

EWALUACJA SYSTEMU ZARZĄDZANIA I WDRAŻANIA PROCESÓW REWITALIZACJI W POLSCE

red. Aleksandra Jadach-Sepioło

Warszawa–Kraków 2021

Zespół autorski Instytutu Rozwoju Miast i Regionów

dr Aleksandra Jadach-Sepioło, <https://orcid.org/0000-0002-9464-9649> (Rozdziały: od 1 do 7 oraz 9, z wyjątkiem podrozdziałów 3.2.2., 3.5., 3.4., 5.3.2., 4.3., 4.4.)

Edyta Tomczyk, <https://orcid.org/0000-0002-3481-856X> (Rozdział 8)

Katarzyna Spadło, <https://orcid.org/0000-0003-1675-2402> (Podrozdział 3.4.)

W pracach badawczych uczestniczył również zespół Instytutu Rozwoju Miast i Regionów w składzie Paulina Basińska, Anna Szpura.

Zespół autorski Ecorys Polska Sp. z o.o.

Katarzyna Lipczyńska, (Podrozdziały: 3.2.2., 3.5.1., 4.3.)

Paulina Sęk, (Podrozdziały 3.5.2., 3.5.3., 4.3., 4.4., 3.5.2.)

Monika Sochaczewska, (Podrozdział 4.3.)

W pracach badawczych uczestniczył również zespół Ecorys Polska Sp. z o. o. w składzie: Paweł Hess, Iwona Kania, Wojciech Onysków, Adam Rybkowski

Redakcja:

dr Aleksandra Jadach-Sepioło (Instytut Rozwoju Miast i Regionów), <https://orcid.org/0000-0002-9464-9649>

Recenzja:

dr Alina Muzioł-Węclawowicz, <https://orcid.org/0000-0001-6819-3644>

dr hab. Waldemar Siemiński, <https://orcid.org/0000-0003-1234-9341>

Wydawca:

Instytut Rozwoju Miast i Regionów, ul. Targowa 45, 03–728 Warszawa

Adres korespondencyjny: ul. Cieszyńska 2, 30–015 Kraków

Tel.: (00 48) 12 634 23 22 wew. 28

fax: (00 48) 12 633 94 05

www.irm.krakow.pl

Copyright by Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków 2020 na podstawie umowy zezwalającej na wykonywanie zależnego prawa autorskiego zawartej w dniu 9.09.2020 w Warszawie pomiędzy Instytutem Rozwoju Miast i Regionów a Skarbem Państwa – Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej

ISBN: 978-83-65105-67-7

Skład, łamanie i projekt graficzny okładki: Bożena Goślicka

Druk: Nakład: 200 egz.

Opracowanie zrealizowane przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów oraz Ecorys Polska Sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej w ramach umowy nr DSR/BDG-II/POPT/220/19 z dn. 14 listopada 2019 r.



Rzeczpospolita
Polska



Ministerstwo
Funduszy
i Polityki Regionalnej

Unia Europejska
Fundusz Spójności



SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	5
1. Metodyka badania systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce	7
1.1. Cele badania ewaluacyjnego	7
1.2. Przedmiot badania	7
1.3. Dotychczasowe badania ewaluacyjne systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce	13
1.4. Skrócony opis zastosowanych metod badawczych	18
2. Pola analizy w badaniu systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce	25
2.1. Ogólny kontekst badania – powstanie systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce	25
2.2. Ramy systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce	30
3. Gmina – funkcjonowanie głównego podmiotu w systemie zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce	33
3.1. Zadania gminy w systemie zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce	33
3.2. Wpływ działań rewitalizacyjnych na rozwiązywanie problemów wyznaczonych obszarów	43
3.2.1. Rozwiązywanie zdiagnozowanych problemów społecznych	43
3.2.2. Niezamierzone efekty i komplementarność dotychczasowych działań rewitalizacyjnych	55
3.3. Skuteczność systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w gminach	61
3.3.1. Poziom realizacji programów rewitalizacji	61
3.3.2. Skuteczność stosowania narzędzi ustawowych	79
3.3.3. Wybór ścieżki opracowania programu rewitalizacji a skuteczność działań rewitalizacyjnych	94
3.3.4. Skuteczność wsparcia merytorycznego udzielanego gminom przez IZ RPO	98
3.4. Realizacja zasady partnerstwa i partycypacji we wdrażaniu programów i funkcjonowaniu Komitetów Rewitalizacji	99
3.5. Użyteczność przyjętych rozwiązań systemowych z perspektywy zadań gmin	116
3.5.1. Zdolność instytucjonalna gmin do prowadzenia działań rewitalizacyjnych	116
3.5.2. Trudności i bariery w programowaniu i wdrażaniu rewitalizacji w gminach	120

3.5.3. Źródła finansowania działań rewitalizacyjnych	124
3.6. Trwałość rozwiązań systemowych na poziomie lokalnym	131
4. Ocena roli regionu w systemie zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce	135
4.1. Zadania regionu w systemie zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce	135
4.2. Wspieranie oddziaływania rewitalizacji na rozwiązywanie problemów wyznaczonych obszarów z perspektywy zadań regionu	137
4.3. Skuteczność mechanizmów i instrumentów wsparcia rewitalizacji z poziomu regionalnego	147
4.4. Użyteczność przyjętych rozwiązań systemowych z perspektywy zadań regionu - trudności i bariery w programowaniu i wdrażaniu rewitalizacji	162
4.5. Efektywność systemu na poziomie regionalnym	166
5. System zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce na poziomie krajowym	169
5.1. Zadania administracji centralnej w systemie zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce	169
5.2. Ocena wpływu działań rewitalizacyjnych na rozwiązywanie problemów społecznych na poziomie krajowym	174
5.3. Skuteczność i użyteczność systemu z perspektywy administracji centralnej	177
5.3.1. Stosowanie narzędzi ustawowych i potrzeby ich modyfikacji	177
5.3.2. Bariery dla wykorzystania środków UE na działania rewitalizacyjne w obecnej perspektywie finansowej, w tym wynikające z oceny programów	184
5.3.3. Efektywność systemu na poziomie krajowym	187
6. Spójność systemu	191
7. Trwałość rozwiązań systemowych	217
8. Europejska wartość dodana	223
9. Podsumowanie	237
9.1. Wnioski	237
9.2. Rekomendacje	256
Bibliografia	265
Spis tabel	270
Spis rysunków	272
Spis map	272

WPROWADZENIE

Niniejsza publikacja została opracowana na podstawie raportu końcowego z badania ewaluacyjnego, zrealizowanego na zamówienie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (dalej zamiennie z MFiPR). Jest skróconym i dostosowanym do wymogów monografii naukowej zapisem wyników pierwszego zakrojonego na tak szeroką skalę badania poświęconego ocenie systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce. Choć proces rewitalizacji był już wcześniej częściowo poddawany ewaluacji przy okazji podsumowań poprzednich unijnych perspektyw budżetowych: 2004-2006 i 2007-2013, dopiero obecna ocena mogła być dokonana z odmiennej perspektywy. Od czterech lat obowiązywała ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 802 z późn. zm.) (ustawa o rewitalizacji). Był to akt prawny, który usankcjonował w Polsce systemowe podejście do rewitalizacji jako składowej polityki miejskiej po blisko ćwierćwieczu od rozpoczęcia debaty na temat prawnych ram rewitalizacji. Ustawa zdefiniowała rewitalizację jako zintegrowany proces mający na celu wyprowadzenie obszarów zdegradowanych z kryzysu poprzez kompleksowe działania odpowiadające na zidentyfikowane zjawiska kryzysowe. W centrum działań rewitalizacyjnych postawiono odpowiedź na kryzys w sferze społecznej, dając gminom nowe narzędzia, które miały rewitalizację usprawnić, a często wręcz umożliwić. Z perspektywy czterech lat obowiązywania ustawy można było pokusić się o pierwszą ocenę efektów funkcjonujących rozwiązań prawnych. Jednocześnie, książka powstała – co podkreślił jeden z Recenzentów – „kiedy do półmetka realizacji zbliżała się większość projektów rewitalizacyjnych finansowanych ze środków UE w latach 2014-2020, właściwie na początku wdrażania gminnych programów rewitalizacji¹ (GPR), w okresie testowania ustawy o rewitalizacji i w niepewności co do zakresu finansowania działań

¹ Program rewitalizacji przygotowywany i przyjmowany w tzw. ścieżce/procedurze ustawowej na podstawie art. 14 ustawy o rewitalizacji.

rewitalizacyjnych przez UE po 2020 r. Czyniło to oceny przeprowadzane w raporcie trudnymi, wymagało to od tych ocen wyważenia i rozwagi².

Czas realizacji badania i opracowania raportu przypadają na tzw. „okres przejściowy”, tj. czas obowiązywania lokalnych programów rewitalizacji (PR/LPR)³, których zbieżność z podejściem ustawowym gwarantowało odwołanie do Wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020⁴ (Wytyczne). Lokalne programy rewitalizacji obowiązują zgodnie z prawem do końca 2023 r. Potem prowadzenie procesu rewitalizacji będzie mogło odbywać się wyłącznie na podstawie programów tworzonych w oparciu o ustawę o rewitalizacji. Dokonanie oceny w takim momencie dawało więc szansę na sformułowanie wniosków i rekomendacji, które mogły przyczynić się do podjęcia decyzji o ewentualnych zmianach w samej ustawie, z której w niedalekiej przyszłości zobowiązane będą korzystać wszystkie gminy, by prowadzić działania rewitalizacyjne.

Redakcja monografii wymusiła drobne zmiany w pierwotnym układzie raportu. Monografię rozpoczyna część metodyczna, obejmująca w rozdziale pierwszym omówienie celu i przedmiotu badania, jego kontekstu oraz skrótowy opis zastosowanych metod badawczych, natomiast w drugim pola analizy. Następnie, w kolejnych rozdziałach zostały przedstawione wyniki badania w odniesieniu do poziomu lokalnego (rozdział trzeci), regionalnego (rozdział czwarty) i krajowego (rozdział piąty). Rozdziały te mają analogiczną strukturę – po opisie zadań konkretnego poziomu w systemie zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce następują kolejno ocena wpływu działań rewitalizacyjnych na rozwiązanie zdiagnozowanych problemów, skuteczności, użyteczności i efektywności systemu. Jako odrębne rozdziały wydzielono kwestie spójności (rozdział szósty) i trwałości (rozdział siódmy). Osobno została także omówiona europejska wartość dodana polskiego systemu. Monografię kończy podsumowanie wraz z głównymi rekomendacjami.

² Siemiński W., 2020, *Recenzja wydawnicza opracowania Zespołu Instytutu Rozwoju Miast i Regionów oraz Zespołu ECORYS Sp. z o.o. pod red. Aleksandry Jadach-Sepiolo: „Badanie systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce. Raport końcowy”*, Warszawa, s. 2.

³ Program rewitalizacji przygotowywany i przyjmowany w tzw. ścieżce/procedurze pozaustawowej, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 713) (ustawa o samorządzie gminnym).

⁴ MR, 2015, 2016, Wytyczne Ministra Rozwoju z dnia 2 sierpnia 2016 r. w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020 (oprac. Wytycznych zgodnie z ustawą o działach administracji rządowej jest w kompetencjach obecnego Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej).

1. METODYKA BADANIA SYSTEMU ZARZĄDZANIA I WDRAŻANIA PROCESÓW REWITALIZACJI W POLSCE

1.1. Cele badania ewaluacyjnego

Głównym celem badania była ocena dotychczasowego sposobu funkcjonowania systemu prowadzenia rewitalizacji oraz sformułowanie wniosków i rekomendacji dotyczących jego dalszego funkcjonowania. Przy tak sformułowanym celu ocenie w istocie podlegała funkcjonalność systemu jako całości. Odpowiedź na pytanie: czy system realizuje postawione cele i czy czyni to w sposób efektywny, miała pozwolić na wskazanie ewentualnych słabych elementów i sposobów ich usprawniania.

W założeniu przeprowadzone badanie ewaluacyjne miało zatem posłużyć do udoskonalenia rozwiązań wynikających z przepisów ustawy o rewitalizacji, zanim gminne programy rewitalizacji staną się jedynym powszechnie obowiązującym narzędziem do prowadzenia działań rewitalizacyjnych. Niemniej istotnym celem badania było wykorzystanie sformułowanych w wyniku badania wniosków do wypracowania propozycji zmian i ulepszeń w stosunku do finansowania rewitalizacji środkami UE w obecnej oraz programowania ich zaangażowania na ten cel w perspektywie finansowej 2021-2027. Ponadto, wyniki badania miały służyć weryfikacji i rozwinięciu wniosków płynących z wcześniejszych częściowych badań oceniających ramy systemu zarządzania i wdrażania rewitalizacji w Polsce. Głównymi odbiorcami wyników badania byli decydenci zarządzający i wdrażający procesy rewitalizacji na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Odbiorcami monografii powinni być także eksperci, naukowcy i studenci oraz wszyscy zainteresowani tematyką rewitalizacji w Polsce.

1.2. Przedmiot badania

Przedmiotem niniejszego badania był system zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce w wymiarze strategicznym i operacyjnym.

Przełożenie zdefiniowanego powyżej tematu na język badań ewaluacyjnych wymagało wprowadzenia kryteriów badawczych, pozwalających na przeprowadzenie całościowej oceny:

- wpływu – rozumianego jako odpowiedź na pytanie, czy rewitalizacja przyczyniła się do rozwiązania zdiagnozowanych problemów społecznych, a także jakie były niezamierzone efekty funkcjonowania systemu rewitalizacji;
- skuteczności – rozumianej jako udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy cele zakładane do osiągnięcia zostały zrealizowane;
- użyteczności – rozumianej jako odpowiedź na pytanie, czy rozwiązania przyjęte w ramach systemu rewitalizacji były dostosowane do potrzeb i możliwości podmiotów biorących udział w procesie;
- efektywności – rozumianej jako odpowiedź na pytanie, czy osiągnięte cele można było osiągnąć mniejszymi nakładami;
- spójności – rozumianej jako odpowiedź na pytanie, czy rozwiązania okazały się spójne wewnętrznie i zewnętrznie.

Ponadto, postanowiono uwzględnić kryterium trwałości, które pozwoli odpowiedzieć na pytanie, czy stworzone ramy systemu rewitalizacji w Polsce prowadzą do powstawania trwałych efektów w polskich gminach, a w przypadku gmin o potrzebach rewitalizacyjnych o wyjątkowo złożonej strukturze, także do wytworzenia struktur instytucjonalnych i powiązań z sektorem prywatnym oraz pozarządowym, pozwalających na utrzymanie działań rewitalizacyjnych w kolejnych latach po zakończeniu obecnego programu rewitalizacji.

Dodatkowym kryterium badawczym była europejska wartość dodana. To kryterium miało umożliwić odpowiedź na pytanie, jakie były korzyści w ujęciu krajowym i międzynarodowym z realizacji rewitalizacji w Polsce w ramach polityki spójności. Zaproponowane kryteria ewaluacyjne zostały przełożone na założenia badawcze.

Kryterium wpływu działań rewitalizacyjnych oceniono za pomocą następujących składowych:

- adekwatność zaplanowanych działań gmin w programach rewitalizacji w stosunku do zdefiniowanych problemów społecznych,
- oddziaływanie realizowanych działań na zdiagnozowane problemy społeczne,
- katalog problemów społecznych wskazanych w programach rewitalizacji w odniesieniu do zapisów dokumentów strategicznych na poziomie krajowym (Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju) i regionalnym,

- oddziaływanie zrealizowanych działań podjętych w ramach programów rewitalizacji na rozwiązanie problemów społecznych wskazanych w dokumentach strategicznych na poziomie krajowym i regionalnym,
- pozytywne i negatywne niezamierzone oddziaływania dotychczasowych działań rewitalizacyjnych,
- realizację zasady komplementarności zaplanowanych działań w wymiarze problemowym (w odniesieniu do uzupełniania się działań w związku z efektami synergii dzięki zintegrowanym projektom łączącym interwencję w różnych sferach), przestrzennym (w odniesieniu do przenoszenia się zidentyfikowanych problemów w inne miejsca w gminie, np. w związku z przekwaterowaniami mieszkańców), międzyokresowym (w celu zbadania poziomu kontynuacji wcześniejszych działań rewitalizacyjnych), źródeł finansowania (dzięki włączeniu do finansowania działań rewitalizacyjnych różnorodnych środków, w tym prywatnych, niezależnie od ujęcia ich w programach rewitalizacji), instytucjonalnym (w zakresie poprawy współpracy między jednostkami w związku z prowadzeniem zintegrowanych działań wymagających bieżącej kooperacji).

Ocena w kolejnym kryterium, czyli skuteczności systemu, obejmowała:

- skuteczność interwencji założonych w programach rewitalizacji w odniesieniu do poszczególnych sfer, w których zostały przewidziane działania oraz w odniesieniu do zdiagnozowanych problemów na etapie wyznaczania obszaru rewitalizacji,
- zakres wykorzystania narzędzi ustawowych w odniesieniu do potrzeb zidentyfikowanych w programach rewitalizacji,
- uzależnienie wyboru ścieżki/procedury opracowania programu rewitalizacji od potrzeby zastosowania narzędzi ustawowych,
- bieżącą praktykę stosowania narzędzi ustawowych, w tym barier ich stosowania, w oparciu o opinie na temat ich skuteczności,
- potrzebę modyfikacji narzędzi ustawowych przez nowelizację,
- potrzebę promocji narzędzi ustawowych w związku z ich niewielką rozpoznawalnością,
- realizację zasady partnerstwa i partycypacji we wdrażaniu programów i funkcjonowaniu Komitetów Rewitalizacji,
- skuteczność realizacji zadań Zespołów ds. rewitalizacji funkcjonujących przy marszałkach województw,
- poziom wiedzy w gminach w zależności od wdrożonych programów wspierających,

- regionalne zasady (w regionach, które je wypracowały) i instrumenty wspierające rewitalizację pod kątem skuteczności,
- możliwość skutecznego wykorzystania rozwoju kierowanego przez lokalną społeczność (RLKS) we wdrażaniu rewitalizacji (na przykładzie województwa kujawsko-pomorskiego i podlaskiego),
- przyczyny powolnego wydatkowania środków UE na działania rewitalizacyjne w obecnej perspektywie finansowej, w szczególności w odniesieniu do procedury oceny programów rewitalizacji.

Kryterium użyteczności przyjętych rozwiązań było z kolei badane na podstawie:

- identyfikacji mocnych i słabych stron aktualnego systemu wspierania rewitalizacji,
- oceny elastyczności systemu na wszystkich poziomach administracji (rząd, regiony, gminy),
- oceny zdolności instytucjonalnych gmin do programowania rewitalizacji i prowadzenia zintegrowanych działań rewitalizacyjnych,
- weryfikacji skali wykorzystania potencjału podmiotów zewnętrznych w programowaniu działań rewitalizacyjnych oraz prowadzeniu działań partycypacyjnych,
- oceny trudności i barier w programowaniu i wdrażaniu rewitalizacji, w szczególności w zależności od wielkości gminy,
- identyfikacji źródeł finansowania działań rewitalizacyjnych,
- weryfikacji skali wykorzystania środków innych niż środki UE w finansowaniu działań rewitalizacyjnych,
- oceny skali przewidywania środków na przedsięwzięcia podstawowe w wieloletnich prognozach finansowych,
- oceny pełnego katalogu narzędzi przewidzianych w ustawie o rewitalizacji oraz propozycji modyfikacji w odpowiedzi na postulaty gmin,
- oceny przyczyn niskiego zainteresowania sektora prywatnego udziałem w realizacji programów rewitalizacji.

