK wzbudziło zaliczenie, w 12 umowach podpisanych przez Wojewodę, do środków własnych beneficjentów wydatków dokonanych przez nich w 2001 r. Pierwotnie, jak wynika z regulaminu konkursu grantowego ogłoszonego przez Marszałka Województwa zakładano uwzględnienie wydatków gmin dokonywanych już od 1999 r., co zdecydowanie promowałoby gminy posiadające strategię działania i adekwatne projekty w toku realizacji. Kontrakt podpisany przez przedstawiciela Rządu i Marszałka Województwa Małopolskiego przewidywał wydatki ze środków własnych gmin jedynie w 2002 r. Tymczasem w umowach z 12 beneficjentami (najpierw merytorycznych – zawartych z Marszałkiem, potem wykonawczych – zawartych z Wojewodą) uwzględniono ich wydatki w latach 2001-2002; łączna kwota miała wpływ na obliczenie kwot planowanych dotacji. Jak wyjaśnił Wojewoda Małopolski zapisy umowy wykonawczej były konsekwencją zobowiązań wynikających z wcześniej zawartej umowy merytorycznej. Marszałek Województwa Małopolskiego interpretując zapisy Kontraktu uzasadniające takie działanie wskazał m.in. na niejednoznaczną treść art. 11 ust. 4 pkt 2 /cyt./: „[...] wielkość środków samorządu terytorialnego /województwa, powiatów i gmin/, zaangażowanych na realizację Kontraktu,

może ulec zmianie na skutek „ustalenia rzeczywistej wielkości współfinansowania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań, których wybór nastąpi po podpisaniu Kontraktu.”

Starania o wprowadzenie stosownych, jednoznacznych zapisów do Kontraktu, podjęte przez Marszałka Województwa Małopolskiego w 2002 r., nie doprowadziły jednak do korzystnego rozwiązania.

- ◆ Kontrola wykazała, że do wzoru umowy wykonawczej do Kontraktu wprowadzono w Urzędzie Wojewódzkim zapisy o proporcjonalności finansowania w danym roku. Miało to niewątpliwie zdyscyplinować beneficjentów do wydawania środków publicznych w sposób efektywny tj. do minimalizowania zwrotów całości lub części dotacji. Jednocześnie jednak, w przypadku zadania „Odnova centrów małych miast i wsi”, zapisy powyższe nie były w ogóle realizowane. Wprowadzenie możliwości zaliczania do całkowitego kosztu zadań wydatków poniesionych w 2001 r. stworzyło bowiem sytuację występowania proporcjonalności w finansowaniu z budżetu w 2002 r., ale w odniesieniu do wydatków z okresu dwóch lat, tj. 2001 – 2002. Ponadto kontrola wykazała, że w pięciu przypadkach dotacja została wypłacona w pełnej wysokości przewidzianej w umowach wykonawczych przy jednoczesnym przeniesieniu wydatków własnych j.s.t. na rok 2003 (częściowo Wieliczka, w całości Lisia Góra, Michałowice, Żegocina i Raciechowice). Tym samym zapis o proporcjonalnym finansowaniu w danym roku był po prostu niewykonalny.
- ◆ Zastrzeżenia NIK wzbudził fakt zawarcia w dniu 23 grudnia 2002 r. 5 umów wykonawczych (gminy: Krościenko, Muszyna, Lisia Góra, Michałowice, Piwniczna) na łączną kwotę dotacji 872,6 tys. zł, pomimo, że na dzień podpisania umów nie było formalnego zatwierdzenia zmian umożliwiających wprowadzenie do Kontraktu dodatkowych 5 projektów w ramach zadania CENTRA. Jak wynika z ustaleń kontrolnych w wyniku uruchomienia środków z rezerwy zwiększony został plan wydatków Wojewody; w dn. 23 grudnia podpisano umowy wykonawcze i złożone zostały wnioski o wypłatę dotacji, 31 grudnia wypłacono kwoty dotacji dla 5 nowych beneficjentów.
Tymczasem dopiero w dniu 31 grudnia 2002 r. Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej został upoważniony przez Radę Ministrów do podpisania Oświadczenia stron o wprowadzeniu zmian do Kontraktu dla Województwa Małopolskiego dotyczących roku 2002 r. i 2003 r. Ww. oświadczenie zostało podpisane przez Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z datą 20 lutego 2003 r. (i przekazane do podpisu przez Marszałka Województwa). W oświadczeniu znajdował się m.in. zapis, że oświadczenie wchodzi w życie z dniem zatwierdzenia przez Sejmik Województwa Małopolskiego. Uchwała Sejmiku Województwa Małopolskiego nr III/31/02 z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie ww. oświadczenia stron dotyczącego zmiany Kontraktu Wojewódzkiego w § 2 zawierała zapis, że oświadczenie stron jest skuteczne po pozytywnej decyzji Ministra Gospodarki. Zmiany do Kontraktu Wojewódzkiego wprowadzone Oświadczeniem stron, o którym mowa wyżej stanowiły podstawę do wprowadzenia m.in. 5 nowych zadań. Uwzględniając, że środki dotacji dla ww. beneficjentów zostały przekazane w dniu 31 grudnia 2002 r., po uzyskaniu informacji o możliwości dokonania zmian w Kontrakcie, NIK uznała ww. sytuację za uchybienie w stosunku do zapisów umowy kontraktowej.
- ◆ Pozytywnie oceniono opracowanie w 2002 r. w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim procedur zawierania umów wykonawczych oraz procedur monitoringu, kontroli i płatności środków finansowych przeznaczonych z budżetu państwa na realizację zadań objętych Kontraktem Wojewódzkim. Ww. działanie Urzędu należy zdaniem Izby uznać za celowe z punktu widzenia zapisów Kontraktu mówiących o obowiązkach Wojewody w zakresie zawierania umów wykonawczych oraz kontroli finansowej Kontraktu.
- ◆ Kontrola realizacji zadania „Odnova centrów małych miast im wsi” przez pracowników Wydziału Rozwoju Regionalnego – Oddział Infrastruktury Technicznej Urzędu Wojewódzkiego dokonywana była zarówno poprzez bieżącą weryfikację dokumentów związanych ze składanymi przez beneficjentów wnioskami o wypłatę dotacji (faktury, protokoły odbioru robót), jak i kontrole doraźne realizacji robót. W 2002 r. oraz w okresie od 1 stycznia do 30 kwietnia 2003 r. kontrolą objęto 8 spośród 18 beneficjentów zadania.

- ◆ Przeprowadzone w terenie przez pracowników Wydziału Rozwoju Regionalnego kontrole stanu zawansowania prac w zakresie zadania „Odnowa centrów małych miast i wsi” oraz weryfikacja nadsyłanych przez gminy dokumentów, uzupełnione były bieżącą weryfikacją dokumentów dokonywaną przez Wydział Finansów i Budżetu oraz przeprowadzonymi kontrolami finansowymi w gminach. W 2002 r. oraz w 2003 r. (wg stanu na dzień 30 kwietnia 2003 r.) kontrolą finansową objęto 2 gminy (Krościenko oraz Biecz) w których łączna wartość dotacji z budżetu państwa stanowiła tylko 7,4% łącznej kwoty dotacji przekazanej z budżetu na realizację zadania „Odnowa centrów małych miast i wsi”.
- ◆ Pomimo generalnie pozytywnej oceny sposobu sprawowania merytorycznego nadzoru nad realizacją zadań, NIK zwróciła uwagę, że czynności kontrolne dokonywane były przez pracowników Wydziału Rozwoju Regionalnego w niejednolity sposób tzn. sporządzano notatki służbowe z wizji w terenie oraz protokoły z kontroli. Jednocześnie stwierdzono, że Wojewoda nie wykorzystywał w stosunku do zadań realizowanych w ramach „Odnowy małych miast i wsi” możliwości wynikających z załącznika nr 6 do Kontraktu Wojewódzkiego dla Województwa Małopolskiego tzn. przedstawiciele Wojewody nie przeprowadzali inspekcji w rozumieniu przepisów §§ 39 – 40 ww. załącznika.
- ◆ W wyniku kontroli stwierdzono, że 18 gmin będących beneficjentami środków przeznaczonych na realizację zadania „Odnowa centrów małych miast i wsi” było płatnikami podatku VAT. NIK negatywnie oceniła fakt, iż Wydział Finansów i Budżetu Urzędu nie uzyskał oświadczeń w zakresie nie odliczania podatku VAT przy realizacji zadań od wszystkich 18, a jedynie od 5 spośród beneficjentów. Wobec zapisów Kontraktu oraz umów wykonawczych stanowiących, że ze środków dotacji mogą być finansowane jedynie koszty bez podatku VAT, wskazanym byłoby uzyskanie takich oświadczeń od wszystkich uczestników programu.