Przy ocenie następnego kryterium – efektywności kosztowej systemu – posłużono się:

- zestawieniami nakładów na opracowanie programów rewitalizacji i uzyskanych efektów w ujęciu finansowym (zaangażowane środki), rzeczowym (uzyskane produkty) oraz pożądanym zmian (rezultaty zgodne z celami programu),
- zestawieniami nakładów na działania partycypacyjne z efektami w postaci projektów realizowanych przez podmioty niepubliczne, w tym z zaangażowaniem środków niepublicznych,

- oceną stopnia wykorzystania przez gminy wniosków i materiałów z projektów pilotażowych w zakresie rewitalizacji (dalej wymiennie: projekty pilotażowe, pilotaże, gminy pilotażowe)¹ i modelowych (dalej wymiennie: projekty modelowe, MRM, gminy modelowe)²,
- oceną struktury zespołów rewitalizacyjnych w regionach i w gminach.

Kolejne kryterium – spójności - zbadano na podstawie oceny:

- stopnia harmonijnego funkcjonowania systemu rewitalizacji (struktury organizacyjno-prawne, finansowanie, zarządzanie, partycypacja podmiotów spoza sektora publicznego),
- powiązań z komplementarnymi politykami publicznymi, szczególnie w ramach Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju i Krajowej Polityki Miejskiej 2023,
- poziomu spójności polskiego systemu rewitalizacji z politykami publicznymi na poziomie UE.

W odniesieniu do kryterium trwałości analizie podlegały wyniki wdrożenia programów rewitalizacji (struktury organizacyjno-prawne, finansowanie, zarządzanie, partycypacja podmiotów spoza sektora publicznego) oraz stopień, w jakim system rewitalizacji przyczynił się do wytworzenia struktur instytucjonalnych i powiązań z sektorem prywatnym oraz pozarządowym, pozwalających na utrzymanie działań rewitalizacyjnych w kolejnych latach po zakończeniu obecnych programów rewitalizacji.

Wreszcie, europejską wartość dodaną jako kryterium ewaluacyjne analizowano na podstawie oceny korzyści i zagrożeń związanych z ulokowaniem rewitalizacji w ramach unijnej polityki spójności, skali zależności polskiego rozumienia rewitalizacji i szans na realizację programów rewitalizacji od finansowania w ramach polityki spójności oraz skali promocji polskich dobrych praktyk (w tym wynikających z projektów pilotażowych i modelowych) w krajach UE, poprzez zaangażowanie polskich gmin i regionów w realizację projektów wymiany doświadczeń w zakresie rewitalizacji z miastami i regionami

¹ Projekty realizowane w miastach Bytomiu, Łodzi, Wałbrzychu, wskazanych w Umowie Partnerstwa jako wymagające szczególnego wsparcia w zakresie rewitalizacji, finansowane przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (obecnie Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej) w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020. Projekty pilotażowe miały na celu wypracowanie skutecznych i dopasowanych do specyficznych uwarunkowań miast rozwiązań w zakresie programowania rewitalizacji.

² Konkurs dotacji Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju (ob. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej), którego celem jest upowszechnienie procesów rewitalizacji oraz wypracowanie modeli jej prowadzenia na obszarach miejskich, finansowany w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020.

w UE po recepcję polskich doświadczeń u partnerów zagranicznych. W ramach tego kryterium uwzględniono też wnioski płynące z:

- wizyt studyjnych w trzech krajach UE w ramach wsparcia doradczego dla miast modelowych i pilotażowych³,
- konkursu z komponentem ponadnarodowym na innowacje społeczne w zakresie rewitalizacji, przeprowadzonego w ramach programu POWER, realizowanego jako wsparcie dla miast modelowych i pilotażowych w działaniach służących realizacji projektów przyczyniających się do przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym na obszarze rewitalizacji,
- wniosków z projektu dotyczącego budowy systemu rewitalizacji w Mołdawii „Wsparcie administracji mołdawskiej w implementacji Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego Mołdawii 2016-2020 w obszarze polityki miejskiej i rozwoju obszarów miejskich”.

Analiza założeń badawczych przypisanych do poszczególnych kryteriów prowadzi do wniosku, że przedmiotem badania w ujęciu szczegółowym była ocena funkcjonalności systemu zarządzania i wdrażania rewitalizacji, na który składa się zbiór różnych podmiotów publicznych realizujących to zadanie, oraz odpowiedź na pytanie, czy system jako całość realizuje założone cele i czy czyni to w sposób efektywny.

W świetle założeń badawczych i uwag dotyczących poszczególnych poziomów administracji publicznej trzeba stwierdzić, że podstawą oceny było założenie, że sprawny system rewitalizacji powinien prowadzić do możliwie wysokiego⁴ wykorzystania specyficznych uwarunkowań danego obszaru oraz wzmocnienia jego lokalnych potencjałów (w tym także kulturowych). Sprawność systemu w tym ujęciu zależy od działań wszystkich poziomów zarządzających i wdrażających procesy rewitalizacji oraz ich wzajemnych relacji. Ponadto ocenie powinno się poddać to, czy działania służące wspieraniu procesów rewitalizacji były prowadzone w sposób spójny:

- wewnątrz (poszczególne działania pomiędzy sobą) oraz
- zewnątrz (z innymi lokalnymi politykami i celami oraz kierunkami wynikającymi z dokumentów strategicznych i planistycznych)⁵.

³ Działania te nastawione są raczej na uczenie się od innych państw UE, ale pośrednio promowane są w nich działania podejmowane przez polskie miasta i polski system rewitalizacji.

⁴ W dokumentach używa się terminu „optymalnego”, ale z punktu widzenia nauki ten termin jest nieadekwatny – w tak złożonym systemie trudno jest określić wszystkie możliwe rozwiązania, a więc nie da się wybrać najlepszego spośród nich.

⁵ MR, 2015, 2016, dz. cyt., s. 5-6.

Było to kryterium szczególnie istotne przy ocenie działań na poziomie lokalnym, ale sposoby zarządzania z poziomu rządowego i regionalnego także mają istotny wpływ na zachowania lokalne w tym względzie.

Podsumowując, przedmiotem ewaluacji systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce były zatem działania podejmowane na poszczególnych poziomach administracji publicznej, jak i relacje między tymi poziomami – powiązania, przepływy informacji, stanowienie zasad i kontrola. Wszystkie te elementy składają się bowiem na podlegający ocenie system rewitalizacji.

1.3. Dotychczasowe badania ewaluacyjne systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce

Działania realizowane w latach 2007-2013 podlegały różnorodnym badaniom ewaluacyjnym. Warto przytoczyć główne wnioski z nich wynikające, ponieważ jednym z celów niniejszego badania jest weryfikacja, czy wprowadzenie systemowych ram rewitalizacji doprowadziło do poprawy skuteczności tych działań.

Ewaluatorzy w większości przypadków unikali jednoznacznych odpowiedzi na temat wpływu działań inwestycyjnych, prowadzonych w sferze technicznej i przestrzenno-funkcjonalnej na sytuację społeczną i gospodarczą rewitalizowanych obszarów. Głównie dlatego, że efekty nie były systematycznie mierzone. W części raportów wskazano takie efekty lub przynajmniej uznano, że można spodziewać się ich wystąpienia⁶. Wskazywano jednak także, że przyjmowane w projektach założenia dotyczące pozytywnego wpływu zmian w sferze technicznej na rozwój gospodarczy obszaru nie zawsze się sprawdzały⁷. We wszystkich analizowanych ewaluacjach podkreślano natomiast brak satysfakcjonujących efektów w sferze społeczno-gospodarczej⁸. Kluczowe było

⁶ Zob. Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG Uniwersytetu Warszawskiego, 2010, *Ocena wpływu Polityki Spójności na rozwój miast polskich*, na zamówienie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa; Centrum Studiów Regionalnych UniRegio, 2012, *Znaczenie projektów realizowanych w ramach RPO WP dla rozwoju miast województwa podkarpackiego*, na zamówienie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego, Kraków.

⁷ Zob. Dyspersja, 2013, *Kierunki i zasady wspierania działań społecznych ukierunkowanych na aktywizację społeczną i gospodarczą zdegradowanych obszarów miejskich w subregionalnych i regionalnych ośrodkach rozwojowych województwa pomorskiego w kontekście perspektywy finansowej UE 2014-2020*, badanie na zamówienie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, Gdańsk; Uniregio. dz. cyt.

⁸ Zob. Ekover, 2013, *Raport ewaluacyjny Ocena oraz wyznaczenie pożądanych kierunków działań rewitalizacyjnych realizowanych w ramach Priorytetu IX RPO WD*

niedopasowanie interwencji w tym zakresie do potrzeb obszarów cechujących się m.in. szczególnym natężeniem problemów społecznych. W szczególności prowadzono zbyt mało działań ukierunkowanych na integrację społeczną i zawodową mieszkańców zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Skuteczność przeprowadzonych przedsięwzięć oraz trwałość ich efektów często nie była zadowalająca⁹, przez co instytucje realizujące projekty rewitalizacyjne nie traktowały rewitalizacji jako wartościowego narzędzia interwencji¹⁰. Chociaż przedsięwzięcia rewitalizacyjne miały zazwyczaj pozytywny wpływ na jakość życia, nie można było stwierdzić, na ile zmiany były trwałe¹¹. W trakcie niniejszego badania należało ocenić, w jakim stopniu obserwacje z poprzedniego okresu programowania są aktualne w okresie obecnym – mimo zmian o charakterze systemowym.

Wraz ze stworzeniem systemowych ram prowadzenia działań rewitalizacyjnych przez ustawę i Wytyczne, a następnie projekty pilotażowe i modelowe oraz szeroką promocję opracowania programów rewitalizacji zgodnie z nowym podejściem, nastąpiło stopniowe tworzenie polskiego systemu rewitalizacji. Po czterech latach jego funkcjonowania ramy instytucjonalno-prawne zostały już zweryfikowane przez bieżącą praktykę. Pierwszą analizę opracowano w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju w 2018 r.¹². Jako główne zasady nowego podejścia wskazano:

- identyfikację problemów i kompleksowość działań rewitalizacyjnych,
- włączający charakter rewitalizacji,
- zapobieganie gentryfikacji,
- ład przestrzenny i ochronę środowiska.

W systemie wsparcia rewitalizacji wskazano trzy główne komponenty: umocowanie rewitalizacji w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, ustawę o rewitalizacji i Wytyczne oraz pakiet działań na rzecz samorządów

„Odnowa zdegradowanych obszarów miejskich na terenie Dolnego Śląska” (Miasta), na zamówienie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, Katowice; Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG, dz. cyt.; Dyspersja, dz. cyt.; Uniregio, dz. cyt.

⁹ Re-Source, 2013, *Ewaluacja wpływu projektów rewitalizacyjnych realizowanych w ramach RPO WK-P na lata 2007-2013 na poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej obszarów objętych rewitalizacją*, na zamówienie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Toruń; Dyspersja, dz. cyt.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Uniregio, dz. cyt., Ekovert, dz. cyt.

¹² MiiR, 2018 a, *Rewitalizacja w Polsce. Pierwsze obserwacje i wnioski. Raport 2018*, Warszawa.

(m.in. projekty pilotażowe, modelowe, dotacje na opracowanie programów rewitalizacji, szkolenia). Osobnej ocenie podlegało programowanie rewitalizacji z perspektywy władz regionalnych, które odpowiadają za weryfikację zgodności programów rewitalizacji gmin z Wytocznymi. Codzienną praktykę działań rewitalizacyjnych oceniono przez pryzmat:

- postrzegania celów i zadań rewitalizacji,
- przygotowania programów rewitalizacji i ich wdrażanie,
- wykorzystania narzędzi wynikających z ustawy o rewitalizacji,
- realizacji zasady partycypacji i partnerstwa,
- komplementarności przedsięwzięć, koordynacji działań i zarządzania procesem,
- postrzegania zasad wsparcia finansowego z perspektywy gmin,
- kadr rewitalizacji.

Wnioski zamieszczone w raporcie MliR wskazują, że system jest stopniowo doskonalony, tworzone jest zaplecze instytucjonalne i kadrowe dla jego funkcjonowania¹³. Nie zidentyfikowano przesłanek wymuszających zmiany w ustawie o rewitalizacji, jednak ten wniosek wymaga weryfikacji w niniejszym badaniu.

Ze względu na moment badania trudno było oceniać realizację programów, zakończone natomiast były w dużej mierze oceny programów w urzędach marszałkowskich. Dzięki temu stwierdzono, że „urzędy marszałkowskie w procesie oceny programów rewitalizacji zdobyły duże praktyczne doświadczenie, budując przy tym swego rodzaju sieć współpracy z osobami prowadzącymi rewitalizację w gminach”¹⁴. Mimo to ciągle brakuje wiedzy w gminach – zakończono opracowanie programów rewitalizacji, nadchodzi czas wdrażania, który przez różnorodność problemów będzie wymagał dużo bogatszej wiedzy eksperckiej.

Respondenci badania wskazywali jako główne źródło finansowania prowadzonych działań środki unijne w ramach RPO. Potrzebna jest identyfikacja, w jakim zakresie faktycznie następuje uzależnienie realizacji programów od uzyskania wsparcia ze środków unijnych, a w jakim gminy są skłonne realizować działania świadome pilnego charakteru zdiagnozowanych potrzeb.

Dzięki rewitalizacji wzmocniła się w gminach realizacja zasady partnerstwa w prowadzeniu polityki rozwoju, a mocny nacisk na partycypację społeczną w opracowaniu programów rewitalizacji sprawił, że interesariusze są poważnie traktowani. Potrzebna jest weryfikacja, na ile udział interesariuszy

¹³ Tamże, s. 55-63

¹⁴ Tamże, s. 57.

na etapie opracowania programów przełożył się na ich obecność we wdrażaniu i ocenie realizacji programów.

Najbliższym wyzwaniem jest monitorowanie efektów realizacji programów rewitalizacji. Już na etapie diagnozy i delimitacji obszarów rewitalizacji pojawiały się tego sygnały – słaba jakość danych, próby ucieczki od pokazywania zjawisk w zróżnicowaniu wewnętrznym. W wielu gminach – mimo pozytywnego przejścia przez ocenę programu – nie stworzono systemowych podstaw monitorowania. Należy więc zweryfikować, na ile jest to typowy problem w polskich gminach.

Jako jedno z wyzwań wskazano także odmienność uwarunkowań prowadzenia rewitalizacji w dużych i średnich miastach oraz małych miastach i wsiach. Obowiązujące regulacje nie różnicują instrumentów ani ram formalnych rewitalizacji w zależności od wielkości i typu gmin. Potrzebne jest wychwycenie tej specyfiki i weryfikacja potrzeby zróżnicowania zasad prowadzenia rewitalizacji w zależności od wielkości JST. Wskazano m.in. odmienność trudności związanych z monitorowaniem rewitalizacji. Dla gmin małych problemy wynikają z niewielkich zasobów kadrowych, braku doświadczeń np. w stosowaniu GIS, dla dużych – z wielości danych, koordynacji zbierania danych z wielu jednostek, różnic między oficjalną statystyką a stanem faktycznym.

Kolejnych wniosków dotyczących systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce dostarczył raport o stanie miast w zakresie rewitalizacji, opracowany na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju (obecnie Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej) jako wsparcie doradcze dla miast modelowych i pilotażowych przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów w ramach Obserwatorium Polityki Miejskiej:

- większość gmin w Polsce jest przygotowana do prowadzenia rewitalizacji (na koniec 2018 r. 81% polskich miast) dzięki opracowaniu programów rewitalizacji w dużej mierze w wyniku skorzystania ze środków dotacyjnych przeznaczonych na ten cel – sięganie po rewitalizację jako narzędzie nie jest wyróżnikiem konkretnego typu gmin, korzystają z niej zarówno bardzo bogate, jak i biedne gminy, tracące funkcje i dynamicznie rozwijające się suburbia dużych miast;
- mimo zmiany podejścia i uzależnienia możliwości realizacji działań inwestycyjnych od potrzeb społecznych mieszkańców obszaru rewitalizacji nadal wśród planowanych do realizacji przedsięwzięć w programach rewitalizacji dominują działania infrastrukturalne: 66,1% zaplanowanych projektów ma charakter infrastrukturalny;

- przeważają przedsięwzięcia publiczne wśród zaplanowanych w programach (72% przedsięwzięć), jedynie 2% przedsięwzięć jest planowanych do realizacji przez podmioty prywatne, a w formule PPP tylko 0,6%;
- większość planowanych przedsięwzięć ma być finansowana ze środków publicznych, w tym dla znacznej części najbardziej pożądanym źródłem finansowania wskazanym w programie rewitalizacji są środki RPO, wobec czego skala deklarowanych potrzeb znacząco przekracza możliwości finansowe gmin;
- częściej opracowywano programy rewitalizacji na podstawie ustawy o samorządzie gminnym, tylko co czwarta gmina spośród posiadających programy uchwaliła gminny program rewitalizacji;
- do rzadkości należą gminy, które korzystają z narzędzi ustawowych (mniej niż 10 gmin w Polsce ustanowiło Specjalną Strefę Rewitalizacji, a jedynie dwie przystąpiły do opracowania miejscowego planu rewitalizacji);
- chociaż rewitalizacja wyrasta w Polsce z problemów mieszkaniowych, projekty z tego zakresu stanowią jedynie około 10-15% wszystkich projektów i koncentrują się na remontach części wspólnych budynków, natomiast generalne remonty nadal należą do rzadkości;
- instrumentarium rewitalizacji nie jest dostosowane do obszarów wiejskich, którym lepiej służy odnowa wsi, tymczasem oba typy wsparcia współwystępują w gminach wiejskich i dublują się;
- gminy chętnie korzystają z doświadczeń pionierów – miast pilotażowych i modelowych, potrzebne jest dalsze upowszechnianie dobrych wzorców i ścieżek dojścia do realizacji zintegrowanych przedsięwzięć¹⁵.

W ramach działań Ministerstwa, skierowanych do urzędów marszałkowskich, powstały również materiały, które mogą być pomocne w procesie ewaluacji. W szczególności dotyczy to materiałów pozyskanych od Zespołów ds. rewitalizacji w ramach szkoleń realizowanych przez Ministerstwo w trzech modułach tematycznych przez Koordynatorów tych Zespołów w urzędach marszałkowskich. Przydatne były także wnioski z Planu ulepszeń opracowywanego w ramach sieci Partnerskiej Inicjatywy Miast oraz z Ewaluacji śródkresowej Programu Pomoc Techniczna 2014-2020, zwłaszcza przy próbie odpowiedzi na pytania o efektywność kosztową systemu rewitalizacji.

Wraz z realizacją projektów pilotażowych i modelowych były także realizowane cząstkowe badania poświęcone wybranym zagadnieniom z zakresu rewitalizacji. W czerwcu 2019 r. opublikowano raport dotyczący Komitetów

¹⁵ Jarczewski W., Kułaczowska A. (red.), 2019, *Rewitalizacja. Raport o stanie polskich miast*, Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR, Warszawa–Kraków.