3. Efekty rzeczowe osiągnięte w wyniku realizacji programu

Kontrole NIK przeprowadzone w sześciu gminach uczestniczących w programie CENTRA pozwalają na ogólnie pozytywną ocenę realizacji programu. Za pierwszy, niekwestionowany sukces przedsięwzięcia uznać należy bezpośrednie efekty fizyczne działań inwestycyjno – remontowych, podjętych w różnym zakresie finansowym i rzeczowym w poszczególnych gminach.

Na uwagę zasługuje fakt, iż w gminach, które o swoje centra dbają przez ostatnich kilka lat i dla których udział w programie nie jest jedynie incydentalnym przedsięwzięciem w tym zakresie, charakterystyczny był większy zakres finansowy, a co za tym idzie większa skala zmian. Gminy te mogły z reguły wykazać większe zaangażowanie finansowe i tym samym pozyskać większe środki z budżetu państwa, zgodnie z zasadami Kontraktu.

Władze czterech spośród sześciu kontrolowanych gmin posiadały sformułowaną wieloletnią strategię rozwoju, której cele zbieżne były z celami programu CENTRA. Tym samym uczestnictwo w programie było wsparciem kontynuacji działań własnych z lat ubiegłych, a posiadanie planów na przyszłość można ocenić jako zwiększenie prawdopodobieństwa realizacji celów długoterminowych programu.

Zmiany centrum Niepołomic uzyskane w toku realizacji programu CENTRA były częścią programu konsekwentnie realizowanego od przeszło dziesięciu lat i nadal kontynuowanego.

Burmistrz Niepołomic wyjaśnił w toku kontroli /cyt./: „Idea jaka legła u podstaw Programu CENTRA nie była dla nas niczym nowym, była szansą na przyspieszenie realizacji programu od lat gotowego. Niczego nie musieliśmy wymyślać „pod program”. Wszystkie z 49 zadań szczegółowych zrealizowanych w ramach tego grantu było elementami Programu, który jest w tym roku kontynuowany [...] Nie jest to pełny ani zamknięty katalog zadań, które są kontynuacją dziesięcioletniego już programu przebudowy Niepołomic, w którym to programie grant CENTRA odegrał bardzo istotną rolę. Konkluzja: coroczny plan inwestycyjny ujmowany w budżecie Miasta i Gminy obejmuje kolejne segmenty Programu Rozwoju Niepołomic, którego generalne założenia się nie zmieniają, a są nimi estetyczna i funkcjonalna zabudowa i infrastruktura zachowująca historyczne walory miasta”

Efekty rzeczowe programu polegające na uporządkowaniu centrów, odnowie elementów architektury i ogólnym podniesieniu estetyki otoczenia dostrzeżone zostały w dużej mierze przez mieszkańców centrów, a jak wynika z opinii władz gmin, daje się również zauważyć ich korzystne oddziaływanie na mieszkańców, sąsiadów centrum oraz turystów.

Burmistrz jednej ze skontrolowanych gmin użył w toku grupy dyskusyjnej argumentu⁷:

„Właściwe życie w gminie skupia się w tym salonie, jakim jest rynek. To już nie tylko jest życie tych, którzy mieszkają naturalnie wokół rynku, ale tych, którzy przyjeżdżają i na spotkaniach, na zebraniach miejskich widzą to i mówią: Panie Burmistrzu, my to chcemy mieć, bo my tam przychodzimy w niedzielę, tam się spotykamy, możemy pospacerować, porozmawiać”.

Zakres przedsięwzięć był różny, jak to już zaznaczono na wstępie, ale z reguły obejmował (załącznik nr 1):

- wymianę (odnowienie) nawierzchni rynku miejskiego (trzy gminy: Niepołomice, Krościenko, Skala);
- remont chodników, ciągów pieszych i spacerowych (wszystkie gminy);
- modernizację nawierzchni parkingowych w centrum miasta (trzy gminy: Niepołomice, Krościenko, Nowy Wiśnicz);
- modernizację istniejącego oraz zamontowanie dodatkowego oświetlenia i iluminacja obiektów zabytkowych, takich jak Zamek, Ratusz, pomniki (cztery gminy: Niepołomice, Skala, Biecz, Nowy Wiśnicz);
- remont elewacji i wymianę stolarki okiennej w budynkach prywatnych i użyteczności publicznej położonych w centrum (cztery gminy: Niepołomice, Skala, Biecz, Wieliczka);
- uporządkowanie zieleni, ewentualnie obiektów małej architektury (cztery gminy: Niepołomice, Krościenko, Skala, Wieliczka);
- modernizację sieci elektrycznej, związane m.in. z usunięciem napowietrznych sieci niskiego napięcia (dwie gminy: Niepołomice, Biecz);
- uporządkowanie instalacji kanalizacyjno-opadowej, studzienek, odwodnienia, rynien itp. (trzy gminy: Niepołomice, Biecz, Wieliczka).

4. Prawidłowość przebiegu procesów inwestycyjnych w aspekcie gospodarności i legalności działania

A. Wszystkie kontrole wykazały, że beneficjenci należycie przygotowali się do procesu inwestycyjnego. Toczył się on w oparciu o niezbędne pozwolenia i zgłoszenia wymagane przepisami ustawy prawo budowlane.

W pięciu spośród kontrolowanych gmin odnowa centrum wiązała się z remontem substancji zabytkowej, czasem z częściowym przywróceniem historycznego kształtu elementów nawierzchni lub budowli; w tych przypadkach prace poprzedzone były współpracą z konserwatorem zabytków i odbywały się na podstawie stosownych zezwoleń i ustaleń.

B. Udział środków z budżetu państwa oraz budżetu gmin, a także udział środków prywatnych w programie realizowanym przez poszczególnych beneficjentów, przedstawia poniższa tabela:

⁷ Nieautoryzowana wypowiedź ze spotkania grupy dyskusyjnej w dn. 15 września 2003 r. Szerzej o grupie dyskusyjnej na str. 5, 12-13 oraz w załączniku nr 3.