Rewitalizacji¹⁶, a jesienią 2019 r. analizę poświęconą Specjalnym Strefom Rewitalizacji¹⁷.

Wnioski z zaprezentowanych tu skrótowo cząstkowych badań stanowiły z jednej strony jedno ze źródeł wykorzystywanych na potrzeby opracowania narzędzi badawczych, zaś z drugiej w niniejszym raporcie przedstawiono weryfikację i rozwinięcie postawionych w nich tez.

1.4. Skrócony opis zastosowanych metod badawczych

Do przeprowadzenia badania ewaluacyjnego wykorzystano różnorodne metody i techniki badawcze o charakterze ilościowym i jakościowym, ze znaczącą rolą desk research (badania danych zastanych). Każdy z obszarów badawczych wchodzących w zakres badania podlegał analizie stanowiącej syntezę kilku metod i technik badawczych – metoda triangulacji umożliwiła pogłębioną i rzetelną ocenę systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce. W badaniu zastosowano metody i techniki badawcze wskazane przez Zamawiającego, jak i dodatkowe metody zaproponowane przez Wykonawcę.

Na poniższym schemacie zaprezentowano powiązanie metod analitycznych (służących analizie danych) z technikami badawczymi służącymi gromadzeniu danych wraz kategoriami respondentów, którym dedykowane są poszczególne techniki i ze źródłami danych.

Wybrane do badania metody i techniki badawcze, służące gromadzeniu danych, oraz metody analityczne (służące analizie danych) zostały skrótowo omówione poniżej.

Desk research jest jedną z głównych metod gromadzenia danych. Analiza ilościowa i jakościowa danych zastanych polega na identyfikacji i systematyzacji kwerendy dostępnych dokumentów, publikacji naukowych, analiz, ekspertyz, w tym:

¹⁶ Spadło K., Kułaczkowska A. (red.), 2019, *Komitet Rewitalizacji w praktyce, Raport z analizy funkcjonowania Komitetów Rewitalizacji w miastach biorących udział w konkursie dotacji „Modelowa Rewitalizacja Miast” oraz realizujących projekty pilotażowe w rewitalizacji*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa; https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/91433/Raport_Komitetu_Rewitalizacji_w_praktyce01.pdf.

¹⁷ Jadach-Sepioło A., Kułaczkowska A., 2019a, *Specjalna Strefa Rewitalizacji w praktyce – raport z badania narzędzi ustawowych w zakresie rewitalizacji w Polsce*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa; https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/86068/SSR_w_praktyce.pdf.

- aktów prawnych regulujących procesy rewitalizacji w Polsce,
- treści lokalnych i gminnych programów rewitalizacji,
- dokumentów strategicznych i operacyjnych,
- aktów prawnych regulujących finansowanie rewitalizacji ze środków UE w latach 2014-2020 oraz propozycji legislacyjnych dotyczących perspektywy finansowej UE 2021-2027,
- raportów dotyczących rewitalizacji wymienionych w bibliografii, w szczególności opracowanych na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, w tym przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów (IRMiR),
- opracowań szczegółowych wykonanych przez IRMiR na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju na potrzeby ustawy o rewitalizacji oraz Krajowej Polityki Miejskiej 2023,
- raportów ewaluacyjnych dotyczących różnych aspektów działań rewitalizacyjnych na poziomie krajowym i regionalnym w perspektywie 2007-2013,
- zasobów Krajowego Centrum Wiedzy o Rewitalizacji, w tym filmów i materiałów źródłowych na stronach miast zasilających KCWR,
- literatury przedmiotu, w tym artykułów naukowych i zwartych publikacji z zakresu rewitalizacji.

Analiza ekspercka miała na celu wyłonienie do udziału w badaniu gmin w największym stopniu odpowiadających założeniom doboru próby, skonstruowanych przez Zamawiającego w SOPZ, a równocześnie pozwalających na możliwie najpełniejszą realizację celu badania. Do badania zostały wyłonione gminy, które:

- z przekonaniem traktowały rewitalizację jako narzędzie zmiany sytuacji w mieście/gminie,
- nie pozorowały prowadzonych działań rewitalizacyjnych,
- programy rewitalizacji opracowały, aby służyły osiągnięciu zmiany, a nie jedynie pozyskaniu funduszy na przedsięwzięcia ogólnogminne czy ogólnomiejskie.

Poza tym dzięki takiemu doborowi gmin, badaniem zostały objęte wszystkie województwa, z uwzględnieniem specyfiki regionalnych uwarunkowań prowadzenia (głównie finansowania) działań rewitalizacyjnych – horyzontalne zasady w danym województwie (poziom administracji wojewódzkiej) oraz a w ramach poszczególnych województw – zróżnicowane typy gmin – zgodnie z wymaganiami określonymi w zamówieniu Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej. W rezultacie powstała długa lista 61 gmin.

Metody jakościowe

- Analiza danych zastanych (desk research);
- Analiza ekspercka mająca na celu wyłonienie do udziału w badaniu gmin w największym stopniu odpowiadającym założeniom doboru próby;
- Technika indywidualnego wywiadu pogłębionego (ang. Individual in Depth Interview/IDI): zastosowana w badaniu w odniesieniu do przedstawicieli Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, Urzędów Marszałkowskich, urzędów gmin, Komitetów Rewitalizacji, przedsiębiorców, mieszkańców, organizacji pozarządowych, wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych;
- Technika telefonicznego wywiadu pogłębionego (ang. Telephone in Depth Interview/TDI) z przedstawicielami urzędów gmin;
- Zdalny warsztat diagnostyczny z przedstawicielami miast/regionów z zagranicy realizujących projekty wymiany doświadczeń z udziałem polskich gmin/regionów dotyczący transferu dobrych praktyk z Polski na poziom UE;
- Analiza SWOT;
- Analiza danych jakościowych.

Metody heurystyczne

- Panel ekspertów;
- Warsztat implementacyjny.

Metody ilościowe

- Analizy kartograficzne;
- Analiza danych ilościowych.

Metody monograficzne

- Studia przypadku (case study).

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 1. Gminy objęte badaniem według województw

Województwo	GPR	PR/LPR
Dolnośląskie	Wałbrzych, Polkowice	Milicz
Kujawsko-pomorskie	Włocławek, Bydgoszcz, Toruń, Brodnica	Chełmno, Chełmża
Lubelskie	Opole Lubelskie, Kazimierz Dolny	Lublin
Lubuskie	Gorzów Wielkopolski, Ośno Lubuskie	Dobiegiew
Łódzkie	Łódź, Koluszki	Pabianice
Małopolskie	Trzyciąż, Nowy Wiśnicz, Kamionka Wielka, Polanka Wielka, Kłaj, Lipinki	-
Mazowieckie	Płock, Mława	Żyrardów
Opolskie	Nysa, Prószków	Kędzierzyn-Koźle
Podkarpackie	Dębica, Leżajsk	Łańcut
Podlaskie	Grajewo, Sejny, Goniądz, Mońki	Suwałki, Śniadowo
Pomorskie	Słupsk, Skarszewy	Debrzno
Śląskie	Bytom, Ruda Śląska, Żarki, Czeladź	Dąbrowa Górnicza, Zawiercie
Świętokrzyskie	Starachowice, Krasocin	Ostrowiec Świętokrzyski
Wielkopolskie	Kalisz, Poznań	Pleszew
Warmińsko-mazurskie	Susz	-
Zachodniopomorskie	Świnoujście, Darłowo, Stargard, Koszalin	Moryń, Borne Sulinowo
Razem	43	18

Źródło: opracowanie własne.

Wywiady pogłębione o zdefiniowanym celu i nakreślonej strukturze z pytaniami otwartymi przeprowadzono wśród:

- przedstawicieli Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej odpowiedzialnych za koordynację wdrażania systemu rewitalizacji w Polsce (2 IDI),
- przedstawicieli urzędów marszałkowskich (16 IDI),
- przedstawicieli urzędów gmin (61 IDI),
- przedstawicieli lokalnych Komitetów Rewitalizacji (15 IDI),
- przedsiębiorców/przedstawicieli lokalnych instytucji zrzeszających przedsiębiorców działających na obszarach rewitalizowanych (15 IDI),
- mieszkańców obszarów rewitalizowanych (10 IDI),
- przedstawicieli organizacji pozarządowych realizujących projekty na obszarach rewitalizowanych (10 IDI),
- przedstawicieli wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych (10 IDI).

W badaniu zastosowano także odmianę wywiadu pogłębionego, podczas którego moderator zadaje pytania dwóm/trzem respondentom w przypadku:

- urzędów marszałkowskich w sytuacji, gdy celowe były spotkania z kilkoma przedstawicielami Zespołów ds. rewitalizacji – zamiast wywiadów indywidualnych,
- urzędów gmin w przypadku międzywydziałowych zespołów ds. rewitalizacji.

W przypadku trudno dostępnych respondentów zostały przeprowadzone indywidualne wywiady telefoniczne (TDI) – w większości wyłonionych do badania przedstawicieli urzędów gmin prowadzących procesy rewitalizacji (w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich, gdzie zadania związane z rewitalizacją prowadzi pojedynczy pracownik) oraz w urzędach, gdzie pojawiły się problemy ze spotkaniami w związku z zagrożeniem epidemicznym.

W badaniu zastosowano także studium przypadku dwojakiego rodzaju:

- wśród gmin, których doświadczenia ilustrują sukcesy polskiego systemu rewitalizacji – na potrzeby opracowania katalogu dobrych praktyk, zawierającego podsumowanie dobrych praktyk we wdrażaniu rewitalizacji w Polsce (5 case study);
- wśród gmin lub regionów, które uczestnicząc w projektach międzynarodowych na poziomie UE, przekazują doświadczenia z zakresu rewitalizacji innym gminom lub regionom (2 case study)¹⁸.

¹⁸ Studia przypadku są dostępne w pełnej wersji raportu Jadach-Sepioło A. (red.), 2020, *Badanie systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, ECORYS, na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa; <https://www.ewaluacja.gov.pl/strony/badania-i-analizy/wyniki-badan-ewaluacyjnych/badania-ewaluacyjne/badanie-systemu-zarzadzania-i-wdrazania-procesow-rewitalizacji-w-polsce>.

Przedmiotem analiz zrealizowanych w ramach studiów przypadku były procedury związane z wdrażaniem rewitalizacji, a przeprowadzone analizy wskazały argumenty na rzecz formułowania konkretnych wniosków końcowych z ewaluacji.

Dodatkową metodą gromadzenia danych, która w badaniu posłużyła przedstawieniu i omówieniu wniosków z badania, był panel ekspercki (*theory-based evaluation*). Eksperci, którzy zaangażowani byli w tworzenie systemu rewitalizacji, mieli okazję zapoznać się z wstępnymi wynikami badania, ocenić, które założenia się sprawdziły, które nie wytrzymały próby czasu, i zaproponować rekomendacje dotyczące usprawnienia funkcjonującego systemu. Przeprowadzono łącznie pięć paneli z uwagi na zdalną formę komunikacji z ekspertami. Trzy miały na celu prezentację wstępnych wyników badania w zestawieniu z podstawowymi założeniami przyświecającymi twórcom systemu rewitalizacji:

- fakultatywność prowadzenia rewitalizacji jako zadania własnego gminy,
- koncentracja działań na wybranym obszarze gminy (limity procentowe),
- dopuszczalne włączenie obszarów niezamieszkałych (zasady),
- ewolucyjne przejście z LPR na GPR,
- degradacja w sferze społecznej jako fundament diagnozy na potrzeby wyznaczenia obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji,
- kompleksowość programów i działań oraz zasady komplementarności,
- dążenie do zaangażowania środków prywatnych,
- Komitety Rewitalizacji jako główne narzędzie partycypacji na etapie wdrażania programów,
- powiązanie planowania przestrzennego z rewitalizacją z wykorzystaniem narzędzi ustawowych,
- współpraca między poziomami administracji publicznej w systemie,
- wsparcie edukacyjne dla gmin i regionów,
- pilotaże w rewitalizacji.

W czasie dwóch paneli podsumowujących dyskutowano rekomendacje wypracowane wspólnie w czasie pierwszej serii paneli. Miały one znaczący udział przy redakcji tabeli wniosków i rekomendacji na potrzeby warsztatu implementacyjnego.

W odniesieniu do kryterium europejskiej wartości dodanej (European Added Value, EAV) zastosowano głównie analizę danych zastanych (desk research). Analiza ta została z powodzeniem przeprowadzona w oparciu o różne źródła, obejmujące dokumentację projektową, opisy założeń i przebiegu poszczególnych projektów, artykuły prasowe poświęcone przedsięwzięciom, informacje i materiały umieszczone w mediach społecznościowych (Facebook, Twitter) na profilach prowadzonych przez liderów projektów.

Uzupełnieniem analizy desk reseach zgodnie z założeniami raportu metodologicznego miał być zdalny warsztat diagnostyczny. W warsztacie mieli wziąć udział polscy i zagraniczni partnerzy wybranych w wyniku desk reseach międzynarodowych projektów. Celem warsztatu miała być weryfikacja współpracy podmiotów tworzących polski system rewitalizacji z innymi krajami oraz transfer doświadczeń w obie strony. Z powodu utrudnień wynikających z trwania pandemii COVID-19, która w przypadku krajów partnerskich wybranych projektów zaczęła się wcześniej niż w Polsce i w niektórych przypadkach (Włochy) miała dramatyczny przebieg, postanowiono zmienić technikę badawczą. Przeprowadzono indywidualne wywiady telefoniczne (TDI) z zespołami z Poznania, Katowic, Grajewa, Warszawy oraz z polskim koordynatorem programu URBACT III. Celem wywiadów była weryfikacja transferu wiedzy, w tym szczególnie transferu wiedzy, dobrych praktyk i doświadczeń przez stronę polską na zewnątrz. Ponadto, opracowano i przesłano wybranym osobom uczestniczącym w realizacji projektów międzynarodowych, w tym w ramach programów POWER i URBACT, ankietę zawierającą pytania odnoszące się do EAV.

Kolejną techniką był warsztat implementacyjny, w którym wzięli udział odbiorcy rekomendacji z badania. Podstawą do realizacji warsztatu była tabela wniosków i rekomendacji przygotowanych przez zespół badawczy. Jego celem było omówienie wstępnych rekomendacji sformułowanych przez ewaluatorów, w tym ocena, czy wśród nich są braki lub czy poszczególne rekomendacje są możliwe do wdrożenia. Weryfikacji podlegał również proponowany sposób wdrożenia, odbiorca rekomendacji i termin ich wprowadzenia. W wyniku warsztatu odstąpiono od sformułowania obszernej tabeli wniosków i rekomendacji. Wnioski wyodrębniono w podsumowującym rozdziale, natomiast w części rekomendacyjnej przedstawiono tabelę ograniczoną do rekomendacji podzielonych tematycznie, zgodnie z zagadnieniami fundamentalnymi z uwagi na trwałość i spójność systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce.

Wśród dodatkowych technik zastosowano analizę SWOT/TOWS¹⁹ i analizę kartograficzną.

¹⁹ Wyniki analizy SWOT/TOWS są dostępne w pełnej wersji raportu: <https://www.ewaluacja.gov.pl/strony/badania-i-analazy/wyniki-badan-ewaluacyjnych/badania-ewaluacyjne/badanie-systemu-zarzadzania-i-wdrazania-procesow-rewitalizacji-w-polsce>.

2. POLA ANALIZY W BADANIU SYSTEMU ZARZĄDZANIA I WDRAŻANIA PROCESÓW REWITALIZACJI W POLSCE

2.1. Ogólny kontekst badania – powstanie systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce

Dla prowadzonego badania ważne było nakreślenie kontekstu prezentującego uwarunkowania procesu rewitalizacji w Polsce, zdefiniowanie systemu jego prowadzenia, opis jego powstania, wyznaczników oraz warunków poprawnego funkcjonowania na podstawie polskiej i zagranicznej literatury badawczej.

Wraz z perspektywą finansową UE 2014-2020 pojawiła się potrzeba zmiany podejścia do prowadzenia działań rewitalizacyjnych. Był to efekt ewolucji, która w ostatnich 20 latach dokonała się w większości krajów Europy Zachodniej. Nastąpiło przejście od projektów punktowych do kompleksowych, profilowanych pod kątem potrzeb konkretnego obszaru, łączących różne sfery działania i przynoszących efekty przede wszystkim w sferze społeczno-gospodarczej. Kierunek, obrany w ostatnich latach, wynikał z konieczności zwiększenia efektywności procesu rewitalizacji. Krytyka dotychczasowego podejścia wybrzmiewała zarówno w literaturze przedmiotu¹, publicystyce, jak i w raportach ewaluacyjnych na poziomie krajowym² i europejskim³.

¹ Zob. Smith G., 1999, *Area-based Initiatives: The rationale and options for area targeting*, Centre for Analysis of Social Exclusion, London, London School of Economics; Sanderson I., 2002, *Evaluation, policy learning and evidence-based policy making*, „Public administration”, nr 80, s. 1-22; North D., Syrett S., 2008, *Making the links: economic deprivation, neighborhood renewal and scales of governance*, „Regional Studies”, nr 42, s. 133-148; Thomson D., 2008, *Strategic geographic targeting of housing and community development resources: a conceptual framework and critical review*, „Urban Affairs Review”, nr 43, s. 629-662; Rae A., 2011, *Learning from the Past? A Review of Approaches to Spatial Targeting in Urban Policy*, „Planning Theory & Practice”, nr 12(3), s. 331-348.

² Zob. np. ODPM, 2006, *UK Presidency – EU Ministerial Informal on Sustainable Communities*, Policy Papers, London.

³ Barca F., 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Brussels, DG Regio.

Co prawda, nie powstało nic doskonalszego od skoncentrowanej obszarowo interwencji (mimo, że to ona właśnie była przedmiotem tak ostrej krytyki), ale stwierdzono, że błąd tkwił w braku powiązania różnorodnych działań na konkretnym terytorium. Wyciągnięto także wnioski dotyczące wyznaczania obszarów, gdzie powinna ona być koncentrowana. Nawiązując do terminologii F. Barci⁴, można powiedzieć, że część dotychczasowych działań rewitalizacyjnych była przestrzennie ślepa, ponieważ decyzje o wyborze ich lokalizacji nie były poparte wynikami badań.

Zagraniczne wnioski były adekwatne i w polskich warunkach. Raport Najwyższej Izby Kontroli wskazywał, że „realizowane w gminach projekty miały charakter »punktowy«, nie wykazywały wzajemnych powiązań i zintegrowanych działań w sferze społecznej, gospodarczej, infrastrukturalnej i środowiskowej na rzecz poprawy warunków życia na zdegradowanych obszarach miast”⁵.

Aby zapobiec nieefektywności w obecnej perspektywie finansowej (2014-2020), polski rząd wraz z samorządami regionalnymi podjął działania zmierzające do stworzenia systemu prowadzenia rewitalizacji gwarantującego osiągnięcie przez nie zakładanych efektów. Proces ten rozpoczęto w 2014 r. wraz z opracowaniem strategicznego dokumentu Krajowej Polityki Miejskiej 2023⁶, ustawy o rewitalizacji i Wytycznych. W dokumentach tych położono nacisk na kompleksową diagnozę, która miała stanowić warunek skutecznej rewitalizacji obszarów zdegradowanych. Powinna być ona prowadzona z silnym nastawieniem na analizę kryzysu sfery społecznej, koncentrację na najbardziej zaniedbanych obszarach oraz zaangażowanie szerokiego spektrum podmiotów. Jak wynika z przytoczonych badań, prawidłowe wskazanie granic obszarów rewitalizacji jest kluczowe, ponieważ umożliwia koncentrację interwencji publicznych w miejscu, gdzie podejmowane działania przyniosą trwałe zmiany społeczno-gospodarcze.