Nazwa podmiotu uprawnionego	Kwota dotacji	Udział własny gminy	Całkowita wartość zadania	Udział % Budżetu Państwa w całości zadania	Udział % Samorządu w całości zadania	Udział % środków prywatnych w całości zadania
Gmina Biecz ⁸	548.951	635.452	1.184.403	46,35%	44,34%	9,31%
Gmina Skała	150.000	228.400	378.400	39,64%	60,36%	0,00%
Gmina Nowy Wiśnicz	54.860	108.809	163.669	33,52%	66,48%	0,00%
Gmina Krościenko	76.598	94.886	171.484	44,67%	55,33%	0,00%
Miasto i Gmina Wieliczka	773.767	869.798	1.643.565	47,08%	48,65%	4,27%
Miasto i Gmina Niepołomice	1.871.137	2.318.063	4.172.519	44,84%	33,83%	21,33%

Jak wynika z powyższych danych w trzech gminach nie uzyskano finansowego udziału właścicieli nieruchomości położonych w centrum w programie jego odnowy, w kolejnej gminie – w Wieliczce – był to udział nieznaczny, większy w Bieczu, a rzeczywiście znaczący w Niepołomicach, szczególnie, gdy wziąć pod uwagę iż w tym ostatnim przypadku wartość finansowa programu była zdecydowanie największa spośród wszystkich 18 gmin biorących udział w programie.

Władze kontrolowanych gmin wskazywały na różne powody tak małego zaangażowania osób prywatnych w przedsięwzięcie: nieuregulowany stan prawny nieruchomości, inaczej definiowane potrzeby i różne oczekiwania, brak przekonania co do inwestowania pieniędzy w estetykę otoczenia.

W Niepołomicach władze miasta i gminy zebrały deklaracje od osób, które zgłosiły chęć udziału w odnowie centrum poprzez remont lub przebudowę własnych domów położonych w ścisłym centrum miasta. Wykonanie prac było przedmiotem weryfikacji ze strony pracowników Urzędu, nie dopłacano z pieniędzy publicznych do żadnego w ten sposób przeprowadzanego remontu. Możliwość uwzględnienia znacznej w tym przypadku kwoty wydatków prywatnych po stronie środków własnych gminy już w umowie zawartej z Marszałkiem, miała znaczny wpływ na zwiększenie kwoty dotacji.

W Wieliczce udało się władzom miasta przekonać większość właścicieli kamienic w centrum wymagających napraw lub remontów do uczestniczenia w programie. Do remontów elewacji wykonanych przez prywatnych właścicieli z budżetu gminy dopłacono nawet do 85%. Jak zaznaczył Burmistrz Wieliczki społeczeństwo „sypialni Krakowa” jaką jest de facto Wieliczka, okazuje znacznie bardziej roszczeniowe postawy i coraz trudniej jest z roku na rok realizować przekonujące przedsięwzięcia.

C. W toku kontroli nie stwierdzono przypadków niezgodnego z przeznaczeniem lub niegospodarnego wykorzystania środków przeznaczonych na realizację programu. Wszyscy kontrolowani beneficjenci zrealizowali swoje umowy zgodnie z ich zakresem rzeczowym.

W kilku przypadkach nastąpiło zwiększenie zakresu rzeczowego, finansowanego ze środków własnych: np. w Nowym Wiśniczu i w Krościenku wydatki zwiększono odpowiednio o 42.237 zł i o 10.400 zł wykonując dodatkową wymianę nawierzchni brukowej w centrum. W trzech gminach – Wieliczce, Nowym Wiśniczu i w Bieczu zakończenie realizacji zadania przesunięto na 2003 r., ze względu na fakt, iż część prac budowlanych nie została – z przyczyn obiektywnych – zakończona przed sezonem zimowym.

D. Kontrola w zakresie udzielanych przez Gminy zamówień publicznych wykazała, że wprawdzie – w porównaniu z wynikami kontroli NIK z lat ubiegłych – nastąpiła poprawa w zakresie znajomości przepisów ustawy, to wciąż praktyczne jej zastosowanie budzi liczne wątpliwości, zwłaszcza w zakresie dokumentowania czynności, prawidłowej identyfikacji obowiązków stron postępowania, czy nawet właściwego wyboru trybu.

⁸ Dane w zakresie realizacji finansowej umowy z Gmina Biecz przed zakończeniem realizacji zadania; w 2002 r. dwóch właścicieli prywatnych posesji partycypowało (50%) w programie i wpłaciło kwotę 8.707 zł, dalszy udział środków prywatnych miał wynosić 101.559 zł w 2003 r.

Zastrzeżenia NIK budziło udzielenie zamówień publicznych na wykonanie prac budowlanych realizowanych w ramach programu CENTRA, dla których nie sporządzono kosztorysów inwestorskich, co stanowiło naruszenie obowiązków wynikających z art. 17 ust. 1 i art. 35 ust. 2 i 2a ustawy o zamówieniach publicznych:

- 1) W Nowym Wiśniczu brak było w Urzędzie kosztorysów dotyczących remontu nawierzchni chodników, placu targowego oraz parkingu. Ponieważ w toku kontroli NIK przedłożono dwa kosztorysy pn. „Modernizacja płyty Rynku, chodniki i place” i „Plac targowy”, ale opatrzone datą 25 marca 2002 r., tak więc ocenić należy, że wszystkie prace prowadzone przed tą datą nie opierały się na kosztorysach. Dotyczyło to w szczególności prac budowlanych i zakupów materiałów prowadzonych w obrębie rynku przez cały rok 2001.
- 2) W toku kontroli w Urzędzie Miasta i Gminy w Niepołomicach stwierdzono, że udzielane były zamówienia na roboty budowlane, dla których nie opracowano dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót, jak również kosztorysów inwestorskich. Miało to miejsce łącznie w 5 przypadkach (wykonania termomodernizacji budynku, iluminacji Zamku Królewskiego i siedziby Urzędu w Niepołomicach, robót wykończeniowych w części Urzędu, dostawy wraz z montażem stolarki okiennej i drzwiowej).

NIK oceniła negatywnie wybór trybu w przypadkach robót budowlanych realizowanych po przeprowadzeniu postępowania w trybie zapytania o cenę:

- 1) W Urzędzie Gminy Biecz przeprowadzono dwukrotnie postępowania o udzielenie zamówienia na wymianę stolarki okiennej, przy czym w obu przypadkach dokonano wyboru wykonawcy w trybie zapytania o cenę.
- 2) W Urzędzie Miasta i Gminy Niepołomice stwierdzono, iż w dwóch postępowaniach dotyczących dostawy wraz z ułożeniem kostki brukowej oraz wymiany stolarki okiennej i drzwiowej, zastosowano tryb zapytania o cenę mimo, że przedmiotem postępowania były prace budowlane.

Zgodnie z art. 2 ust.1 pkt 1 uozp zawierającym definicję robót budowlanych /cyt./: „[...] należy przez to rozumieć roboty budowlane w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 ze zm.)”. Zgodnie z art. 3 pkt 7 tej ustawy, pod pojęciem roboty budowlane należy rozumieć budowę, a także prace polegające na montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego. Pod pojęciem remontu, zgodnie z art.3 pkt 8 tejże ustawy rozumieć należy wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a nie stanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym. Ponieważ we wszystkich powyższych przypadkach zamówienia dotyczyły robót budowlanych, nieprawidłowe było zastosowanie trybu zapytania o cenę przewidzianego w art. 68 uozp wyłącznie dla dostawy rzeczy lub usług.

5. Skutki społeczne i korzyści z programu

Ze względu na oczekiwane efekty i identyfikowane obszary ryzyka, w tym ryzyka związanego z dokonywaną przez społeczność lokalną oceną społeczną wykonania zadań i związaną z tym możliwością uzyskania celów długookresowych programu CENTRA, podjęto decyzję o rozszerzeniu metodyki badań kontrolnych i wzbogacenia ich o rzadziej stosowane w praktyce kontrolerskiej sposoby uzyskiwania informacji, tj. **badania opinii społecznej** (załącznik nr 3). Wyniki tych badań opracowane przez specjalistyczną firmę zewnętrzną, stanowią podstawę oceny odbioru społecznego zmian i ewentualnej perspektywy osiągnięcia celów długookresowych programu CENTRA.

Badania opinii publicznej towarzyszące kontroli NIK w sześciu miejscowościach (Niepołomice, Skala, Wieliczka, Nowy Wiśnicz, Krośnice, Biecz), miały na celu sprawdzenie, czy w ocenach przedsiębiorców i mieszkańców odnawianych centrów osiągnięto zamierzone cele programu.

Szczegółowe cele badań określono następująco:

- Sprawdzenie, czy mieszkańcy i przedsiębiorcy dostrzegają prace wykonane w ramach programu (widoczność zmian).
- Zbadanie opinii na temat tego, jak postrzegane są zmiany dokonane w ramach programu, jaki jest odbiór tych zmian.
- Zbadanie opinii mieszkańców i przedsiębiorców na temat zasadności celów finansowanych w ramach programu.
- Zbadanie opinii na temat wpływu programu na jakość życia mieszkańców.
- Zbadanie opinii na temat wpływu prowadzonych prac na warunki działania przedsiębiorstw w miejscowościach objętych programem.
- Zbadanie opinii na temat wpływu prowadzonych prac na wzrost atrakcyjności turystycznej miejscowości.
- Zbadanie opinii na temat prawidłowości finansowania prac wykonanych w ramach programu.

5.1. Ocena estetyki miasta, postrzeganie zmian⁹

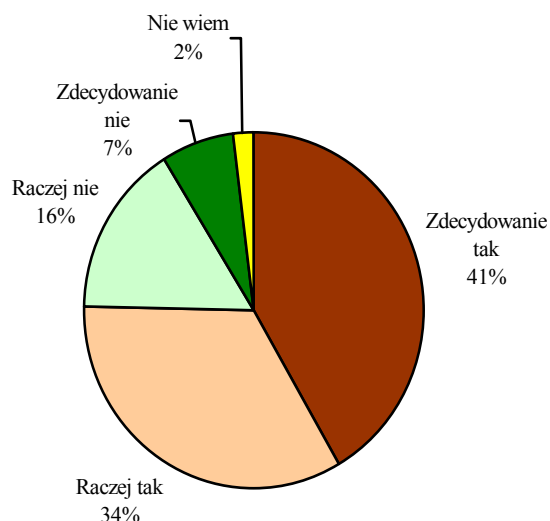
Mieszkańcom zadano pytanie o to, czy centrum ich miejscowości piękniało w ciągu ostatnich dwóch lat. Tak ogólnie sformułowane pytanie stanowiło wstęp do pytań mających na celu wysondowanie stopnia postrzegania zmian, jakie zachodziły w badanych miejscowościach w okresie, w którym wdrażano program CENTRA.

Odpowiedzi mieszkańców na to pytanie były zróżnicowane. Najczęściej pozytywne zmiany dostrzegali mieszkańcy Niepołomic i Nowego Wiśnicza. Aż 72% ankietowanych mieszkańców Niepołomic i 70% mieszkańców Nowego Wiśnicza twierdziło, że zdecydowanie ich miejscowość piękniała w ciągu ostatnich dwóch lat. Entuzjazm mieszkańców pozostałych miast był znacznie mniejszy.

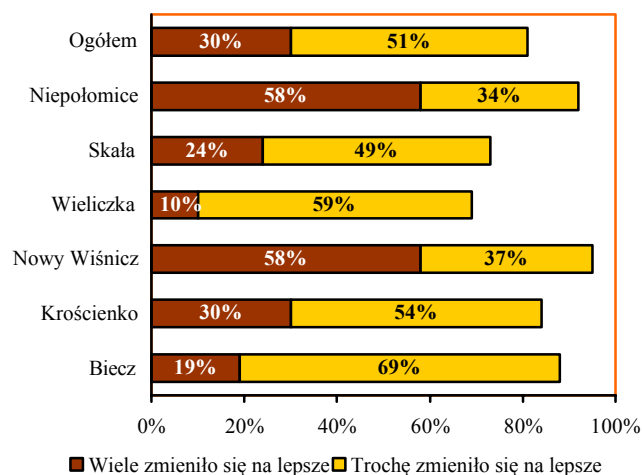
W każdym z badanych miast większość badanych twierdziła, że centrum ich miast zmieniło się na lepsze. Znacznie natomiast różniły się opinie co do tego, czy zmieniło się wiele czy tylko trochę. W Niepołomicach i Nowym Wiśniczu większość ankietowanych (po 58%) uważała, że wiele zmieniło się na lepsze.

W Krościenku, Skale i Bieczu już znacznie mniej osób dostrzegało pozytywne zmiany. Najmniej przychylnie ocenili zmiany w centrum mieszkańcy Wieliczki.

Czy centrum miejscowości piękniało w ciągu ostatnich 2 lat?



Jak zmieniło się centrum miast?



Mieszkańcy i przedsiębiorcy we wszystkich badanych miastach twierdzili, że zauważyli inwestycje, jakie miały miejsce w centrach ich miast w ciągu ostatnich dwóch lat. Można powiedzieć, że w każdym mieście powszechnie były widoczne przynajmniej niektóre prowadzone inwestycje. Widoczność prac związana była zapewne także z zakresem prowadzonych działań. I tak na przykład, w Niepołomicach zakres prac był bardzo szeroki i obejmował różne dziedziny składające się na przestrzeń publiczną miasta, tam też widoczność zmian jest największa. Niemniej jednak widoczność inwestycji nie zawsze była proporcjonalna do ich kosztów. Na przykład, w Nowym Wiśniczu ankietowani wymieniali różne zakresy działań inwestycyjnych, co wskazywałoby na bardzo dużą widoczność prac, mimo mniejszych, niż w innych miastach kosztów tych inwestycji.

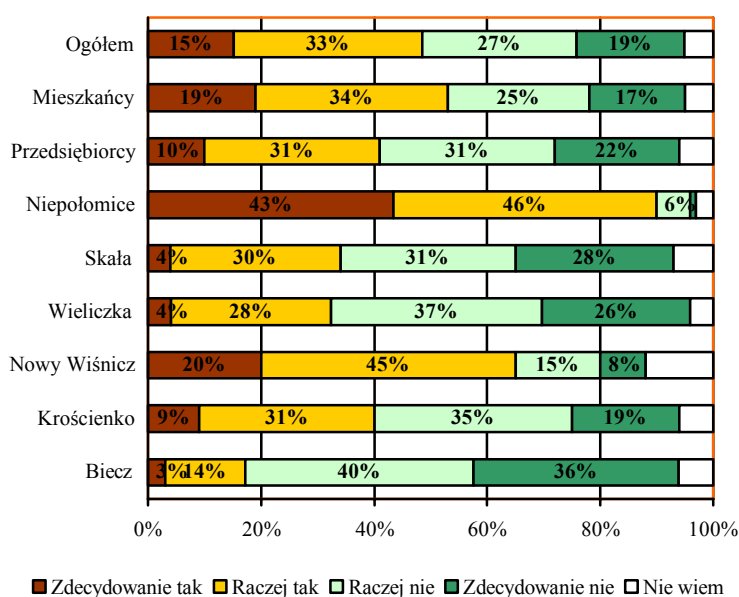
⁹ Poniżej prezentowane wyniki badań stanowią skróty opracowane na podstawie raportu Instytutu Badań CEM wykonanych na zlecenie NIK.