Aby umożliwić władzom lokalnym gradację znaczenia obszarów, w których występują zjawiska kryzysowe, zarówno w ustawie, jak i w Wytycznych, wyróżniono dwa typy obszarów:

- obszary zdegradowane (OZ) – znajdujące się „w stanie kryzysowym z powodu koncentracji negatywnych zjawisk społecznych, w szczególności bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym [...] w przypadku występowania na nim ponadto co najmniej

⁴ Tamże.

⁵ NIK, 2016, *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miast, Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa, s. 8; https://www.nik.gov.pl/plik/id,11869,v,artykul_13390.pdf.

⁶ MliR, 2015, *Krajowa Polityka Miejska 2023*, Warszawa.

jednego z następujących negatywnych zjawisk gospodarczych [...] lub środowiskowych [...] lub przestrzenno-funkcjonalnych [...] lub technicznych” (ustawa o rewitalizacji, art. 9 ust. 1), dla których nie wyznaczono limitów powierzchniowych ani ludnościowych;

- obszary rewitalizacji (OR) – obejmujące „całość lub część obszaru zdegradowanego, cechujące się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ust. 1, na którym z uwagi na istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego gmina zamierza prowadzić rewitalizację” (ustawa o rewitalizacji, art. 10 ust. 1), nie mogące w danej gminie przekroczyć 20% powierzchni gminy oraz 30% jej mieszkańców (ustawa o rewitalizacji, art. 10 ust. 2).

Obszary zdegradowane to ogół terenów, gdzie występują zjawiska kryzysowe, zaś na obszarach rewitalizacji mają być skoncentrowane działania, mające służyć poprawie sytuacji. Zarówno do wyznaczenia obu typów obszarów, jak i do szczegółowej analizy występujących na nich negatywnych zjawisk i potencjałów wskazane jest zastosowanie wskaźników jako obiektywnych miar.

Wraz z ewolucją podejścia do rewitalizacji w Polsce, które nastąpiło w latach 2007-2016, pojawiła się możliwość uregulowania procesu rewitalizacji na szczeblu krajowym. Odgórne sztywne ramy przedsięwzięć rewitalizacyjnych, zapisywane dotychczas w regionalnych programach operacyjnych, ustąpiły miejsca indywidualnemu podejściu dopasowanemu do specyfiki miasta, tzw. rewitalizacji szytej na miarę. Zmiana dotyczyła również schematu działania samorządów przy wyznaczaniu obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji. W latach 2007-2013 samorzady najpierw wyznaczały obszary wymagające wsparcia, najczęściej bazując na zwyczajowo wskazywanych w miastach „trudnych” obszarach. Później taki obszar był analizowany pod kątem zgodności z regulacjami opracowanymi przez instytucje zarządzające regionalnymi programami operacyjnymi (RPO). Natomiast zmiana w schemacie postępowania w latach 2014-2020 polegała na odwróceniu kolejności zdarzeń, tj. zaczęto najpierw przeprowadzać analizy i badania terenowe na obszarze całej gminy, a następnie na podstawie tych analiz wskazywać obszar rewitalizacji.

Modyfikacja koncepcji rewitalizacji odnosi się również do kryteriów identyfikacji obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji. W okresie 2007-2013 wprowadzono pierwsze regulacje⁷, którymi narzucono odgórnie

⁷ MRR, 2008, *Wytyczne Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w zakresie programowania działań dotyczących mieszkalnictwa*, Warszawa; <https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/Dokumenty/wytycznepolskie/who/Documents/wytyczne/wytyczne%20-%20mieszkalnictwo%20-%20aktualizacja.pdf>.

zestaw kryteriów, na podstawie których wskazano obszary objęte interwencją w ramach obszarów rewitalizacji. Kryteria odnosiły się w większości do kryzysu sfery społeczno-gospodarczej, w tym do wysokiego poziomu ubóstwa i wykluczenia społecznego, długotrwałego bezrobocia, przestępczości, niskiego poziomu przedsiębiorczości, ale także do niskiego poziomu wartości zasobu mieszkaniowego. Każde z kryteriów zostało opisane za pomocą wskaźników i wartości referencyjnych wskazanych indywidualnie dla każdego z województw.

Odmienne ujęcie zaprezentowano już w 2015 r. w Krajowej Polityce Miejskiej 2023⁸. Zgodnie z nim kryteria identyfikacji obszarów rewitalizacji powinny być transparentne i indywidualnie dobrane do specyfiki każdego z miast. To samorządy lokalne powinny być odpowiedzialne za przeprowadzenie właściwej diagnozy, identyfikację barier i problemów obszarów przeznaczonych do rewitalizacji. Te i inne zasady znalazły swoje odzwierciedlenie także w Wytycznych i w ustawie o rewitalizacji. W Wytycznych nie zamieszczono jednoznacznie określonej metodologii analizy obszarów zdegradowanych ani sztywnej listy wskaźników, które mają służyć do mierzenia stopnia degradacji w poszczególnych sferach kryzysu. Dzięki temu, korzystając z możliwości indywidualnego podejścia do programowania rewitalizacji, samorządy mogły posługiwać się różnymi typami wskaźników od typowych i standardowych po specyficzne dla poszczególnych obszarów, np. popegeerowskich, przemysłowych. Zasady zawarte w Wytycznych dotyczyły nie tylko kompleksowego podejścia do delimitacji obszarów rewitalizacji, ale i do tworzenia programu rewitalizacji. Wskazały na konieczność koncentracji działań, komplementarności – przestrzennej, problemowej, proceduralno-instytucjonalnej, międzyokresowej, finansowej oraz zasady partnerstwa i partycypacji. Odniosły się do sposobu podejmowania procesu rewitalizacji w miastach i jego niezbędnych elementów, pozostawiając tym samym możliwość interpretacji zgodnie z lokalnymi uwarunkowaniami. Przyjęto więc jednolite standardy postępowania we wszystkich miastach, chociaż nie oznaczały one jednolitych wskaźników i procedur badawczych.

Dzięki opisanej zmianie podejścia umożliwiono, aby na etapie wyznaczania granic obszaru rewitalizacji zaczynały powstawać ramy specyficznej umowy społecznej, którą powinien stać się program rewitalizacji. Kolejnym etapem programowania rewitalizacji jest wspólne z interesariuszami określenie wizji obszaru rewitalizacji po zakończeniu działań i wypracowanie projektów, które służą jej realizacji. Wizja staje się podstawową deklaracją w umowie społecznej,

⁸ MliR, 2015, dz. cyt.

przedmiotem tej umowy. Im bogatszy i bardziej dojrzały jest proces konsultacji społecznych towarzyszący opracowaniu programu rewitalizacji, im większa liczba świadomych interesariuszy zaangażuje się w określenie wizji, tym większe są szanse, że będzie ona wiążącym celem dla mieszkańców, przedsiębiorców i innych grup reprezentujących obszar rewitalizacji.

Art. 52 ust. 1 ustawy o rewitalizacji zezwalał gminom, które w chwili jej wejścia w życie nie posiadały ważnego programu rewitalizacji, na prowadzenie działań rewitalizacyjnych w oparciu o program rewitalizacji inny niż gminny program rewitalizacji. Wybór procedury ustawodawca pozostawił radom gminy, wychodząc z założenia, że na początkowym etapie wdrażania ustawy tylko te gminy powinny testować jej instrumentarium, w których charakter i skala potrzeb to uzasadniają. W związku z tym możliwe było do końca 2023 r. prowadzenie działań rewitalizacyjnych w oparciu o program rewitalizacji opracowany na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 6 ustawy o samorządzie gminnym i zapisy Wytycznych lub gminny program rewitalizacji – w przypadku potrzeby korzystania z narzędzi ustawowych – opracowany na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy o rewitalizacji.

Po przyjęciu przez Radę Ministrów w lutym 2016 r. Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) przygotowano szereg projektów strategicznych, m.in. „Pakiet działań na rzecz wsparcia samorządów w programowaniu i realizacji rewitalizacji”. Jego komponentami stały się m.in. konkurs dotacji Modelowa Rewitalizacja Miast (MRM), trzy projekty pilotażowe (Łódź, Wałbrzych i Bytom), dotacje dla gmin na przygotowanie programów rewitalizacji, współpraca z Zespołami ds. rewitalizacji funkcjonującymi w urzędach marszałkowskich, utworzenie Krajowego Centrum Wiedzy o Rewitalizacji (KCWR). Dodatkowo w ramach kolejnego projektu strategicznego „Partnerska Inicjatywa Miast” powołano sieć poświęconą rewitalizacji.

Konieczność wypracowania i upowszechniania nowego podejścia do programowania i prowadzenia rewitalizacji oraz wypracowania dobrych praktyk działań rewitalizacyjnych wymagała podjęcia działań informacyjnych i edukacyjnych, które spoczywały przede wszystkim na Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju (później Ministerstwie Rozwoju, Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju, a obecnie Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej) oraz na Instytucjach Zarządzających RPO. Wiele działań o zakresie pilotażowym, w tym wspomniany konkurs Modelowa Rewitalizacja Miast, projekty pilotażowe, Krajowe Centrum Wiedzy o Rewitalizacji czy aktywność sieci w ramach Partnerskiej Inicjatywy Miast pozwoliły na poprawę sytuacji, wypracowanie i promocję dobrych praktyk. Jednocześnie niezbędna stała się cykliczna ocena funkcjonowania systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce.

2.2. Ramy systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce

Pojęciem „system” (stgr. „systema” = rzecz złożona) określa się obiekt (fizyczny lub abstrakcyjny), w którym można wyodrębnić zespół lub zespoły elementów wzajemnie powiązanych w układy oraz realizujących jako całość funkcję nadrzędną lub zbiór takich funkcji (funkcjonalność systemu). System rewitalizacji definiuje się jako zbiór obowiązujących w danym kraju społecznych oraz ekonomicznych postaw i zachowań prowadzących do rewitalizacji przestrzeni miejskiej, obejmujący cztery aspekty:

- struktury organizacyjno-prawne,
- finansowanie,
- zarządzanie,
- partycypację podmiotów spoza sektora publicznego⁹.

Cele tak ujmowanej rewitalizacji wykraczają w znaczny sposób poza techniczno-inwestycyjne działania, obejmują także rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych i stymulację wykorzystania endogenicznych czynników rozwojowych obszaru. Procesy rewitalizacyjne mają być, zgodnie z takim rozumieniem, środkiem wzmacniającym oddziaływanie instrumentów aktywizujących społeczność lokalną i stymulujących inwestycje na danym terenie. W literaturze zwraca się również uwagę na sektorową integrację różnorodnych instrumentów na obszarach kryzysowych wchodzących w zakres m.in. polityki przestrzennej, społecznej, mieszkaniowej, transportowej, ochrony środowiska i zabytków¹⁰.

Ewolucja celu i zakresu polityki rewitalizacji zaowocowała ukształtowaniem w krajach „starej” Unii podejść zintegrowanych, zarówno w odniesieniu do integracji instrumentów polityk sektorowych realizowanych na obszarze miasta, jak i do integracji działań wszystkich interesariuszy obszaru rewitalizacji. Wspólne stanowisko krajów członkowskich UE odnośnie do wzrastającej roli miast, polityki miejskiej i w szczególności polityki rewitalizacji sprawiają, że każdy system rewitalizacji w UE powinien mieć cztery główne elementy:

- traktowanie rewitalizacji jako usługi publicznej,
- partnerstwo wertykalne między kolejnymi szczeblami administracji,
- zintegrowane podejście horyzontalne do polityk szczegółowych (sektorowych),

⁹ Jadach-Sepioło A., 2009, *Model rewitalizacji miast polskich na tle doświadczeń niemieckich*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.

¹⁰ BMVBS/BBR (red.), 2007, *Integrated Urban Development – a Prerequisite for Urban Sustainability in Europe*, BBR-Online-Publikation, 09/2007.

- wspieranie partnerstwa publiczno-prywatnego i zaangażowania społeczności lokalnej, a w szczególności reprezentujących ją organizacji pozarządowych¹¹.

Polityka rewitalizacji dotyczy nie tylko prowadzenia działań rewitalizacyjnych przez sektor publiczny. Zaangażowanie innych podmiotów, na zasadzie partnerstwa, innej relacji bądź zupełnie niezależnie od działań publicznych pozwala zwiększyć możliwości odnowy i ożywienia zdegradowanego obszaru. Jednym z głównych zadań współczesnej polityki rewitalizacji jest więc, oprócz tworzenia systemowych podstaw prowadzenia działań rewitalizacyjnych, takie kształtowanie poziomu zaangażowania podmiotów spoza sektora publicznego, aby jego efekty służyły interesowi publicznemu. Dążąc do przedstawienia pełnego systemu prowadzenia rewitalizacji w danym kraju, należy nałożyć na siebie aspekty instytucjonalno-regulacyjne, finansowe, zarządcze i partycypacyjne krajowej polityki rewitalizacji oraz układy relacji między interesariuszami zaangażowanymi w jej prowadzenie. W rezultacie tego zabiegu powstaje uniwersalna matryca ukazująca system prowadzenia rewitalizacji (zob. tabela 2).

Tabela 2. Konstrukcja modelu systemu rewitalizacji

Aspekty polityki rewitalizacji	Rozwiązania systemowe w zakresie wertykalnej współpracy administracji publicznej (rząd, region, samorząd lokalny)	Rozwiązania systemowe w zakresie horyzontalnej współpracy administracji publicznej na poszczególnych poziomach (rząd, region, samorząd lokalny)	Rozwiązania systemowe w zakresie współpracy międzysektorowej na poziomie lokalnym (sektor publiczny, prywatny, NGO)
Instytucjonalno-regulacyjne			
Finansowe			
Zarządcze			
Partycypacyjne			

Źródło: Jadach-Sepiolo 2009, dz. cyt.

¹¹ Herbst I., 2009, *Warunki finansowania procesów rewitalizacji w gospodarce rynkowej*, seria „Rewitalizacja miast polskich”, t. 7, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

Oprócz systemu wyrażającego się w podstawowych zasadach prowadzenia działań rewitalizacyjnych i powiązaniach między podmiotami je realizującymi lub im podlegającymi w literaturze przedmiotu został także przedstawiony model rewitalizacji na poziomie lokalnym w podziale na fazy i role poszczególnych interesariuszy¹² (Janas, Jarczewski, Wańkiewicz 2010).

¹² Janas K., Jarczewski W., Wańkiewicz W., 2010, *Model rewitalizacji miast*, seria „Rewitalizacja miast polskich”, t. 10, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

3. GMINA – FUNKCJONOWANIE GŁÓWNEGO PODMIOTU W SYSTEMIE ZARZĄDZANIA I WDRAŻANIA PROCESÓW REWITALIZACJI W POLSCE

3.1. Zadania gminy w systemie zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o rewitalizacji lokalny poziom administracji publicznej pełni najważniejszą rolę w systemie zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce. Do zadań własnych gminy dołączono bowiem fakultatywne zadanie obejmujące przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji, a także jej prowadzenie w zakresie innych zadań własnych. Z tego zadania własnego wynika szereg kolejnych zadań szczegółowych, które zostały zaprezentowane w tabeli 3.

Zgodnie z Krajową Polityką Miejską 2023 władze gmin powinny inicjować procesy rewitalizacji, a „działania dla odnowy [...] powinny mieć indywidualnie określoną formułę, charakter i zakres przyczyniający się do zmiany strukturalnej miasta. Muszą one także optymalnie wykorzystywać lokalne potencjały, inicjatywę społeczną i partnerów gospodarczych”¹. Ocenę, czy w gminie występują problemy kwalifikujące ją do uruchomienia tego typu działań, ustawodawca pozostawił gminom (konkretnie ich organom uchwałodawczym). Punktem wyjścia do tej decyzji powinna być przeprowadzona na zlecenie władzy wykonawczej gminy (wójta, burmistrza, prezydenta) diagnoza zjawisk kryzysowych w całej gminie. Jej efektem jest określenie, czy na terenie gminy występuje obszar zdegradowany rozumiany zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy, a więc w pierwszej kolejności w sferze społecznej, a następnie w pozostałych.

Kolejnym etapem przygotowania procesu rewitalizacji w gminie jest przystąpienie do sporządzenia programu rewitalizacji, najczęściej w formie uchwały inicjalnej. W przypadku gminnego programu rewitalizacji rada gminy przyjmuje ją nie wcześniej niż po uprawomocnieniu uchwały o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, która w procedurze ustawowej

¹ MiiR, 2015, dz. cyt., s. 65.

stanowi akt prawa miejscowego, zaś w przypadku programów opracowanych w procedurze pozaustawowej informacje o obszarze zdegradowanym i obszarze rewitalizacji znajdują się w treści dokumentu.

Tabela 3. Zadania gminy w systemie zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce

Poziom lokalny – zadania w ramach fakultatywnego zadania własnego przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji
– dogłębna diagnoza koncentracji zjawisk kryzysowych w całej gminie i decyzja w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji oraz opracowania programu rewitalizacji;
– włączanie lokalnych społeczności, przedsiębiorców i innych interesariuszy w procesy programowania i realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych;
– opracowanie programów rewitalizacji zgodnie z zapisami Wytycznych i ustawy o samorządzie gminnym lub ustawy o rewitalizacji, w tym określenie wizji i koncepcji wyprowadzenia obszaru ze stanu kryzysowego, szczegółowa analiza i wybór działań rewitalizacyjnych oraz sposobów i warunków ich realizacji, a także źródeł finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych;
– zapewnienie środków w budżecie gminy na realizację priorytetowych przedsięwzięć i ubieganie się o zewnętrzne środki finansowe umożliwiające realizację pozostałych;
– prowadzenie efektywnych i skutecznych działań rewitalizacyjnych na podstawie programów rewitalizacji;
– prowadzenie sprawozdawczości, monitoringu i oceny skuteczności prowadzonych procesów i przedsięwzięć, w tym aktualizacja programu rewitalizacji;
– współpraca z powiatem, województwem, administracją rządową i innymi podmiotami realizującymi na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa.

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 4. Liczba opracowanych GPR i PR przez gminy według typu gminy i województwa

Typ gminy/Województwo	Typ programu rewitalizacji: GPR	Typ programu rewitalizacji: PR/LPR
Gmina miejska	56	163
w tym miasta na prawach powiatu	21	43
Gmina miejsko-wiejska	101	412
Gmina wiejska	149	549

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n=2472.

Tabela 5. Liczba opracowanych GPR i PR przez gminy według województw

Województwo	Typ programu rewitalizacji: GPR	Typ programu rewitalizacji: PR/LPR
Dolnośląskie	12	110
Kujawsko-pomorskie	12	113
Lubelskie	10	122
Lubuskie	11	38
Łódzkie	7	46
Małopolskie	135	12
Mazowieckie	23	131
Opolskie	2	30
Podkarpackie	17	81
Podlaskie	17	38
Pomorskie	16	16
Śląskie	18	105
Świętokrzyskie	17	70
Warmińsko-mazurskie	3	39
Wielkopolskie	21	128
Zachodniopomorskie	6	88
Razem	327	1167

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n=2472.

Następnie opracowywany jest program rewitalizacji. W obecnej perspektywie finansowej gminy mogły skorzystać z jednorazowego dofinansowania na opracowanie lub aktualizację programu rewitalizacji ze środków Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020. Beneficjenci w konkursach ogłaszanych przez zarządy województw wraz z Ministerstwem Rozwoju mogli uzyskać dofinansowanie w wysokości 90% kosztów wszystkich działań związanych z opracowaniem dokumentu, w tym wynagrodzeń zespołu merytorycznego zaangażowanego w przygotowanie rewitalizacji czy wspieranie partycypacji interesariuszy w czasie prac nad dokumentem i przygotowania jego wdrożenia. Z dofinansowania na łączną kwotę 46,9 mln zł skorzystało 1029 gmin. Przy znaczącym wpływie tego wsparcia na pobudzenie aktywności gmin w tym zakresie, według stanu na koniec 2018 r., powstało w całym kraju prawie 1500 programów rewitalizacji. Powyższe tabele przedstawiają zróżnicowanie rozkładu rodzajów programów według typu gminy oraz regionu, gdzie położona jest dana gmina.

Na podstawie danych z tabel można stwierdzić, że 1494 gminy prowadziły w 2018 r. działania rewitalizacyjne. Zgodnie z informacjami od Zespołów ds. rewitalizacji w urzędach marszałkowskich na dzień 30 marca 2020 r. w wykazach urzędów marszałkowskich było 300 GPR i 1 139 LPR, łącznie 1439 programów. Różnica między danymi GUS, a wykazami w urzędach marszałkowskich dotyczy około 60 programów, mniej więcej po równo GPR i PR/LPR, przy czym badanie GUS pokazuje nadwyżkę programów w stosunku do wykazów. Wynika to z różnorodnych przyczyn:

- część gmin opracowała programy, które mimo wielokrotnych poprawek nie zostały ostatecznie pozytywnie zweryfikowane i umieszczone w wykazie (szczególnie w województwie podkarpackim), obowiązują one mimo to nadal jako uchwały rad gminy;
- w części regionów nie dopuszczano opracowania programów dla gmin wiejskich (np. województwo opolskie) lub miejsko-wiejskich i wiejskich (województwo pomorskie) – mimo to zdarzały się gminy, w których opracowano programy za namową firm konsultingowych, chociaż nie mogły być podstawą ubiegania się o żadne środki czy dodatkowe punkty, ponieważ nie figurują w wykazach;
- pojawiają się błędy w zakwalifikowaniu przez gminę programu do właściwej grupy (GPR lub PR/GPR) z powodu niewłaściwego odczytania podstawy prawnej uchwały.

Wśród programów wyraźnie dominowały uchwalone na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 lub 6a ustawy o samorządzie gminnym (PR/LPR), a więc w trybie poza ustawą o rewitalizacji (tryb pozaustawowy). W 327 gminach opracowano i uchwalono gminne programy rewitalizacji (GPR), co stanowiło 21,9% ogółu

gmin, w których obowiązywał dokument, będący podstawą działań rewitalizacyjnych. O połowę w stosunku do 2017 r. zmniejszyła się liczba gmin, które prowadziły działania na bazie dokumentów innych niż programy rewitalizacji – na koniec 2018 r. było ich 50.

Interesujących wniosków dostarcza zestawienie danych w układzie regionalnym oraz typów programów. Najwięcej GPR uchwalono w gminach wiejskich (45,6% ogółu gmin z GPR), niewiele mniej w gminach miejsko-wiejskich (30,9%), z tego większość zarówno gmin wiejskich, jak i miejsko-wiejskich zlokalizowana jest w województwie małopolskim. Z kolei w województwach dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubelskim, mazowieckim, śląskim i wielkopolskim dominowały pozaustawowe programy rewitalizacji. Zróżnicowanie regionalne było pochodną interpretacji biur prawnych zarządów województw, w szczególności w województwie małopolskim, gdzie interpretacja urzędu marszałkowskiego zabraniała gminom skorzystania z okresu przejściowego. Warto dodać, że wśród gmin, które prowadziły działania rewitalizacyjne w oparciu o dokumenty inne niż programy, praktycznie nie ma gmin miejskich. Najwięcej gmin, które prowadzą działania rewitalizacyjne bez programów, jest w województwach wielkopolskim i podkarpackim, a w pozostałych regionach należą one do rzadkości. W uzupełnieniu tych informacji warto podkreślić, że niespełna 200 gmin w 2017 r. pracowało nad programami rewitalizacji, nastąpił więc znaczny przyrost liczby programów między 2017 a 2018 r.

Obowiązkiem gminy zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o rewitalizacji jest zapewnienie jawności i przejrzystości procesu rewitalizacji na każdym etapie poprzez włączenie interesariuszy, czemu służą aktywnie prowadzone przez gminy konsultacje społeczne.

Przyjęcie przez radę gminy programu rewitalizacji rozpoczyna faktyczny proces rewitalizacji, którego głównym elementem jest wdrażanie przedsięwzięć.

Porównanie bezwzględnej liczby zaplanowanych przedsięwzięć w podziale na typy programów nie pozwoli na wyciąganie wniosków (ze względu na różnice w ich liczbie), niezależnie od typu gminy. Dlatego najlepszą miarą są średnie. Najwięcej przedsięwzięć średnio zaplanowano w GPR w miastach na prawach powiatu, na drugim miejscu są także gminy miejskie będące jednocześnie siedzibami powiatów grodzkich, ale prowadzące działania na podstawie PR/LPR. Najmniej średnio przedsięwzięć zawierają PR/LPR w gminach wiejskich. Najwięcej przedsięwzięć zaplanowano w sferze społecznej – łącznie 10 501 w programach obu typów. Kolejne pod względem liczby przedsięwzięć są sfera przestrzenno-funkcjonalna, techniczna, gospodarcza i środowiskowa. Rozkład średniej liczby przedsięwzięć w poszczególnych sferach jest zgodny z omówionym dla łącznej sumy przedsięwzięć.

Tabela 6. Liczba zaplanowanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych w programach rewitalizacji w podziale na typ programy według typu gminy

Liczba przedsięwzięć według sfer	Gmina miejska				Gmina miejska w tym miasta na prawach powiatu		Gmina miejsko-wiejska		Gmina wiejska		Razem	
	PR	GPR	PR	GPR	PR	GPR	PR	GPR	PR	GPR	PR	GPR
Łączna liczba przedsięwzięć ogółem	7920	3978	2958	2044	8987	2902	9246	3024	26 153	9904		
Średnia liczba przedsięwzięć ogółem	38,45	51,66	69,00	97,00	22,00	29,00	17,00	20,00	22,41	30,29		
Łączna liczba przedsięwzięć w sferze społecznej	1856	1148	686	599	2622	729	3224	922	7702	2799		
Średnia liczba przedsięwzięć w sferze społecznej	9,37	15,31	16,00	29,00	7,00	7,00	6,00	6,00	6,96	8,83		
Łączna liczba przedsięwzięć w sferze gospodarczej	409	201	137	102	494	191	707	210	1610	602		
Średnia liczba przedsięwzięć w sferze gospodarczej	3,56	3,79	4,00	6,00	2,00	3,00	3,00	3,00	2,78	3,00		

Liczba przedsięwzięć według sfer	Gmina miejska						Gmina miejsko-wiejska		Gmina wiejska		Razem	
				w tym miasta na prawach powiatu			PR	GPR	PR	GPR	PR	GPR
	PR	GPR		PR	GPR		PR	GPR	PR	GPR	PR	GPR
Łączna liczba przedsięwzięć w sferze środowiskowej	370	176	102	100	100	391	206	549	147	1310	529	
Średnia liczba przedsięwzięć w sferze środowiskowej	3,70	3,83	5,00	7,00	7,00	2,00	4,00	3,00	2,00	2,84	3,11	
Łączna liczba przedsięwzięć w sferze przestrzenno-funkcjonalnej	1681	666	404	293	293	2006	633	2075	643	5762	1942	
Średnia liczba przedsięwzięć w sferze przestrzenno-funkcjonalnej	9,44	9,38	10,00	15,00	15,00	6,00	7,00	5,00	5,00	6,03	6,89	
Łączna liczba przedsięwzięć w sferze technicznej	1706	937	725	511	511	1495	404	1064	288	4265	1629	
Średnia liczba przedsięwzięć w sferze technicznej	12,27	16,73	24,00	30,00	30,00	6,00	7,00	4,00	4,00	6,38	8,31	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n=1494.

Tabela 7. Indyktywne koszty przedsięwzięć rewitalizacyjnych w gminnych programach rewitalizacji według źródła finansowania i typu gminy [zł]

Lp.	Źródło finansowania	Gmina miejska		Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	Razem
			w tym miasta na prawach powiatu			
1	Ogółem	20 007 770 019	15 340 131 310	5 962 946 965	3 767 204 033	29 737 921 017
2	Budżet UE ogółem	5 414 288 825	2 595 626 486	2 513 005 374	1 856 810 697	9 784 104 896
3	Budżet gminy ogółem	11 934 423 357	10 276 452 121	2 658 490 775	1 285 654 741	15 878 568 873
4	Środki prywatne ogółem	2 925 447 810	2 468 052 703	833 596 495	633 388 594	4 392 432 899
5	Średni łączny koszt realizacji programu rewitalizacji	263 260 131,83	730 482 443,33	60 231 788	25 454 081,30	92 067 866,93
6	Średnie zapotrzebowanie na środki UE	75 198 455,90	144 201 471,44	26 734 100	13 455 149,98	32 184 555,58
7	Średnie zaangażowanie budżetu gminy	175 506 225,84	540 865 901,11	30 912 683	10 452 477,57	57 323 353,33
8	Średnie zaangażowanie środków prywatnych	57 361 721,76	137 114 039,06	16 030 702	8 797 063,81	25 099 616,57

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n=327; (wiersz 5) n=323, (wiersz 6) n=304, (wiersz 7) n=277, (wiersz 8) n=175.

Tabela 8. Indykatywne koszty przedsięwzięć rewitalizacyjnych w pozaustawowych programach rewitalizacji według źródła finansowania i typu gminy [zł]

Lp.	Źródło finansowania	Gmina miejska		Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	Razem
			w tym miasta na prawach powiatu			
1	Ogółem	30 062 795 768	18 120 133 880	15 250 030 191	10 025 972 419	55 338 798 378
2	Budżet UE ogółem	13 942 456 216	6 849 479 702	8 117 877 691	6 015 590 778	28 075 924 685
3	Budżet gminy ogółem	13 280 970 268	9 324 599 834	5 944 557 573	3 410 985 598	22 636 513 439
4	Środki prywatne ogółem	3 035 515 339	1 946 054 343	1 400 870 442	741 405 294	5 177 791 075
5	Średni łączny koszt realizacji programu rewitalizacji	148 092 589,99	421 398 462,33	37 935 398	18 775 229,25	48 585 424,39
6	Średnie zapotrzebowanie na środki UE	70 773 889,42	167 060 480,54	20 868 580	11 613 109,61	25 431 091,20
7	Średnie zaangażowanie budżetu gminy	80 005 844,99	259 016 662,06	17 432 720	7 988 256,67	24 236 095,76
8	Średnie zaangażowanie środków prywatnych	24 881 273,27	62 775 946,55	6 867 012	3 181 996,97	9 262 595,84

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, (wiersz 5) n=1139, (wiersz 6) n=1104, (wiersz 7) n=934, (wiersz 8) n=559.

W trakcie opracowania programu rewitalizacji obowiązkiem gminy jest zapewnienie w budżecie gminy wystarczających środków na realizację priorytetowych przedsięwzięć oraz ubieganie się o zewnętrzne środki finansowe umożliwiające realizację pozostałych.

W finansowaniu GPR indykatywnie największe znaczenie mają środki gminne, których zaangażowanie zostało zaplanowane w wysokości około 53,4% ogólnych kosztów realizacji programów. Oznacza to, że niezależnie od pozyskanych środków zewnętrznych, gminy z obowiązującymi GPR powinny móc sfinansować nieco ponad połowę zaplanowanych przedsięwzięć. Dodatkowo, około 14,77% środków zaplanowanych na pokrycie przedsięwzięć rewitalizacyjnych ma pochodzić ze źródeł prywatnych.

Zupełnie inaczej kształtuje się rozkład źródeł finansowania w przypadku pozaustawowych programów rewitalizacji. Aż 51% środków na realizację programów gminy te planują pozyskać ze środków unijnych, a jedynie na poziomie 41% oceniają swoje zaangażowanie. Dane z dwóch powyższych tabel wskazują na znaczne ryzyko niepowodzenia realizacji wielu przedsięwzięć, zwłaszcza wobec pogorszenia kondycji finansowej samorządów. Wskazuje na to stosunkowo niski poziom wykonania przedsięwzięć (średnio około 20% w każdej ze sfer) wobec harmonogramów działań w programach, gdzie większość inwestycji planowano na początek obowiązywania programu rewitalizacji. Gminy mogą więc mieć trudność w wydatkowaniu tak dużych środków w ciągu najbliższych lat, aby nadgonić około 70% niezrealizowanych przedsięwzięć.

Obowiązkiem gminy jest także kontrola przebiegu procesu rewitalizacji, w tym sprawozdawczość, monitoring i ocena skuteczności prowadzonych procesów i przedsięwzięć, a w odpowiedzi na uzyskane wyniki podejmowanie decyzji i opracowanie aktualizacji programu rewitalizacji. Większość gmin (1103) planuje ocenę aktualności programu rewitalizacji najrzadziej, co trzy lata. Ponieważ nie było takiego wymogu w stosunku do pozaustawowych programów rewitalizacji duża część gmin wiejskich (184 gminy) i miejsko-wiejskich (111 gmin), które uchwałyły takie programy, nie planuje w ogóle badać ich aktualności. Będzie to skutkowało brakiem elastyczności prowadzonych działań i w konsekwencji może powodować ryzyko ich nieadekwatności, zwłaszcza wobec istotnych zmian w postaci wzrostu transferów socjalnych, zmian na rynku pracy, a w ostatnich miesiącach skutków zamknięcia gospodarki („lockdownu”).

Mimo że większość opisanych działań gmina prowadzi w ramach zadań własnych, zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy o rewitalizacji współpracuje w zakresie zadań związanych z procesem rewitalizacji z powiatem, województwem, administracją rządową i innymi podmiotami realizującymi na obszarze rewitalizacji

uprawnienia Skarbu Państwa, co zostanie w sposób szczegółowy omówione przy analizie funkcjonowania systemu według poszczególnych kryteriów.

3.2. Wpływ działań rewitalizacyjnych na rozwiązywanie problemów wyznaczonych obszarów

3.2.1. Rozwiązywanie zdiagnozowanych problemów społecznych

Analiza wpływu działań rewitalizacyjnych na rozwiązanie problemów społecznych wymaga wielowątkowego podejścia umożliwiającego weryfikację związku logicznego między problemami społecznymi zidentyfikowanymi w gminach a zaplanowanymi i podjętymi działaniami w relacji do tych problemów. Na potrzeby tej analizy wykorzystano różnorodne dane zastane, w tym dane statystyczne pochodzące z badania GUS, programy rewitalizacji, literaturę przedmiotu oraz informacje pochodzące z wywiadów z pracownikami urzędów gmin, członkami Komitetów Rewitalizacji, mieszkańcami i przedstawicielami przedsiębiorców, organizacji pozarządowych, spółdzielni i wspólnot.

Na początek postawiono pytanie o znaczenie degradacji w sferze społecznej w wytyczaniu obszarów zdegradowanych. Poziom degradacji w poszczególnych sferach miał różnicowany wpływ na wytyczenie obszaru zdegradowanego. Kluczową determinantą były negatywne zjawiska w sferze społecznej – aż 81,7% gmin wykazało, że był to główny czynnik przesądający o wytyczeniu obszarów zdegradowanych, natomiast jako istotny wskazało go 96,9% gmin. Można więc jednoznacznie stwierdzić, że zamiar ustawodawcy, aby negatywne zjawiska w sferze społecznej uczynić fundamentem oceny degradacji w gminie, został zinternalizowany przez gminy. Potwierdza to analiza wpływu kolejnych sfer wymienionych w art. 9 ust. 1 ustawy o rewitalizacji na wytyczenie obszarów zdegradowanych.

Negatywne zjawiska gospodarcze miały przesądający wpływ na wytyczenie obszaru zdegradowanego w 34,9% gmin, a jako istotne w tym procesie wskazało je 79,6% gmin. Warto zwrócić uwagę na zrównoważenie rozkładu wskazań – dla wielu gmin degradacja w sferze gospodarczej ma drugorzędne znaczenie (665 gmin), ale ta grupa jest niewiele mniejsza od grupy gmin, gdzie znaczenie tej sfery jest kluczowe (520 gmin). Relację tę można zaobserwować w odniesieniu do gmin każdego typu.

Degradacja w sferze przestrzenno-funkcjonalnej miała podobne znaczenie przy wytyczaniu obszarów zdegradowanych w gminach jak w przypadku sfery gospodarczej, przy niewiele większym udziale w rozkładzie wskazań gmin, dla których sfera ta miała przesądający wpływ (39,7% gmin) i istotny (81,1% gmin).

Jeszcze mniejsze znaczenie przy wytyczaniu obszarów zdegradowanych miały negatywne zjawiska w sferze technicznej. Jako przesądzające wskazało je 28,7% gmin, natomiast jako istotne – 69,6% gmin. Wyraźnie wyższy niż w przypadku powyżej analizowanych sfer jest udział w strukturze gmin, dla których sfera techniczna miała marginalne bądź zerowe znaczenie przy wytyczaniu obszaru – 30,4%. Przeczy to stereotypowej opinii o wytyczaniu obszarów z perspektywy prostych potrzeb remontowych. Jeśli modernizacja była przesłanką do wytyczania obszaru, projekty dotyczyły raczej struktur urbanistycznych (ulic, placów itp.), wiążąc się m.in. z inwestycjami poprawiającymi stan infrastruktury technicznej i/lub społecznej.

Sfera środowiskowa miała zdecydowanie mniejszy wpływ na wybór obszarów zdegradowanych. Jej przesądzający wpływ na wytyczenie obszaru zdegradowanego wskazało 22,6% gmin, a jako istotne w tym procesie wskazało je 62,6% gmin. Jednocześnie dla 37,4% gmin negatywne zjawiska w tej sferze miały marginalne lub zerowe znaczenie. Ze względu na rosnące znaczenie wyzwań związanych ze zmianą klimatu analizie w dalszej części raportu będzie podlegała przyczyna ograniczonego wpływu degradacji w tej sferze na wytyczanie obszarów zdegradowanych.

Podsumowując ocenę wpływu poszczególnych sfer na wytyczenie granic obszarów zdegradowanych, warto zauważyć, że dla części gmin wszystkie sfery miały jednakowo istotne znaczenie. Wśród nich było aż 35 gmin miejskich, w tym osiem miast na prawach powiatu (Częstochowa, Krosno, Lublin, Nowy Sącz, Ostrołęka, Siedlce, Słupsk i Zamość), 59 gmin miejsko-wiejskich oraz 65 gmin wiejskich, a więc łącznie 159 gmin, czyli niespełna 11% wszystkich gmin posiadających programy rewitalizacji. Wyjaśnień jest kilka. Po pierwsze, dla części gmin zjawiska negatywne są problemem niezależnie od sfery i w związku z tym gmin nie nadają szczególnego priorytetu żadnej ze sfer. Po drugie, część gmin mimo działań edukacyjnych nadal nie postrzega jako warunku niezbędnego do wyznaczenia obszaru zdegradowanego koncentracji zjawisk negatywnych w sferze społecznej na określonym obszarze gminy.