5.2. Ocena rozwoju gospodarczego miejscowości

Na pytanie, czy respondent ma ogólne odczucie, że jego miejscowość rozwija się pod względem gospodarczym, prawie połowa ankietowanych (48%) odpowiedziała, że ich miejscowość zdecydowanie lub raczej rozwija się pod względem gospodarczym. Prawie tyle samo osób (46%) stwierdziło, że ich miejscowość zdecydowanie lub raczej nie rozwija się. Tak jak w przypadku oceny dbałości władz o centrum opinie mieszkańców były bardziej pozytywne niż opinie przedsiębiorców, którzy rozwój oceniali nieco bardziej krytycznie.

Porównanie opinii ankietowanych z różnych miast pokazuje istnienie dużych dysproporcji w ocenach. Prawie 90% ankietowanych w najkorzystniej ocenionej miejscowości uważało, że zdecydowanie lub raczej rozwija się ona pod względem gospodarczym, przy czym znaczny udział (43%) stanowiły wśród nich osoby zdecydowane w swoich opiniach. W najgorzej ocenionej miejscowości zaledwie 17% ankietowanych dostrzegało oznaki rozwoju gospodarczego.

Czy miejscowość rozwija się gospodarczo?



Średnio co trzeci ankietowany przedsiębiorca przyznał, że inwestycje wykonane w centrum wpłynęły pozytywnie na warunki działania firm. Najwięcej takich opinii wyrazili przedsiębiorcy z Niepołomic i Nowego Wiśnicza, najmniej przedsiębiorcy Skały i Wieliczki.

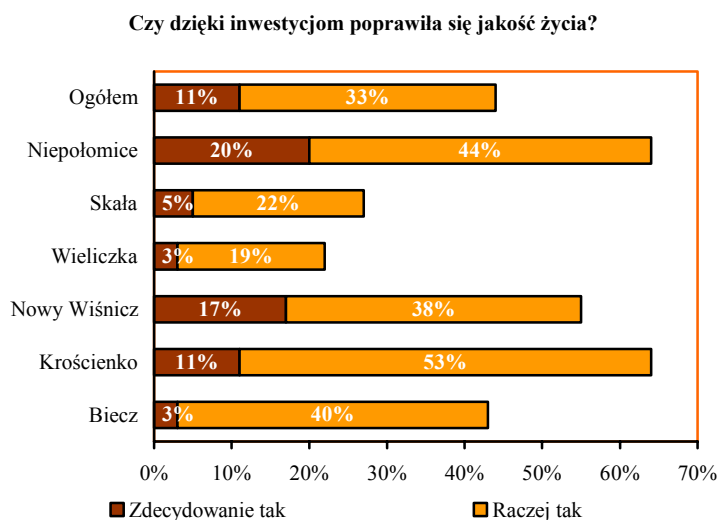
Podobna była liczba przedsiębiorców, którzy uważali, że inwestycje te bardzo lub trochę sprzyjają ich działalności. Najbardziej zadowoleni z inwestycji byli przedsiębiorcy Nowego Wiśnicza i Krościenka, najmniej Skały i Wieliczki.

Większość ankietowanych przedsiębiorców uważała, że przeprowadzone inwestycje nie wpłynęły korzystnie na obroty ich firm. Na pozytywny wpływ inwestycji na obroty własnych firm częściej wskazywali przedsiębiorcy w Niepołomicach i Nowym Wiśniczu.

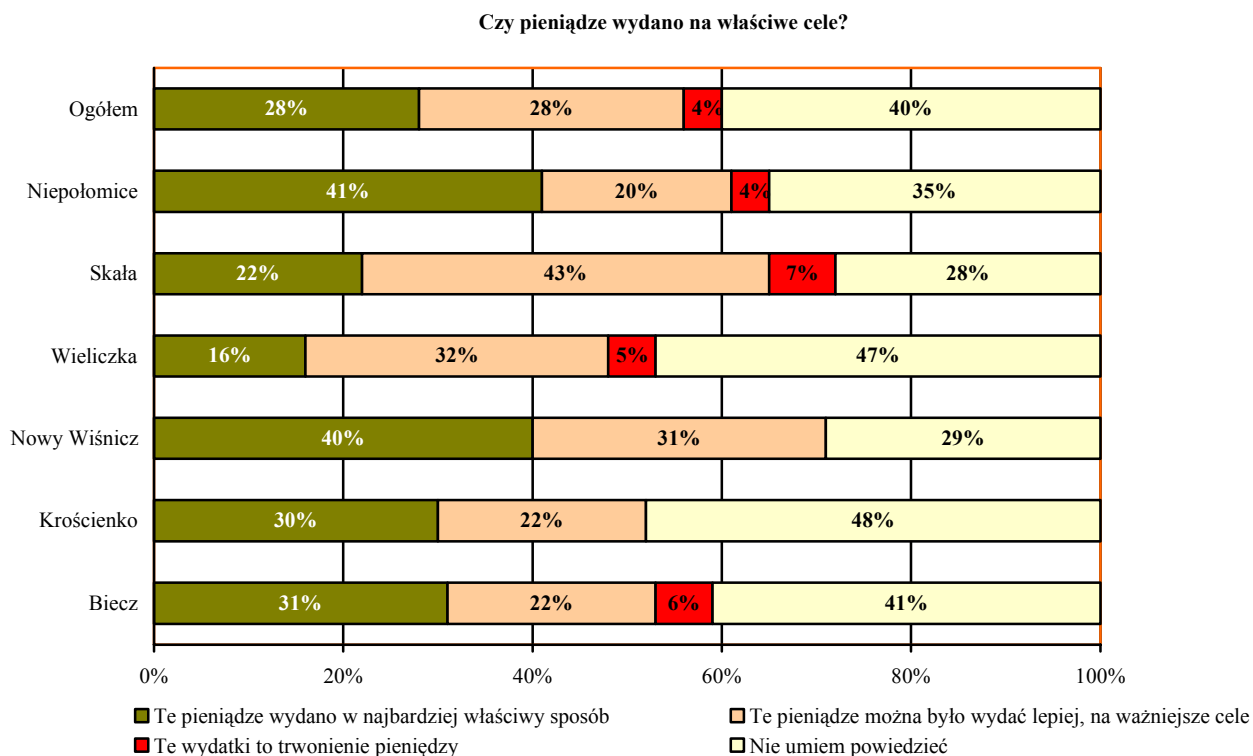
5.3. Podniesienie standardu życia

Odpowiedzi na pytanie o to, czy dzięki poczynionym w centrum inwestycjom poprawiła się jakość życia mieszkańców były spolaryzowane. Pozytywnie odpowiedziało na to pytanie 44% badanych mieszkańców, negatywnie – 35%. Co piąty badany nie miał zdania w tej sprawie. Przedsiębiorcy byli nieco bardziej krytyczni w swoich ocenach niż mieszkańcy.

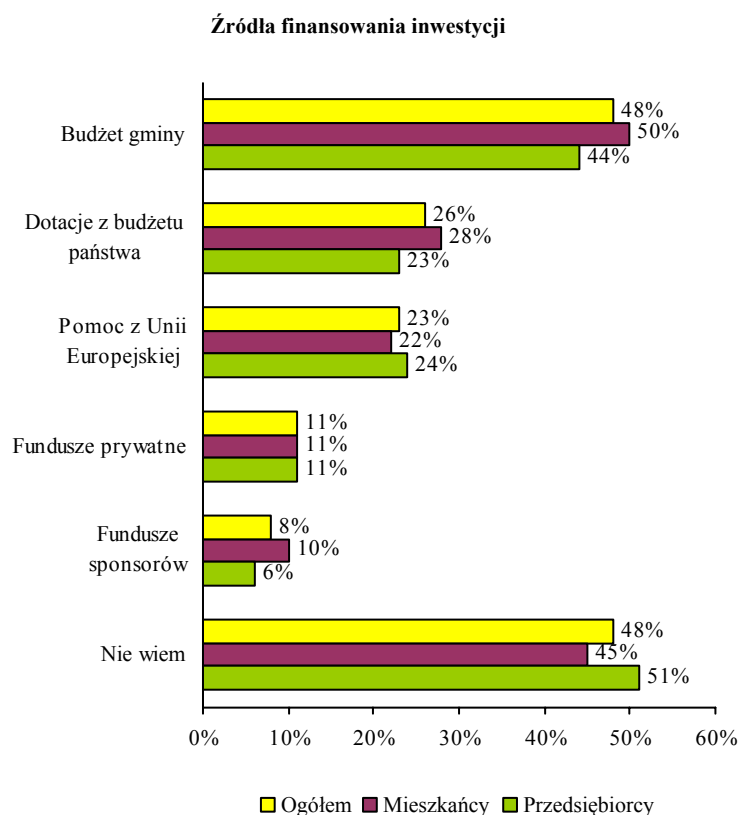
5.4. Zasadność celów finansowania



Ocena zasadności celów wydatkowania pieniędzy w różnych miastach była odmienna. Należy zauważyć, że w każdym z miast znaczna część ankietowanych nie umiała ocenić zasadności celów. W dwóch miastach szczególnie dużo osób przyznało, że pieniądze wydano w najbardziej właściwy sposób – w Niepołomicach i Nowym Wiśniczu. Najmniejszy poziom akceptacji celów wydatkowania środków obserwujemy w Wieliczce i Skale.



5.5. Wiedza o programie



Okolo połowy ankietowanych nie potrafiło wskazać na źródła finansowania inwestycji w centrum miasta.

Wynik jest o tyle znamieny, że wszyscy badani odpowiadali na tzw. pytanie zamknięte, to znaczy mieli przed oczami listę propozycji odpowiedzi, z której zakreślali właściwe odpowiedzi (procenty nie sumują się do 100, ponieważ każdy respondent mógł udzielić kilku odpowiedzi).

Na uwagę zasługuje też fakt, iż niemal co czwarty respondent wskazywał środki pomocowe z Unii Europejskiej jako źródło współfinansowania inwestycji, chociaż nie miało to w ogóle miejsca w tym programie.

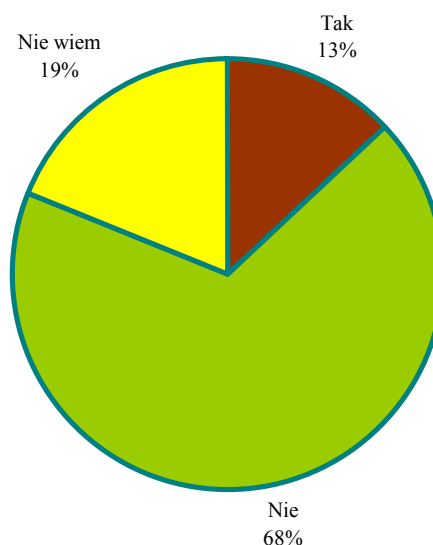
Ogółem tylko 13% ankietowanych przyznało, że słyszeli kiedyś określenie „Program CENTRA”. Częściej do znajomości tego terminu przyznawali się przedsiębiorcy niż mieszkańcy. Zauważalne było także zróżnicowanie znajomości terminu w różnych miastach.

Najwięcej osób, które przyznały, że znają termin „Program CENTRA” znajdujemy wśród mieszkańców i przedsiębiorców w Niepołomicach – 18% ankietowanych.

Najmniejszy poziom znajomości terminu deklarowali ankietowani w Nowym Wiśniczu – 7% ankietowanych.

Ankietowani, którzy odpowiedzieli, że słyszeli kiedyś termin „Program CENTRA” proszeni byli o krótki opis znaczenia tego pojęcia. Większość z nich opisała program mniej lub bardziej dokładnie. Niemniej jednak byli i tacy, którzy nie umieli opisać założeń programu.

Znajomość terminu "Program CENTRA"



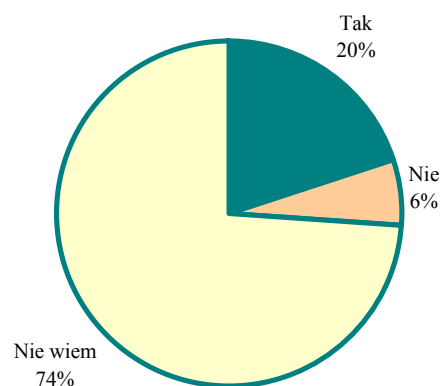
5.6. Uczciwość i zgodność z prawem

Zdecydowana większość badanych na pytanie o to, czy finansowanie inwestycji odbywało się uczciwie i zgodnie z prawem, odpowiedziała, że nie ma wiedzy na ten temat. O uczciwości finansowania inwestycji jest przekonanych zaledwie 20% badanych, a tylko 6% stwierdziło, że finansowanie nie było uczciwe i zgodne z prawem.

Odpowiedzi mieszkańców i przedsiębiorców były zbliżone do siebie, można jednak zauważyć, że przedsiębiorcy nieco częściej są przekonani o uczciwości finansowania inwestycji.

W poszczególnych miejscowościach udział osób, które twierdziły, że finansowanie było uczciwe i zgodne z prawem, wahał się od 12% do 28%. Największy odsetek ankietowanych – 14% – przekonanych było o tym, że finansowanie inwestycji nie odbywało się w pełni uczciwie i zgodnie z prawem.

Czy finansowanie było uczciwe?
(wszyscy ankietowani)



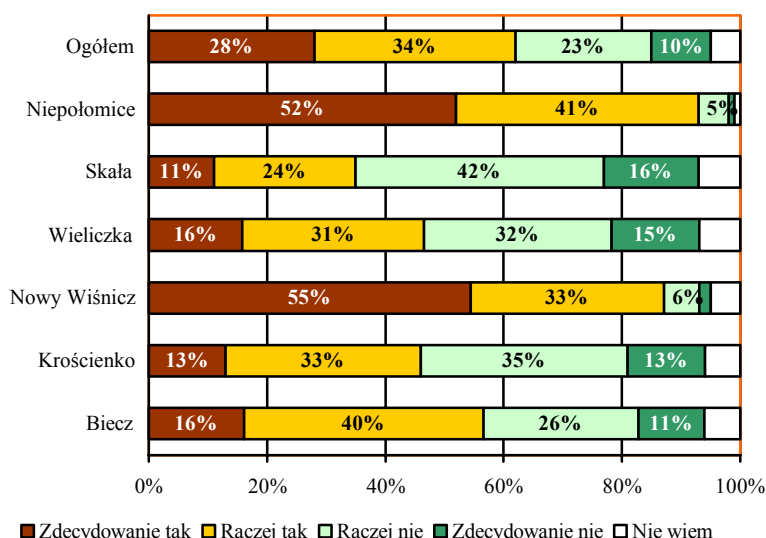
5.7. Atrakcyjność turystyczna miejscowości

Jednym z głównych celów programu było podniesienie atrakcyjności turystycznej centrów. Opinie badanych w tym zakresie były zróżnicowane w zależności od miejscowości.

Ogółem większość twierdziła, że miejscowość stała się bardziej interesująca dla turystów, niż przed dwoma laty – 62% wskazań. Odmiennego zdania było 33% ankietowanych. Bardziej przychylne oceny wyrażali mieszkańcy niż przedsiębiorcy – wśród mieszkańców 68% ankietowanych przyznało, że ich miejscowość stała się bardziej atrakcyjna dla turystów, natomiast wśród przedsiębiorców analogiczny odsetek wyniósł 53%.

Jednocześnie 33% respondentów przyznało, że zgodnie z ich wiedzą władze gminy planują prace związane z uatrakcyjnieniem miejscowości, a ponad 60% nie wiedziało nic o takich planach.