Przytoczone dane pokazują, że chociaż dla większości gmin negatywne zjawiska w sferze społecznej miały istotne znaczenie przy wytyczaniu obszaru, nie mniejsze miały zjawiska w innych sferach. Wniosek ten jest pierwszą istotną składową odpowiedzi na postawione pytanie badawcze. Przy znacznym nagromadzeniu identyfikowanych problemów we wszystkich sferach obserwacja wyników interwencji w sferze społecznej jest najbardziej oddalona w czasie. Dodatkowo, wobec uzależnienia rozwiązania problemów społecznych od realizacji działań infrastrukturalnych w części gmin nie rozpoczęto jeszcze nawet działań społecznych.

Dane GUS pozwalają na prześledzenie czynników analizowanych w sferze społecznej i planowanych w tej sferze przedsięwzięć. Powszechną praktyką wśród znakomitej większości gmin opracowujących programy rewitalizacji było korzystanie przy wyznaczaniu obszarów zdegradowanych ze wskaźników ilustrujących degradację w sferze społecznej. Średnio, niezależnie od typu gminy, zastosowano co najmniej 8 wskaźników z tej sfery w analizach delimitacyjnych². Najbardziej popularne były wskaźniki pokazujące uzależnienie od pomocy społecznej i bezrobocie (w tym długotrwałe). Na kolejnym miejscu znalazły się wskaźniki obrazujące tendencje demograficzne (np. odsetek osób w wieku poprodukcyjnym w ogólnej liczbie mieszkańców), mimo że w ustawie ani w Wytycznych nie pojawiły się wskazówki dotyczące ich stosowania. Wskaźniki te są stosunkowo łatwo dostępne w każdej gminie, z tego powodu należały do często wybieranych. Oddziaływanie na tendencje demograficzne trudno jednak uczynić w sposób efektywny przedmiotem interwencji w programie rewitalizacji. Z tego powodu nie powinny być stosowane do wyznaczania obszarów rewitalizacji. Dane dotyczące struktury ludności mogą być natomiast przydatne na etapie pogłębionych diagnoz, aby dzięki nim w przedsięwzięciach rewitalizacyjnych zaplanować odpowiedź na konkretne zdiagnozowane potrzeby osób starszych. Pozostawienie rozpoznania struktury społecznej tylko analizie statystycznej na etapie delimitacji bez uszczegółowienia w pogłębionej diagnozie należy traktować jako błąd i uznawać przedsięwzięcia odnoszące się do problemów osób starszych za nieadekwatne.

W dalszej kolejności wśród czynników w sferze społecznej analizowano przestępstwa przeciwko rodzinie i opiece. Wśród zjawisk negatywnych często wykorzystywanych w delimitacjach warto wymienić udział osób w wieku przedprodukcyjnym w społeczności oraz osób bezrobotnych z wykształceniem gimnazjalnym lub niższym. Co piąta gmina zastosowała wskaźnik obrazujący frekwencję w wyborach samorządowych jako najprostszy miernik aktywności i kapitału społecznego mieszkańców.

Odpowiednio do znacznej wagi wskaźników społecznych w wyborze obszaru zdegradowanego gros projektów rewitalizacyjnych odnosiło się do sfery społecznej. Szczególnie w miastach na prawach powiatu przedsięwzięcia te dominowały pod względem ilościowym w programach rewitalizacji.

Zestawienie to, chociaż sygnalizuje powiązanie między diagnozowanymi negatywnymi zjawiskami w sferze społecznej i realizowanymi przedsięwzięciami, jedynie pośrednio odpowiada na pytanie o adekwatność zaplanowanych działań gmin w programach rewitalizacji w stosunku do zdefiniowanych pro-

² Analizy służące wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji.

W przypadku co szóstego badanego urzędu gminy w ocenie podstawowych problemów przeważały kwestie pozaspołeczne. Wywiady umożliwiły rozszerzenie spektrum badanych negatywnych zjawisk społecznych poza przykładowe negatywne zjawiska wymienione w ustawie i Wytycznych. Respondenci wskazywali jako dominujące negatywne zjawiska (w kolejności od najczęściej deklarowanego):

- ubóstwo, w tym dziedziczenie biedy przez osoby młode,
- bezrobocie, w tym szczególnie długotrwałe,
- wykluczenie społeczne, w tym gettoizacja, stygmatyzacja osiedli i budynków socjalnych,
- przemoc domowa,
- przestępczość, w tym akty wandalizmu,
- problemy seniorów i innych osób ze szczególnymi potrzebami,
- niska aktywność społeczna,
- ujemny bilans demograficzny, depopulacja,
- bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych,
- alkoholizm,
- bezdomność.

W wypowiedziach respondentów dotyczących zaplanowanych i realizowanych działań poszukiwano powiązania między problemami społecznymi a planowanymi działaniami w odpowiedzi na zdiagnozowane zjawiska negatywne. Zidentyfikowano następujące podejścia:

- działanie poprawne – identyfikacja problemu i zaproponowanie adekwatnego przedsięwzięcia lub wiązki komplementarnych działań,
- działanie niepoprawne – ograniczenie analizowanych zjawisk w diagnozie delimitacyjnej do przykładowego katalogu wskazanego w ustawie lub Wytycznych ze względu na wymogi instytucji zarządzających regionalnymi programami operacyjnymi (IZ RPO) lub dążenie do przeanalizowania jedynie strukturalnych problemów typowych dla całego miasta.

Konsekwencją niepoprawnego zawężenia analizowanych kwestii społecznych było zubożenie wyniku diagnozy delimitacyjnej. Jeśli dodatkowo na etapie diagnozy pogłębionej nie przedstawiono specyficznych problemów obszaru rewitalizacji, zaplanowana interwencja jest nieadekwatna do faktycznych problemów obszaru rewitalizacji.

Kolejnym problemem metodycznym, mogącym przyczynić się do nieadekwatności zaplanowanych działań do zidentyfikowanych problemów społecznych, mogła być dezaktualizacja danych. Jako szczególnie istotny problem ten wskazywano na poziomie regionalnym i lokalnym w województwie pomorskim, gdzie długi czas między wyznaczeniem obszaru zdegradowanego i obszaru re-

witalizacji, a opracowaniem programów sprawił, że część negatywnych zjawisk społecznych samorzutnie ustąpiła. Nie mniejszym problemem gmin był dobór wskaźników i wnioskowanie na podstawie zebranych danych. Nagminne braki metodyczne diagnoz były powodem zlecenia przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej opracowania podręcznika, w którym przedstawiono w ujednolicony sposób wskazówki dotyczące doboru wskaźników i monitorowania ich zmian⁴.

Podsumowując należy stwierdzić, że problemy społeczne na etapie diagnozy delimitacyjnej były najczęściej definiowane sztampowo, ponieważ zakres analizy rzadko wychodził poza negatywne zjawiska wymienione jako przykładowe w ustawie/Wytycznych. Dla gmin i pracujących na ich zlecenie firm zewnętrznych nie było czytelne założenie twórców systemu, że katalog negatywnych zjawisk w ustawie/Wytycznych ma charakter otwarty i służy inspiracji do wypracowania indywidualnego zestawu wskaźników, dostosowanego do specyfiki problemów społecznych w konkretnej gminie.

Urzędy marszałkowskie, wymagając czytelnych związków przyczynowo-skutkowych między przedsięwzięciami a zdiagnozowanymi problemami, wymuszały na gminach pogłębienie analiz często tylko w stosunku do problemów wskazanych na etapie delimitacji, uniemożliwiając poszukiwanie zależności między problemami i związków przyczynowo skutkowych. Ponieważ ocena była dokonywana po zakończeniu prac badawczych na potrzeby programu, uzupełnienia były wycinkowe.

Niezbędne są działania szkoleniowe rozszerzające rozumienie negatywnych zjawisk społecznych poza katalog przykładów wymienionych w ustawie/Wytycznych dzięki analizie dobrych praktyk. Pierwszy krok został już wykonany dzięki opracowaniu wspomnianego podręcznika dotyczącego monitorowania procesów rozwoju na poziomie wewnątrzgminnym⁵. Dopiero dopracowanie metodyki badań prowadzonych na etapie diagnoz delimitacyjnych umożliwi pozyskanie szczegółowych informacji do pogłębionej analizy przyczyn negatywnych zjawisk społecznych i w rezultacie lepsze dopasowanie przedsięwzięć do zdiagnozowanych problemów. W regionach, gdzie w zasadach regionalnych ograniczana jest liczba wskaźników w sferze społecznej do diagnozy delimitacyjnej, należy – w razie utrzymania ograniczenia – dopuścić wybór wskaźników odzwierciedlających specyfikę gmin (przy uwzględnieniu co najmniej jednego wymaganego wskaźnika z perspektywy wyzwań społecznych w regionie).

⁴ Jadach-Sepioło A., Spadło K., Kułaczowska A., 2020, *Monitorowanie procesów rozwoju na poziomie wewnątrzgminnym*, Instytut Rozwoju Miast, Warszawa; <http://irmir.pl/wp-content/uploads/2020/04/Podr%C4%99cznik-MRL.pdf>.

⁵ Zob. Tamże.

Mimo obserwowanej sztamowości należy zauważyć istotną wartość dodaną diagnoz delimitacyjnych. Problemy społeczne były w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich diagnozowane po raz pierwszy w zróżnicowaniu wewnątrzgminnym. Analizy te wzmocnione diagnozą przyczyn występowania kryzysu w sferze społecznej stanowią najbardziej aktualne i kompleksowe studium problematyki społecznej w tych gminach. Na tle diagnoz społecznych w programach rewitalizacji często nieprawdziwe lub uproszczone okazują się zapisy w strategiach rozwoju tych gmin. Jedynie deklaracyjny charakter ma też powiązanie programów ze strategiami rozwiązywania problemów społecznych ze względu na zbyt ogólnikowy charakter tych dokumentów. Nakład pracy włożony w diagnostykę negatywnych zjawisk w skali całej gminy na potrzeby opracowania programów rewitalizacji w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich powinien skutkować co najmniej weryfikacją aktualności, a w większości przypadków aktualizacją strategii rozwoju gmin i gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych.

Projektując interwencję rewitalizacyjną, gminy najczęściej szukały projektowej odpowiedzi na zdiagnozowane negatywne zjawiska w sferze społecznej. Przedsięwzięcia wprost odpowiadały na problem ubóstwa, niskich kwalifikacji czy długotrwałego bezrobocia, np. poprzez działalność centrów pomocy rodzinie. Zdarzały się także bardziej zaawansowane projekty, w których udawało się odpowiedzieć na kilka wyzwań.

W gminie Polkowice funkcjonuje Gminny Bank Kadr, który pomaga bezrobotnym wejść w rynek pracy. Zamieszczone tam są oferty pracy od wszystkich pracodawców w gminie Polkowice, którzy mają partnerstwo z gminą. Gmina Polkowice udziela dotacji na otworzenie działalności gospodarczej czy to na staże dla pracodawców lub na spółdzielnie socjalne (cytat z wywiadu, UG).

Większości problemów społecznych doświadczają te same osoby. Jeśli więc konkretny mieszkaniec jest włączony w projekt aktywizacyjny, automatycznie gmina stara się zapełnić jego czas innymi aktywnościami projektowymi, a także angażować w drobne prace i budować poczucie zaangażowania.

Przedstawiciele gmin wyraźnie wskazywali, że podjęte przez nich działania były adekwatne do potrzeb mieszkańców. W wielu przypadkach widoczne są już pierwsze efekty. Przykładem może być włączenie straży miejskiej w działania prewencyjne na obszarze rewitalizacji, gdzie zdarzały się akty wandalizmu i okolica była postrzegana jako niebezpieczna. Straż miejska jest tam stale obecna m.in. dzięki częstym patrolom i ulokowaniu posterunku na obszarze. Sprawdzają się także częste odwiedziny na podwórkach, zachęcanie do wstawienia bram w kamienicach i promocja „monitoringu sąsiedzkiego”.

Kluczem do właściwego doboru działań są szczegółowe i wnikliwe badania potrzeb mieszkańców:

Osiedle Wzgórze, które jest najbardziej dotknięte kryzysem, gdzie staraliśmy się koncentrować działania, poddaliśmy solidnym badaniom społecznym. Wiemy, gdzie są problemy, gdzie działania powinny być w pierwszej kolejności skierowane, no i tutaj proponujemy szereg inwestycji i szereg remontów, szereg działań społecznych, szereg akcji dla dzieci i młodzieży, ponieważ mieszka tam bardzo dużo dzieciaków, więc wydaje mi się, że na dwóch płaszczyznach można takie działania przyjąć, czyli w tej sferze społecznej, typu świetlica, spółdzielnia czy akcje dla dzieci oraz przestrzennej funkcjonalności technicznej, czyli pomoc w remontach mieszkań czy odnowie w ogóle budynku (cytat z wywiadu, UG).

Pokazują to doświadczenia projektów modelowych i pilotażowych, w których wraz z postępem realizacji następowała ewolucja modelu w trosce o dopasowanie do potrzeb obszaru, które były coraz lepiej rozpoznane.

Tabela 9. Dopasowanie działań do potrzeb obszaru rewitalizacji w wybranych miastach modelowych i pilotażowych

Miasto	Problem społeczny	Rozwiązanie/model
Bytom	niska aktywność społeczna	konkurs na inicjatywy społeczne, mający pobudzić lokalne organizacje pozarządowe do większej aktywności, zakończony wyłonieniem projektów i realizatorów spośród bytomskich organizacji;
Dobiegniew	depopulacja i starzenie się mieszkańców gminy	zainicjowanie działań budujących poczucie u dzieci i młodzieży więzi z miejscem zamieszkania, chęci pozostania lub powrotu ze względu na wysoką jakość życia i dumę z miejsca zamieszkania;
Łódź	problem zadłużenia najemców zasobu mieszkaniowego skutkujący utratą tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego, wieloletnie nawarstwienie deprivacji społecznej w enklawach biedy	pilotażowe rozwiązanie uzupełniające system pomocy społecznej, z którego „wypadły” osoby najsilniej odczuwające skutki zdiagnozowanych problemów – wsparcie Latarnika Społecznego ⁶ towarzyszące przeprowadzkom, ukierunkowane na pomoc mieszkańcom w reintegracji społecznej;

⁶ Latarnik Społeczny „wspiera mieszkańców w procesie zmiany życiowej, do której pretekstem może być przeprowadzka. Pracuje z osobami, które są, lub

Miasto	Problem społeczny	Rozwiązanie/model
Opole Lubelskie	depopulacja i starzenie się centrum miasta	program wynajmu mieszkań premiujący jako najemców młode osoby z dziećmi, wzmocnienie przedsiębiorców w tworzeniu atrakcyjnej oferty handlowej i usługowej w centrum miasta;
Wałbrzych, Łódź, Rybnik	niskie poczucie zaangażowania społecznego	wzmocnienie działań partycypacyjnych i stałe ich animowanie poprzez różnorodne regularne i incydentalne wydarzenia, poprawa dostępu mieszkańców i organizacji pozarządowych do informacji o wydarzeniach, program animacyjny włączający organizacje pozarządowe do aktywnego działania;
Słupsk	koncentracja problemów społecznych na obszarze rewitalizacji	opracowanie „szytej na miarę” strategii rozwiązywania problemów społecznych;
Starachowice	stygmatyzacja jednego z osiedli połączona z deprywacją społeczną jego mieszkańców	pobudzenie aktywności społecznej przez widoczne w przestrzeni miasta działania władz na rzecz wykluczonego obszaru, wspieranie oddolnego ruchu mieszkańców, w tym powołania stowarzyszenia;
Warszawa	bierność zawodowa młodych ludzi	integracja organizacji pozarządowych i instytucji oferujących wsparcie dla młodych ludzi, utworzenie narzędzia informatycznego wspierającego przepływ informacji między jednostkami i lepsze koordynowanie działań.

Źródło: opracowanie własne.

niebawem będą, przeprowadzane w związku z trwającą rewitalizacją, ale same nie radzą sobie z rozwiązaniem swoich problemów, jednak są gotowe przyjąć pomoc oraz podjąć wysiłek dokonania zmiany życiowej” (UMŁ, 2018, *Podręcznik dla Latarników Społecznych*, Łódź, s. 7; <http://centrumwiedzy.org/wp-content/uploads/20instrukcja17/07/Podr%C4%99cznik-dla-Latarnik%C3%B3w-Spo%C5%82ecznych.pdf>).

Kiedy na obszarze rewitalizacji problemy społeczne są pochodną trudnych warunków bytowych, wpływ realizowanych przedsięwzięć może być widoczny wkrótce po zakończeniu działań infrastrukturalnych wspieranych działaniami miękkimi. Przykładowo, zaległości w czynszu mogą zacząć być nieakceptowane społecznie w związku z dumą z wyremontowanych mieszkań. Pozornie może się wydawać, że remont klatki schodowej jest bardzo luźno związany z rozwiązywaniem problemów społecznych. Tymczasem bez poprawy warunków życiowych mieszkańców obszaru rewitalizacji nie ma najczęściej szans na zmianę ich postaw życiowych i aspiracji.

W większości przypadków ocena skali efektów jest jednak jeszcze trudna ze względu na długoterminowy horyzont działań rewitalizacyjnych. Trudność szybkiego oszacowania efektów działań rewitalizacyjnych jest niemal wpisana w definicję rewitalizacji. Zastrzeżono to także w Umowie Partnerstwa:

Pozytywne efekty może przynieść również rewitalizacja, jednak mogą być one odroczone w czasie i wystąpić długo po zakończeniu interwencji. Istnieją dowody wpływu rewitalizacji na zmniejszenie wykluczenia społecznego poprzez tworzenie nowych miejsc pracy czy adaptację lokali na potrzeby świadczenia usług aktywizacyjnych i integracyjnych, jednak analizy prowadzone w tym obszarze wskazują na konieczność uzupełnienia instrumentów rewitalizacyjnych o pracę ze społecznością lokalną⁷.

Zarówno respondenci z urzędów gmin, jak i z regionów twierdzili, że niemożliwe jest określenie skali wpływu podejmowanych działań na rozwiązywanie problemów społecznych. Można natomiast zaobserwować pierwsze widoczne efekty: dzieci uczą się w udostępnionych świetlicach zamiast spędzać czas na ulicy. Osoby starsze i ze szczególnymi potrzebami mogą korzystać z większej liczby ławek, chętniej wybierają się więc na spacer, często w towarzystwie wnuków lub przyjaciół.

Także charakter działań społecznych utrudnia ocenę efektów, które w odniesieniu do budzenia tożsamości, zaangażowania społecznego czy zmian w mentalności są często niemierzalne. Ocena postępu i rezultatów działań jest jednak niezbędna, aby weryfikować ich poprawność, dlatego konieczny jest dobór w programie wskaźników przedstawiających zmianę w stosunku do zdiagnozowanych problemów. Dzięki tak dobranym wskaźnikom będzie można określić stopień realizacji celów programów.

Jako ważki problem należy wskazać dezaktualizację diagnoz. W związku z pojawieniem się transferów społecznych i poprawą koniunktury gospodarczej w poprzednich latach nastąpiło ograniczenie problemów społecznych

⁷ Umowa Partnerstwa 2014-2020, s. 72; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/partnership-agreement-poland-may2014_pl.pdf.

identyfikowanych w diagnozach, niezależnie od rewitalizacji. Gminy stanęły przed problemem braku wystarczającej liczby odbiorców niektórych działań zaplanowanych w projektach współfinansowanych ze środków unijnych. Wywiady z przedstawicielami regionów i gmin pokazują zróżnicowanie elastyczności podejść w tym zakresie. W części regionów panuje przekonanie o konieczności realizacji założonych działań niezależnie od zmian na obszarze ze względu na regionalne zasady. Należy podkreślić, że wymogi unijne nie nakładają takiego obowiązku, a gmina ma zgodnie z ustawą i Wytocznymi nie tylko prawo, ale i obowiązek reagować na zmiany na obszarze rewitalizacji korektą przedsięwzięć adekwatnie do potrzeb mieszkańców. W zależności od przewidzianej w programie częstotliwości oceny aktualności programu gminy powinny wprowadzać korekty w przedsięwzięciach, również z dofinansowaniem UE. Paradoksem wydaje się sytuacja, kiedy w całej gminie szuka się osób bezrobotnych, żeby wypełnić wskaźniki założone w projekcie, podczas gdy w międzyczasie spadła aktywność obywatelska oraz udział w kulturze i nikt nie reaguje na tę zmianę projektowo. Rzadko dezaktualizacji ulegają problemy związane z uzależnieniami, chorobami i niepełnosprawnością, a także potrzebami osób starszych w zakresie spędzania wolnego czasu. Najbardziej dezaktualizują się projekty aktywizacyjne. Wynika to po części z sytuacji gospodarczej (po epidemii ponownie może się to zmienić), a po części z faktu, że duża część mieszkańców klasyfikowanych jako potencjalni odbiorcy takich działań pracują aktywnie w szarej strefie i ze względu na zaległości komornicze nie zdecydują się na wyjście z niej. W związku z tym warto rekomendować ograniczenie uwzględniania projektów aktywizacyjnych w programach rewitalizacji.

Analiza treści programów rewitalizacji (bez oceny podjętych działań) prowadzi do wniosku, że działania zaplanowane w gminach odpowiadają w umiarkowanym stopniu na zdiagnozowane problemy społeczne. Wniosek ten wynika z diagnozowania w programach problemów zarówno o strukturalnym charakterze (bezrobocie, ubóstwo), jak i typowych dla obszarów rewitalizacji (długotrwałe bezrobocie, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, wandalizm, zwiększona przestępczość, niski poziom kapitału społecznego i kulturowego). Mimo pośredniego oddziaływania na problemy społeczne o strukturalnym charakterze działania w PR nie mają kluczowego znaczenia w ich rozwiązywaniu. Z kolei w przypadku problemów społecznych skumulowanych na obszarze rewitalizacji można mówić o adekwatności zaplanowanych działań, ale w kompleksowych programach rewitalizacji nie sposób wyodrębnić wpływu samych działań społecznych z całej wiązki projektów, które w komplementarny sposób oddziałują na obszar rewitalizacji.

Należy unikać wyolbrzymiania związku między poszczególnymi zaplanowanymi przedsięwzięciami/projektami (zwłaszcza społecznymi) a zdiagnozowanymi problemami społecznymi na rzecz przedstawiania skuteczności tworzenia kompleksowych wiązek przedsięwzięć odpowiadających na złożone problemy w kilku sferach. W działaniach szkoleniowych dla gmin potrzebne jest promowanie narzędzi wzmacniających komplementarność problemową i przestrzenną na etapie sporządzania programów, ich wdrażania i aktualizacji.

Badania GUS potwierdzają, że dla większości gmin negatywne zjawiska społeczne były podstawą wyznaczenia obszaru zdegradowanego. Jedno z głównych założeń systemu, aby negatywne zjawiska w sferze społecznej uczynić fundamentem oceny degradacji w gminie, zostało zinternalizowane przez gminy. Nie jest możliwa ocena skali wpływu działań na zdiagnozowane problemy społeczne, co wynika z następujących przedstawionych niżej powodów.

- 1) Zbyt krótki czas upłynął od rozpoczęcia działań rewitalizacyjnych zgodnych z podejściem wypracowanym w ramach systemu, a działania i realizacja celów są planowane w perspektywie co najmniej kilku (częściej kilkunastu) lat.
- 2) Przedsięwzięcia rewitalizacyjne oddziałują na zmiany w sferze społecznej w sposób pośredni, podczas gdy dużo silniejsze jest oddziaływanie bezpośredniego wsparcia finansowego w postaci transferów socjalnych (program 500+), a także czynników makroekonomicznych (np. cyklu koniunkturalnego).
- 3) Prawie 24% gmin (jedynie PR/LPR) nie zakłada oceny aktualności programu w okresie obowiązywania, więc w ich przypadku w ogóle nie będzie możliwa ocena skali wpływu przed zakończeniem działań w związku z brakiem zasad monitorowania realizacji programu.
- 4) 25,6% gmin zakłada coroczną analizę aktualności programu, a 17,3% – co dwa lata, w obu założonych okresach nie jest możliwe wychwycenie tendencji zmian w rozkładzie i charakterystyce zdiagnozowanych problemów społecznych.

Najwięcej gmin (31%) planuje ocenę aktualności programu po trzech latach od jego uchwalenia, co w większości przypadków oznacza rok 2020. Ponieważ większość programów została uchwalona w 2017 r., a więc etap oceny aktualności w tych gminach dopiero nastąpi. Termin oceny zbiega się z epidemią COVID-19, prawdopodobne jest odsunięcie jej w czasie. Bezsporny jest natomiast wpływ lockdownu na sytuację gospodarczą i społeczną miast, który również może zaburzyć ocenę rezultatów programu. W krótkim okresie trudno będzie także ocenić, czy aktualne pozostają zidentyfikowane problemy

społeczne na obszarach rewitalizacji. Dlatego tym bardziej potrzebne jest takie projektowanie systemów monitorowania rewitalizacji, które z jednej strony umożliwiają ocenę rezultatów prowadzonych działań, a z drugiej ocenę wpływu zjawisk zewnętrznych na sytuację obszaru rewitalizacji.

3.2.2. Niezamierzone efekty i komplementarność dotychczasowych działań rewitalizacyjnych

Oprócz efektów przewidzianych na etapie projektowania i wdrażania systemu rewitalizacji oraz realizacji zapisów programów w postaci konkretnych przedsięwzięć w poszczególnych gminach, można również wskazać szereg niezamierzonych efektów będących wynikiem realizacji działań rewitalizacyjnych⁸. O ile identyfikacja nieplanowanych pozytywnych efektów może ukazać wartość dodaną i pozwolić na wypracowanie dobrych praktyk, o tyle wskazanie efektów negatywnych może pomóc w wypracowaniu sposobów na ich niwelowanie w przyszłości.

Nieplanowane efekty działań rewitalizacyjnych na poziomie lokalnym wiążą się z procesem opracowywania programu (w tym także z partycypacją społeczną w ramach konsultacji) i z realizacją konkretnych przedsięwzięć. W wielu gminach zaobserwowano podejmowanie inicjatyw będących niejako kontynuacją już zrealizowanych projektów. Najczęściej zjawisko to dotyczyło projektów infrastrukturalnych. Pozytywne efekty inwestycji polegających na poprawie estetyki przestrzeni (np. remonty kamienic i bloków, uporządkowanie przestrzeni publicznych takich jak skwery, parki czy place, zagospodarowanie podwórek, modernizacja części wspólnych budynków) skłaniały właścicieli i mieszkańców sąsiednich budynków do prowadzenia remontów czy prac porządkowych na własną rękę.

Wśród pozytywów w przypadku wspólnot mieszkaniowych widzimy zainteresowanie, wspólnoty mieszkaniowe pytają nas czy jest jeszcze możliwość dołączania do projektu, rozszerzania, czyli nie tylko na obszarze rewitalizacji, ale też poza obszarem, czyli wspólnoty mieszkaniowe chciałyby się włączyć w działania (cytat, UG).

Motywacją tego rodzaju przedsięwzięć była chęć dopasowania wyglądu swojej posesji do nowego, bardziej estetycznego stanu danej nieruchomości czy przestrzeni. W ten sposób zmiana estetyki jednego obiektu może dać impuls do poprawy wizerunku większych fragmentów miast (osiedli, ulic czy

⁸ W kontekście niniejszych rozważań wyrażenie „niezamierzony efekt” należy rozumieć jako niezaplanowany, pośredni lub dodatkowy rezultat czy skutek, powstały w wyniku realizacji działań rewitalizacyjnych a niestanowiący ich założonego celu.

kwartałów). Jeszcze silniejszy efekt przynoszą dotacje do remontów nieruchomości przewidziane w Specjalnych Strefach Rewitalizacji, co wybrzmiało też w przeprowadzonych wywiadach.

Nieplanowanym pozytywnym oddziaływaniem okazywał się także wzrost aktywności gospodarczej na obszarach, które zostały poddane rewitalizacji. Poprawa warunków technicznych, w tym także doprowadzenie instalacji sieciowej, remont elewacji, zagospodarowanie przestrzeni publicznych oraz ciekawa oferta organizowanych wydarzeń niosła za sobą większe zainteresowanie turystów i mieszkańców danym obszarem, co powodowało, że dana przestrzeń stawała się atrakcyjna także dla przedsiębiorców, którzy upatrywali szansy na znalezienie nowych klientów w danej lokalizacji.

Dla respondentów reprezentujących urzędy miast zaangażowanie lokalnych inwestorów w działania rewitalizacyjne było dużym zaskoczeniem.

Nawet sami jesteśmy zaskoczeni, jak to gospodarczo wpłynęło na obszar rewitalizacji. Dlatego, że w bezpośrednim sąsiedztwie inwestycji, która na obszarze zdegradowanym, zidentyfikowanym w trakcie tworzeniu GPR. Również prywatni inwestorzy, w momencie, kiedy zauważyli, że gmina zaczyna poprawiać wizerunek tego terenu, zaczęły się inwestycje prywatne związane, chociażby, z powstaniem stacji benzynowej czy też myjni i rozwojem infrastruktury usługowej w bezpośrednim sąsiedztwie tego terenu. I to jest, na pewno, efekt tych procesów rewitalizacyjnych. Wcześniej, mimo że gmina starała się, żeby prywatne inicjatywy w tym terenie powstawały, nie miała ku temu racjonalnych argumentów (cytat, UG).

Innym przykładem niezaplanowanych efektów rewitalizacji jest spontaniczne wykorzystywanie odnowionej przestrzeni na potrzeby organizacji lokalnych wydarzeń kulturalnych czy rozrywkowych integrujących miejscową społeczność, niewynikających z pierwotnych założeń projektu. Taka przestrzeń może stać się nowym miejscem spotkań, zyskać nową tożsamość bądź przyciągnąć nowe grupy użytkowników – np. odnowiony dziedziniec biblioteki miejskiej może stać się miejscem organizacji warsztatów, festynów, spotkań z artystami. Powstające różnorodne miejsca aktywności wrastają w życie społeczne obszaru rewitalizacji, mieszkańcy zaczynają się z nimi identyfikować i aktywnie z nich korzystać.

Coraz więcej ludzi do kawiarenki obywatelskiej przychodzi. Jak miesiąc była nieczynna, to są telefony na okrągło, dlaczego jest nieczynna, co się dzieje. Ta kawiarenka wrosła w klimat tego śródmieścia. Ona już funkcjonuje 3 lata czy nawet troszkę więcej już. Mieszkańcy traktują ją jako coś ich. Coś co jest ich, im jest dane i ona tam po prostu musi być. To nas tak pozytywnie zaskoczyło (cytat, UG).

Dochodziło także do sytuacji, gdy zasięg geograficzny oddziaływania danego projektu znacząco przekraczał pierwotne założenia. Przykładem takiej inwestycji może być zmodernizowany stadion, nowo powstały kort tenisowy lub lokalna izba pamięci, które odwiedzają nie tylko mieszkańcy obszaru rewitalizacji, ale i przyjezdni z innych, nawet dość odległych gmin.

Bardzo duży obszar jest objęty rewitalizacją. I to siłą rzeczy oddziałuje, bo na przykład mieszkańcy z dzielnic, którzy przyjeżdżają do centrum, korzystają z tej rewitalizacji. Także to nie są tylko ci tacy interesariusze, mieszkańcy stricte tego obszaru rewitalizacji, ale tak naprawdę na tym korzystają wszyscy mieszkańcy w mieście. A w przypadku projektów przyrodniczych czy przestrzeni, to nawet osoby spoza miasta (cytat, UG).

Czynnikami sprzyjającymi zwiększeniu zasięgu oddziaływania projektu jest dobre zdiagnozowanie rzeczywistych potrzeb oraz sprawna kampania informacyjna prowadzona przez gminę, realizatora projektu oraz lokale media.

Pozytywnym nieprzewidzianym skutkiem zaobserwowanym w wielu gminach było pojawienie się lokalnych liderów (najczęściej przedstawiciele organizacji pozarządowych, radnych, dyrektorów szkół lub innych instytucji publicznych, ale i „zwykłych” mieszkańców), którzy stawali się katalizatorem zmian zachodzących w danym osiedlu czy dzielnicy. Osoby te przejawiały ponadprzeciętną aktywność związaną z procedurą przygotowania programu rewitalizacji, np. poprzez zachęcanie do udziału w konsultacjach społecznych, zabieranie głosu w ramach dyskusji podczas warsztatów albo projektowanie i realizację konkretnych przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Znając potrzeby lokalnej społeczności, liderzy zgłaszali propozycje projektów, które powinny zostać wpisane do programu, składali wnioski w ramach konkursów na mikro-dotacje, organizowali i nadzorowali przebieg wydarzeń (np. koncertów, spotkań autorskich, wydarzeń sportowych czy konkursów dla dzieci) i integrowali lokalną społeczność. Osoby te swoją aktywną postawą wspierały władze gminy w prowadzeniu działań rewitalizacyjnych i dawały przykład zaangażowania obywatelskiego, stając się inspiracją dla innych mieszkańców.

Część respondentów wskazywała także na wzrost wiedzy włodarzy gmin na temat procesu konsultacji społecznych i związanej z tym partycypacji. Jako dobry przykład zaangażowania władz samorządowych w proces uspołecznienia rewitalizacji należy wskazać starania nakierowane na zachęcenie i umożliwienie wzięcia udziału w konsultacjach społecznych jak najszerszemu gronu interesariuszy. Za takie działania należy uznać dopasowanie godzin i terminów spotkań do kalendarza ich potencjalnych uczestników (np. godziny wieczorne), wprowadzenie atrakcyjnych, integrujących form spotkań konsultacyjnych (np. spacer z prezydentem po wyznaczonym obszarze zdegradowanym, spotkania

urozmaicone filmami prezentującymi zdiagnozowane problemy podczas wizyt na danym obszarze, sondaże przeprowadzane wśród mieszkańców). Ciekawym sposobem na zwiększenie zainteresowania mieszkańców konsultacjami programu było zorganizowanie wydarzeń dla dzieci, których celem było np. wymyślenie hasła przewodniego dla rewitalizacji w danej gminie lub narysowanie wizji danej przestrzeni (placu zabaw, podwórka, parku) po przeprowadzeniu rewitalizacji. Tego rodzaju inicjatywy nie tylko włączają do procesu konsultacji ważną grupę społeczną, jaką są dzieci, ale i zachęcają do zainteresowania się działaniami rewitalizacyjnymi ich rodziny.

Dzieci malowały centrum, postaviliśmy wielką makietę na rynku, która miała jakby pokazać dzieciakom, że rynek jest zabudowany z czterech stron, [i pytaliliśmy], jak chcecie, żeby wyglądało nasze miasto i oni rysowali ten rynek i oni pokazali fajny punkt widzenia, bo każdy jest mieszkańcem, musimy też pamiętać o tym i oni mieli możliwość pokazania, budowali makiety... dzisiaj gdybym miał ocenić, które warsztaty więcej dały w sensie takiej świeżości, to te dzieci na pewno (cytat, UG).

Pojawiały się także sytuacje, w których konsultacje społeczne dotyczące programu rewitalizacji stawały się okazją do przedyskutowania z władzami gminy problemów niezwiązanych z obszarem rewitalizacji. Mieszkańcy poruszali bowiem na nich dodatkowo inne interesujące ich sprawy, dla omówienia których nie przewidziano osobnych spotkań, a zatem korzystali niejako z obecności wójta czy burmistrza, aby zasygnalizować konkretny problem. Chociaż kwestie te nie wiązały się bezpośrednio z rewitalizacją, sprzyjały budowaniu procesu partycypacji i kultury konsultacji społecznych. Możliwość spotkania z przedstawicielem samorządu podczas konsultacji programu rewitalizacji zwiększała automatycznie frekwencję i dawała szansę na wypracowanie rozwiązań w szerszym gronie.

Propozycje mieszkańców raczej dotyczyły drobnych udogodnień. Przełożyło się to bezpośrednio na to, jakie kierunki działań określiliśmy w programie rewitalizacji, natomiast wprost na projekty nie mogło się przełożyć, dlatego że jakby Gminny Program Rewitalizacji nie zakłada realizacji takich drobnych projektów, typu naprawa schodów. Bo to są bieżące działania gminy. Określiliśmy katalog czy kierunki, w jakich powinniśmy iść, jako miasto, jeśli chodzi o poprawę funkcjonowania w tych dzielnicach. To mieszkańcy wskazywali, które obszary są jakby dla nich ważniejsze, czy ograniczenia komunikacyjne, czy infrastrukturalne, czy społeczne, to wszystko zostało zebrane, przeanalizowane, ujęte w programie (cytat, UG).

Za efekt nieprzewidziany wprost w programach rewitalizacji można także uznać zaobserwowany w części gmin wzrost poczucia tożsamości lokalnej. Re-

alizacja działań rewitalizacyjnych zmierzająca do poprawy warunków technicznych, estetyki budynków i komfortu zamieszkania w nich, a także stworzenie przestrzeni publicznych i organizacja ciekawych inicjatyw społecznych przyczyniała się do zmiany postrzegania pewnych części miast czy gmin – stawały się one na tyle atrakcyjne, że ich mieszkańcy zaczęli odczuwać więź z miejscem zamieszkania i zadowolenie z „przynależności” do tego obszaru. Dodatkowo efekt ten był wzmacniany przez takie inicjatywy jak spotkania sąsiedzkie, podczas których dzielono się opowieściami i wspomnieniami związanymi z danym miejscem, wystawy lokalnych pamiątek, spacerzy z przewodnikiem czy warsztaty z historią w tle.

W ramach badania zaobserwowano także nieprzewidziane skutki, które należy uznać za negatywne. Warto zaznaczyć, że były one wskazywane przez przedstawicieli gmin rzadko z zastrzeżeniem, że oczekiwanie na efekty, które mogą być osiągnięte dopiero w długim okresie, zaburzają ocenę społeczności lokalnej.