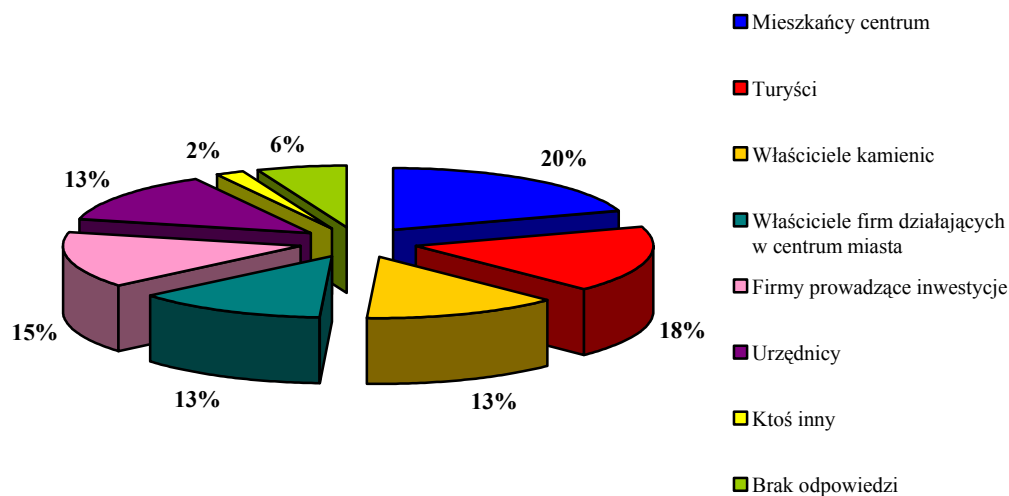
Czy miejscowość jest bardziej atrakcyjna turystycznie?



Ponadto większość ankietowanych przyznawała, że przyszłość i perspektywy ich miejscowości zależą od rozwoju turystyki.

Opinię taką reprezentowało ogółem 82% badanych, przy czym znaczna część osób (61%) twierdziła, że przyszłość zależy od turystyki w dużym stopniu. Przedsiębiorcy nieco częściej niż mieszkańcy uzależniają przyszłość miejscowości od rozwoju turystyki.

5.8. Beneficjenci programu



W poszczególnych badanych miejscowościach opinie na temat tego, kto skorzystał z prowadzonych w centrum inwestycji były odmienne. W Niepołomicach, Krościenku i Bieczu najczęściej jako beneficjentów wymieniano mieszkańców centrum. W Nowym Wiśniczu zdaniem ankietowanych skorzystali turyści, choć mieszkańcy też wymieniani byli często. Zdaniem ankietowanych w Skale najbardziej z inwestycji skorzystali urzędnicy – twierdziła tak połowa badanych z tego miasta. Wśród ankietowanych w Wieliczce znaczna część w ogóle nie wskazała nikogo, kto skorzystałby na inwestycjach, a najczęściej wymieniono właścicieli kamienic.

5.9. Podsumowanie¹⁰

Badania opinii wprawdzie nie mogą być wyłączną podstawą do oceny inwestycji, są jednak, jak się okazuje w świetle wyników zawartych w tym opracowaniu, dobrą podstawą do ocenienia niektórych ważnych aspektów inwestowania.

Ogólnie biorąc, inwestycje we wszystkich miejscowościach, których mieszkańców badano, były sensownie zaplanowane. Były zgodne z potrzebami miejscowości i wywołały pozytywne oceny większości mieszkańców centrów. Zupełnie marginalne były uwagi zdecydowanie negatywne o *celach* inwestycyjnych oraz o *aspektach prawnych* inwestowania. Warto podkreślić sporą ilość pozytywnych ocen dotyczących wpływu tych inwestycji na turystykę, na prowadzenie interesów przez przedsiębiorców, na powstawanie nowych miejsc pracy, na jakość życia mieszkańców.

We wszystkich miejscowościach liczba osób pozytywnie oceniających inwestycje była znaczna, choć nie taka sama w każdej miejscowości. Zależało to z pewnością od wielkości nakładów oraz od wielu innych czynników. Na przykład, inwestycje te prowadzono w miejscowościach reprezentujących różny poziom rozwoju. Niepołomice to świetnie zarządzana społeczność, w której zainwestowano już bardzo znaczne środki, zarówno w celu tworzenia nowych miejsc pracy, jak i w celu podniesienia atrakcyjności miejscowości dla mieszkańców i turystów. Skala natomiast to miejscowość bardzo uboga i w której zainwestowano w przeszłości bardzo niewiele. Wieliczka natomiast jest miejscowością bardzo atrakcyjną dla turystów, ale pełniącą rolę „sypialni Krakowa”, i stąd mogły się pojawiać opinie, iż należało w inny sposób wydawać pieniądze. Wieliczka to nadto miejscowość dość duża, więc i inwestycje są mniej widoczne.

¹⁰ Niniejsza opinia nie jest opinią NIK, ale częścią raportu Instytutu Badań CEM.

Choć opinie o celach inwestycji były wysoce pozytywne, to nie zawsze tak było, gdy chodziło o *sposób* ich wykonania. Opinie mieszkańców w tych sprawach wydają się celne i warte w przyszłości wzięcia pod uwagę przez radnych i zarządy miast.

W świetle tych badań wyraźnie widać, że mieszkańcy nie uczestniczyli, w zdecydowanej większości, w konsultowaniu celów i sposobu wykonania inwestycji. Już poprzednie spostrzeżenie dowodzi, że gdyby te inwestycje i ich sposób wykonania konsultowano z mieszkańcami i przedsiębiorcami, można było uniknąć oczywistych błędów. Trzeba stanowczo zalecić Urzędowi Miast i radnym stosowanie konsultacji tego rodzaju na przyszłość i zalecić je aktualnym i przyszłym inwestorom.

Brak konsultacji powoduje cztery rodzaje strat:

Pierwszy wskazany został wyżej – popełniane są pomyłki w procesie inwestowania.

Po drugie, słaba jest, w wyniku braku konsultacji, wiedza mieszkańców o charakterze programu. To z kolei prowadzi do powstawania u części osób stanów frustracji i niezadowolenia z władz. Wielu odpowiadających najwidoczniej nie zdawało sobie sprawy z tego, że program obejmował z założenia centra miast, stąd ocenianie inwestycji np. w taki sposób, że „należało zainwestować w tworzenie nowych miejsc pracy, a nie w upiększanie centrum” jest niesłuszne, ale fakt, że takie oceny się zdarzają dowodzi, iż w wyniku niedoinformowania powstaje żal do liderów społeczności, mimo że wykonali pracę pożyteczną.

Po trzecie, inwestorzy stracili okazję do angażowania mieszkańców w życie społeczności, w działania obywatelskie. A okazja była doskonała i w konsultowaniu decyzji dotyczących inwestycji mogli uczestniczyć nie tylko mieszkańcy centrów, ale całych miejscowości, bo centra są użytkowane przez wszystkich obywateli. Stracono więc okazję do wychowywania do uczestniczenia w społeczeństwie obywatelskim.

Po czwarte wreszcie, radni i zarządy stracili świetną okazję do wyrobienia sobie wizerunków dobrych gospodarzy, reprezentantów społeczności, liderów. W demokratycznym społeczeństwie przedstawiciele władzy powinni się komunikować ze społeczeństwem, zasięgać jego opinii, i w ten sposób formować swe role i wizerunki liderów.

W świetle tych badań widać wyraźnie, że mieszkańcy nie byli informowani także o źródłach finansowania inwestycji.

Potrzeby szerokiego nagłaśniania, prowadzenia akcji informacyjnych, wręcz promocji planów inwestycyjnych dowodzi także to, że oceny są dość silnie skorelowane z poziomem wykształcenia mieszkańców. To oczywiste, że ludzie posiadający wyższe wykształcenie po prostu mają osobiste kontakty z przedstawicielami władzy, sami w niej uczestniczą z racji ról zawodowych itd. Właśnie dlatego, by niwelować ograniczający wpływ niższego wykształcenia na uczestnictwo w życiu obywatelskim należało prowadzić szeroką akcję edukacyjną na temat czynionych inwestycji. W przyszłości w planach inwestycyjnych należałoby nawet przewidzieć pewną ilość środków finansowych na te cele, choć zapewne większość tej pracy informacyjnej i edukacyjnej powinni wykonać etatowi pracownicy urzędów miast oraz radni.

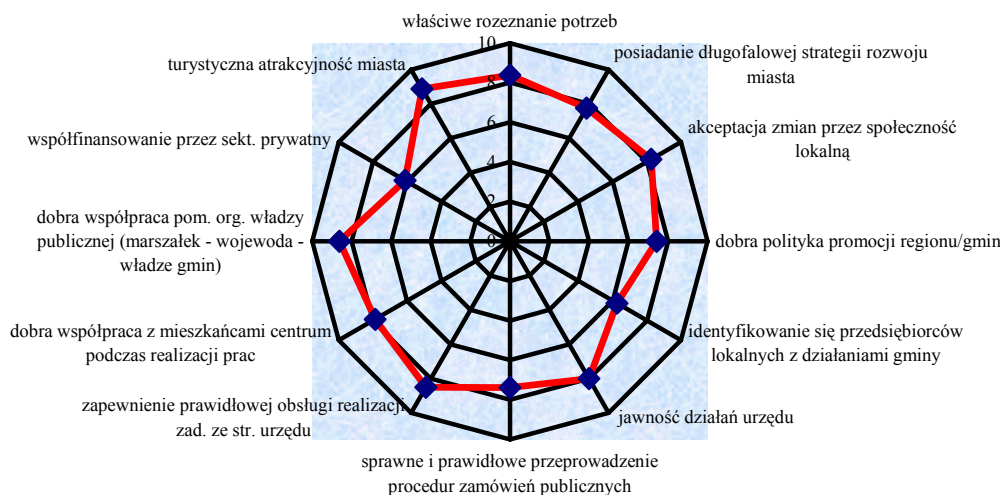
6. Ocena skutków i możliwość kontynuacji programu

6.1. Grupa dyskusyjna– opinie i oceny

W toku kontroli zarówno Wojewoda jak i przedstawiciele władz samorządowych obu szczebli, mieli możliwość wyrażania swoich opinii na temat sposobu realizacji programu, jego efektów oraz perspektywy osiągnięcia zakładanych celów długoterminowych. Grupa dyskusyjna (focus group) zgromadziła ich wszystkich i dała możliwość wymiany poglądów co do sposobu realizacji programu.

Mocne strony programu	Słabe strony programu
• elastyczność w aneksowaniu umów • dobra współpraca pomiędzy stronami umów – organami władzy publicznej • podniesienie estetyki centrum miejscowości skupiającego życie publiczne gminy • ogólne odczucie poprawy porządku w mieście • poprawa bezpieczeństwa w centrum • wzrost zainteresowania mieszkańców w toku realizacji programu • integracja mieszkańców centrum • tolerancja mieszkańców dla uciążliwości remontów	• dublowanie obowiązków w zakresie kontroli realizacji programu, sporządzania sprawozdań finansowych – wynikały one z samej konstrukcji Kontraktu i umów do niego zawieranych • opóźnienia w przekazywaniu środków finansowych ze strony Wojewody • niedostosowanie reguł rozliczania do wymogów prawa finansów publicznych uniemożliwiającego zaciąganie zobowiązań w związku z Kontraktem • obowiązek rocznego rozliczenia • brak możliwości kontynuacji programu • słabe zainteresowanie społeczności lokalnymi przedsięwzięciami • postawy roszczeniowe mieszkańców gmin, negatywne podejście do inwestycji estetyzujących, jako mniej istotnych • niski poziom informacji o programie • nieufne podejście społeczności do zmian • brak identyfikowania się przedsiębiorców lokalnych z działaniami gminy

Uczestnicy grupy dyskusyjnej wskazali na następujące znaczenie poszczególnych czynników dla ostatecznego, pozytywnego efektu realizacji programu CENTRA (ocena czynników sukcesu):



6.2 Monitoring rezultatów programu

W Kontrakcie Wojewódzkim w karcie zadania 09.2.2 „Odnowa centrów małych miast i wsi” określono wskaźniki jako:

- ◆ wskaźnik oddziaływania:
 - zatrudnianie w nowych przedsiębiorstwach po okresie dwóch lat
- ◆ wskaźniki rezultatu:
 - liczba nowych inwestycji na aktywizowanym terenie
 - wartość inwestycji na terenach objętych działaniem

- ♦ wskaźniki produktu:
 - stworzenie nowych sieci infrastrukturalnych
 - odnowa budynków i poprawa estetyki miast i wsi
 - zagospodarowanie wolnych przestrzeni
 - przygotowanie terenów pod inwestycje

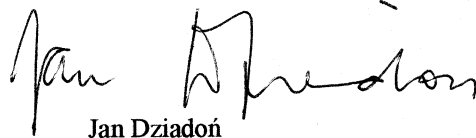
W toku kontroli NIK nie stwierdzono, aby Komitet Monitorujący opracował własne metody oceny realizacji Kontraktu; zarówno Wojewoda, jak i Marszałek Województwa Małopolskiego wskazywali, że iż ocena taka dokonywana będzie w oparciu o postanowienia załącznika nr 5 do Kontraktu. Nie korzystano z możliwości zlecenia niezależnym podmiotom zewnętrznym przeprowadzenia analizy skuteczności realizacji Kontraktu.

Analiza protokołu ustaleń Małopolskiego Komitetu Monitorującego z dnia 23 grudnia 2002 r. wskazuje, iż omawiano głównie działania bieżące, szczególnie problemy formalne związane z nie zatwierdzeniem zmian do Kontraktu. W dn. 31 marca 2003 r. Komitet zatwierdził „Raport z realizacji Kontraktu Wojewódzkiego dla Województwa Małopolskiego na lata 2001 – 2003 za rok 2002”; w „Raporcie” brak jest również oceny stopnia osiągnięcia zakładanych wskaźników, gdyż jak zapisano /cyt./ „Jednoznaczne określenie jest aktualnie niemożliwe ze względu na zbyt krótki czas, jaki upłynął od momentu zakończenia zadania”.

Uwzględniając powyższe, NIK Delegatura w Krakowie przewiduje, że w toku przyszłych, planowanych w obu Urzędach, zarówno Marszałkowskim, jak i Wojewódzkim kontroli, będzie możliwe zbadanie efektów monitorowania i ocen realizacji Kontraktu w odniesieniu do programu CENTRA, a w szczególności do zakładanych w nim celów długoterminowych.

Kraków, dnia 27 października 2003 r.

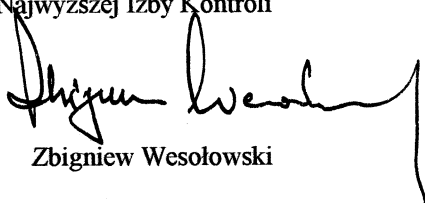
Dyrektor
Delegatury NIK w Krakowie



Jan Dziadoń

Zatwierdzam

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli



Zbigniew Wesołowski

Warszawa, dnia 30 października 2003 r.