To jest proces stopniowy i od kiedy rozpoczęliśmy od nowa rewitalizację, czyli około 2016 r., to ten okres kilku lat, można zauważyć właśnie zmiany w nastawieniu czy zmiany we współpracy z nami czy też między sobą na osiedlu. No i zdecydowanie jest to na plus, szczególnie teraz kiedy te roboty zaczynają ruszać, był pewien moment, kiedy pojawiło się takie można powiedzieć zniechęcenie, ale i zniecierpliwienie, że to trwa tak długo, ale już jesteśmy na etapie, że wdrażamy już działania, czyli te rzeczy powoli stają się namacalne (cytat, UG).

Negatywnym niezamierzonym skutkiem uporządkowania i poprawy estetyki przestrzeni publicznej było niezadowolenie osób, które przed przeprowadzeniem działań czuły się niejako „właścicielami” tej przestrzeni. Po zakończeniu realizacji projektu przestrzeń ta stała się na tyle atrakcyjna, że zaczęła przyciągać osoby, które do tej pory nie spędzały w niej czasu, a przez to stała się ona bardziej „publiczna”, co wywołało protesty dotychczasowych użytkowników. Tego rodzaju napięcia mogą wywołać konflikty i niepokoje społeczne związane z wprowadzanymi zmianami, co utrudniłoby efektywne prowadzenie procesu rewitalizacji. W ramach przeprowadzonych wywiadów zidentyfikowano także jednostkowe przypadki opuszczenia wyremontowanych nieruchomości (np. budynków komunalnych) przez dotychczasowych lokatorów, którzy nie byli w stanie przystosować się do nowych warunków mieszkaniowych lub nie mogli pozwolić sobie na płaćenie czynszu podniesionego po przeprowadzonej modernizacji budynku. Tego rodzaju sytuacje prowadzą do gentryfikacji, tj. procesu wymiany mieszkańców rewitalizowanego obszaru na nowych, najczęściej bardziej zamożnych i pochodzących z wyższych klas społecznych. Efekt ten należy ocenić jako negatywny z uwagi na to, że poprawa stanu technicznego budynku nie przynosi

ze sobą skutków społecznych w postaci zmiany postaw i warunków życia społeczności lokalnej – zidentyfikowane problemy przenoszą się bowiem wówczas w inne miejsce wraz z daną osobą. Dochodzi też do pogłębienia się problemu wykluczenia społecznego takich osób, tworzenia się w mieście enklaw dobrobytu i skupisk negatywnych zjawisk społecznych. Zmiany danej przestrzeni, oprócz przyciągania nowych inwestorów i użytkowników, powinny uwzględniać potrzeby dotychczasowych mieszkańców, dlatego niezwykle istotne jest, aby wszelkie działania rewitalizacyjne były szeroko konsultowane z lokalną społecznością. Niezbędne jest także włączenie mieszkańców w proces rewitalizacji i ich społeczna i zawodowa aktywizacja, która zapobiegnie wykluczeniu ich z nowej przestrzeni i pozwoli im poczuć się pełnoprawnymi członkami lokalnej wspólnoty. Istotne jest również uniknięcie potencjalnych konfliktów poprzez mądre kompromisy na etapie formułowania przedsięwzięć, dzięki czemu w programach nie będą pojawiać się działania kontrowersyjne nie z powodu zaniechania podejmowania trudnych tematów, ale z uwagi na wyjaśnienie ich w dialogu społecznym.

Ponadto, nieodłącznym elementem każdej zmiany, a w tym przypadku zmiany projektowanej w perspektywie wielu lat, jest obawa lokalnej społeczności przed jej skutkami, szczególnie pogorszeniem sytuacji. Najbardziej przeciwni działaniom rewitalizacyjnym z tego powodu są przedsiębiorcy, widzący w planach zmian w przestrzeni zagrożenie zmniejszeniem ruchu i liczby klientów.

Tak na przykład, protesty mieszkańców, przedsiębiorców przede wszystkim, że „stop rewitalizacji”. Mieliliśmy takie sytuacje, że się obawiali, że po prostu będą musieli pozamykać swoje biznesy. Także przeszliśmy przez proces takich dużych negocjacji tego procesu (cytat, UG).

Jest to tym bardziej ciekawy skutek negatywny, że wśród wcześniejszych pozytywnych wskazano wzrost aktywności gospodarczej na obszarach, które zostały poddane rewitalizacji. Zestawienie to pokazuje, że często brakuje informacji o spodziewanych efektach działań rewitalizacyjnych lub są one nieskutecznie rozpowszechniane, zwłaszcza wśród przedsiębiorców.

Innym zaskakującym negatywnym efektem przeprowadzenia procedury wyznaczenia obszaru rewitalizacji były także sprzeciwy mieszkańców dotyczące zakwalifikowania ich miejsca zamieszkania jako obszaru koncentracji problemów lub obszaru zdegradowanego. Protesty te wynikały przede wszystkim z ulegania negatywnym skojarzeniom związanym z nazwą oraz z braku wiedzy na temat korzyści związanych z włączeniem danego terenu w granice obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji.

Przedstawiciele urzędów gmin wskazywali również na sytuacje, w których mieszkańcy przejawiają daleko idące oczekiwania w stosunku do rezultatów rewitalizacji, także w kwestiach, które nie leżą w kompetencji gminnego samo-

rządu terytorialnego (np. przestrzenie czy obiekty będące własnością powiatu lub Skarbu Państwa). Dla takiej grupy osób brak działania w tych kwestiach może być postrzegany jako nieudolność czy brak zaangażowania władz danej gminy oraz prowadzić do niezadowolenia rzutującego na ocenę całego procesu rewitalizacji.

Utrudnieniem, które budzi duże emocje wśród mieszkańców, jest stosowanie prawa pierwokupu i wydłużenie czasu transakcji na rynku nieruchomości, które jest tego rezultatem. Powodem niezadowolenia były dodatkowe koszty, jakie generowało to rozwiązanie, oraz wydłużenie procedury.

Zwracano również uwagę na niebezpieczeństwo skupienia zbyt dużej uwagi na obszarach rewitalizacji kosztem pozostałych części gmin. Może to wywołać niezadowolenie mieszkańców tych terenów z powodu poczucia zaniedbania, a także pogorszenie sytuacji społeczno-gospodarczej wskutek zaniechania inwestycji i prowadzenia działań o charakterze społecznym. Dobrym rozwiązaniem tej kwestii może okazać się formuła budżetu obywatelskiego, z którego korzystać mogliby w równym stopniu wszyscy mieszkańcy gminy, mając możliwość współdecydowania o kierunkach prowadzonych inwestycji.

Należy pamiętać, że proces wdrażania programów rewitalizacji znajduje się obecnie na dość wczesnym etapie, dlatego zarówno przedstawiciele gmin, jak i respondenci reprezentujący szczebel regionalny oraz centralny najczęściej nie byli w stanie wskazać oddziaływań, które można uznać za nieprzewidziane. W wywiadach podkreślali oni, iż efekty podjętych działań, także te dodatkowe, będą się ujawniać w bliższej lub dalszej przyszłości.

3.3. Skuteczność systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w gminach

3.3.1. Poziom realizacji programów rewitalizacji

Podobnie jak w przypadku oceny wpływu interwencji na obszarach rewitalizacji, z tych samych powodów nie była możliwa tradycyjnie rozumiana ocena skuteczności interwencji. Dokonano jedynie oceny stopnia realizacji zakładanych wydatków w poszczególnych sferach i oceny postępów rzeczowych w odniesieniu do tych gmin, w których najwcześniej przyjęto programy rewitalizacji. W obecnej perspektywie większość przedsięwzięć w programach opracowanych zgodnie z nowym podejściem do rewitalizacji jest jeszcze w trakcie realizacji bądź nawet jeszcze się nie rozpoczęła. Dlatego stopnień realizacji programów przeanalizowano w ujęciu wydatkowym i rzeczowym. W ujęciu rzeczowym analizę przeprowadzono odrębnie dla każdej ze sfer w zależności

Tabela 10. Poziom realizacji zaplanowanych wydatków na realizację programów rewitalizacji w 2018 r. według typu gmin [zł]

Typ gminy	Łączne wydatki gmin na przedsięwzięcia podstawowe w sferze					Łączne wydatki na przedsięwzięcia podstawowe do 2018 r.	Poziom realizacji wydatków
	społecznej	gospodarczej	środowiskowej	przestrzenno-funkcyjnej	technicznej		
Gmina miejska	365 491 526	1 657 951 83	402 047 790	1 015 653 851	784 296 239	2 733 284 589	13,66%
w tym miasto na prawach powiatu	154 827 687	121 961 719	318 994 471	537 909 886	538 493 270	1 672 187 033	10,90%
Gmina miejsko-wiejska	192 278 448	40 211 495	128 999 843	474 447 680	155 567 308	991 504 774	16,63%
Gmina wiejska	177 680 203	21 829 714	72 778 970	256 449 269	136 732 575	66 5470 731	17,66%
Razem	735 450 177	227 836 392	603 826 603	1 746 550 800	1 076 596 122	4 390 260 094	14,76%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n=1494.

od typu gminy i typu programu. Dane te skonfrontowano z danymi jakościowymi, tj. odpowiedziami respondentów oceniających skuteczność programów rewitalizacji oraz przedstawiono przykład Wałbrzycha jako ilustrację pomiaru skuteczności interwencji. Dzięki triangulacji metod badawczych udało się uzyskać zobiektywizowany obraz poziomu realizacji programów rewitalizacji.

Przedstawione dane pokazują, że do końca 2018 r. w ujęciu kwotowym zrealizowano niespełna 15% zaplanowanych przedsięwzięć podstawowych. Dane GUS nie pozwalają na przeanalizowanie, w jakim stopniu kwotowo zostały zrealizowane przedsięwzięcia podstawowe w poszczególnych sferach. Można natomiast ocenić rzeczowy stopień ich realizacji.

W sferze społecznej na koniec 2018 r. zrealizowano średnio co piąte zaplanowane przedsięwzięcie, przy czym zdecydowanie więcej w gminach miejskich, a wśród nich – w miastach na prawach powiatu. Najmniej skuteczna była realizacja tych przedsięwzięć w gminach wiejskich. W gminach miejskich, a w szczególności w miastach na prawach powiatu, przedsięwzięcia społeczne są lepiej zaplanowane niż w gminach wiejskich, gdzie często były traktowane jedynie jako niezbędny dodatek – uzasadnienie do działań inwestycyjnych. Poza tym wyniki te odzwierciedlają skutki konkurencji o środki. Gminom wiejskim trudniej jest te środki pozyskać, uzależniają też realizację działań od środków zewnętrznych. W przypadku gmin miejskich, m.in. w związku z dopracowaniem projektów, są bardziej uzasadnione, a co za tym idzie, w razie braku środków zewnętrznych te potrzebne znajdują finansowanie w budżecie lokalnym. Oznacza to jednak, że poziom realizacji przedsięwzięć wzrośnie jeszcze w kolejnych latach, ale znacznie szybciej w gminach miejskich niż w wiejskich.

Przedsięwzięcia w sferze społecznej są prawie dwukrotnie sprawniej realizowane w gminach, gdzie obowiązuje gminny program rewitalizacji, chociaż w liczbach bezwzględnych w PR/LPR zrealizowano więcej przedsięwzięć w sferze społecznej niż w GPR. Weryfikacja harmonogramów wdrażania programów w próbie celowej⁹, wobec braku oceny aktualności programów i raportów z realizacji przedsięwzięć w większości z nich, uniemożliwia ocenę stanu zaawansowania realizacji tych programów. Dla kilku ocena była możliwa, ale analiza wyników nie wniosła niczego do badania, ponieważ w odniesieniu do rezultatów najczęściej obserwuje się wstępne tendencje, a wartości odbiegają jeszcze w dużym stopniu od zakładanych. Oczywiście zdarzył się wyjątek – prawie pełne osiągnięcie wskaźników realizacji celów społecznych w PR/LPR, jednak było to możliwe dlatego, że w gminie założono minimalną zmianę w stosunku do roku opracowania programu. Sytuacja ta wystąpiła w gminie wiejskiej i była bezpośrednim skutkiem poprawy sytuacji ubogich rodzin po otrzymaniu świadczenia 500 plus.

⁹ 61 gmin wybranych do pogłębionych wywiadów wymienionych w tabeli 1.

Tabela 11. Analiza przedsięwzięć realizowanych w sferze społecznej do 2018 r. według typu gminy

Typ gminy	Łączna liczba przedsięwzięć w sferze społecznej	Średnia liczba przedsięwzięć w sferze społecznej	Łączna liczba przedsięwzięć rozpoczętych/realizowanych/zrealizowanych w sferze społecznej w 2018 r.	Średnia liczba przedsięwzięć rozpoczętych/realizowanych/zrealizowanych w sferze społecznej w 2018 r.	Poziom realizacji przedsięwzięć w sferze społecznej na koniec 2018 r.
Gmina miejska	3004	11,00	862	4,71	28,70%
w tym miasta na prawach powiatu	1285	20,08	383	6,96	29,81%
Gmina miejsko-wiejska	3351	6,85	683	3,19	20,38%
Gmina wiejska	4146	6,27	706	2,82	17,03%
Razem	10 501	7,38	2251	3,48	21,44%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n=1423.

Tabela 12. Analiza przedsięwzięć realizowanych w sferze społecznej do 2018 r. według typu programu

Typ programu rewitalizacji	Łączna liczba przedsięwzięć w sferze społecznej	Średnia liczba przedsięwzięć w sferze społecznej	Łączna liczba przedsięwzięć rozpoczętych/realizowanych/zrealizowanych w sferze społecznej w 2018 r.	Średnia liczba przedsięwzięć rozpoczętych/realizowanych/zrealizowanych w sferze społecznej w 2018 r.	Poziom realizacji przedsięwzięć w sferze społecznej na koniec 2018 r.
PR/LPR	7702	6,96	1421	3,14	18,45%
GPR	2799	8,83	830	4,26	29,65%
Razem	10 501	7,38	2251	3,48	21,44%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n=1423.

Tabela 13. Analiza przedsięwzięć realizowanych w sferze gospodarczej do 2018 r. według typu gminy

Typ gminy	Łączna liczba przedsięwzięć w sferze gospodarczej	Średnia liczba przedsięwzięć w sferze gospodarczej	Łączna liczba przedsięwzięć rozpoczętych/realizowanych/zrealizowanych w sferze gospodarczej w 2018 r.	Średnia liczba przedsięwzięć rozpoczętych/realizowanych/zrealizowanych w sferze gospodarczej w 2018 r.	Poziom realizacji przedsięwzięć w sferze gospodarczej na koniec 2018 r.
Gmina miejska	610	3,63	169	2,56	27,70%
w tym miasta na prawach powiatu	239	4,78	81	2,61	33,89%
Gmina miejsko-wiejska	685	2,45	97	1,62	14,16%
Gmina wiejska	917	2,76	85	1,73	9,27%
Razem	2212	2,84	351	2,01	15,87%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n=780.

Tabela 14. Analiza przedsięwzięć realizowanych w sferze gospodarczej do 2018 r. według typu programu

Typ programu	Łączna liczba przedsięwzięć w sferze gospodarczej	Średnia liczba przedsięwzięć w sferze gospodarczej	Łączna liczba przedsięwzięć rozpoczętych/realizowanych w sferze gospodarczej w 2018 r.	Średnia liczba przedsięwzięć rozpoczętych/realizowanych w sferze gospodarczej w 2018 r.	Poziom realizacji przedsięwzięć w sferze gospodarczej na koniec 2018 r.
PR/LPR	1610	2,78	215	1,97	13,35%
GPR	602	3,00	136	2,06	22,59%
Razem	2212	2,84	351	2,01	15,87%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n=780.

Tabela 15. Analiza przedsięwzięć realizowanych w sferze środowiskowej do 2018 r. według typu gminy

Typ gminy	Łączna liczba przedsięwzięć w sferze środowiskowej	Średnia liczba przedsięwzięć w sferze środowiskowej	Łączna liczba przedsięwzięć rozpoczętych/realizowanych/zrealizowanych w sferze środowiskowej w 2018 r.	Średnia liczba przedsięwzięć rozpoczętych/realizowanych/zrealizowanych w sferze środowiskowej w 2018 r.	Poziom realizacji przedsięwzięć w sferze środowiskowej na koniec 2018 r.
Gmina miejska	546	3,74	190	2,47	34,80%
w tym miasta na prawach powiatu	202	5,46	74	3,52	36,63%
Gmina miejsko-wiejska	597	2,68	165	1,94	27,64%
Gmina wiejska	696	2,66	121	1,73	17,39%
Razem	1839	2,91	476	2,05	25,88%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n=631.

Tabela 16. Analiza przedsięwzięć realizowanych w sferze środowiskowej do 2018 r. według typu programu

Typ programu	Łączna liczba przedsięwzięć w sferze środowiskowej	Średnia liczba przedsięwzięć w sferze środowiskowej	Łączna liczba przedsięwzięć rozpoczętych/realizowanych/ zrealizowanych w sferze środowiskowej w 2018 r.	Średnia liczba przedsięwzięć rozpoczętych/realizowanych/ zrealizowanych w sferze środowiskowej w 2018 r.	Poziom realizacji przedsięwzięć w sferze środowiskowej na koniec 2018 r.
PR/LPR	1310	2,84	309	2,09	23,59%
GPR	529	3,11	167	1,99	31,57%
Razem	1839	2,91	476	2,05	25,88%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n=631.

Tabela 17. Analiza przedsięwzięć realizowanych w sferze przestrzenno-funkcjonalnej do 2018 r. według typu gminy

Typ gminy	Łączna liczba przedsięwzięć w sferze przestrzenno-funkcjonalnej	Średnia liczba przedsięwzięć w sferze przestrzenno-funkcjonalnej	Łączna liczba przedsięwzięć rozpoczątych/realizowanych/zrealizowanych w sferze przestrzenno-funkcjonalnej w 2018 r.	Średnia liczba przedsięwzięć rozpoczątych/realizowanych/zrealizowanych w sferze przestrzenno-funkcjonalnej w 2018 r.	Poziom realizacji przedsięwzięć w sferze przestrzenno-funkcjonalnej na koniec 2018 r.
Gmina miejska	2347	9,43	711	4,18	30,29%
w tym miasta na prawach powiatu	697	11,62	324	6,48	46,48%
Gmina miejsko-wiejska	2639	5,93	587	2,64	22,24%
Gmina wiejska	2718	5,00	538	2,49	19,79%
Razem	7704	6,22	1836	3,02	23,83%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n=1238.

Tabela 18. Analiza przedsięwzięć realizowanych w sferze przestrzenno-funkcjonalnej do 2018 r. według typu programu

Typ programu	Łączna liczba przedsięwzięć w sferze przestrzenno-funkcjonalnej	Średnia liczba przedsięwzięć w sferze przestrzenno-funkcjonalnej	Łączna liczba przedsięwzięć rozpoczętych/realizowanych/zrealizowanych w sferze przestrzenno-funkcjonalnej w 2018 r.	Średnia liczba przedsięwzięć rozpoczętych/realizowanych/zrealizowanych w sferze przestrzenno-funkcjonalnej w 2018 r.	Poziom realizacji przedsięwzięć w sferze przestrzenno-funkcjonalnej na koniec 2018 r.
PR/LPR	5762	6,03	1192	2,67	20,69%
GPR	1942	6,89	644	3,98	33,16%
Razem	7704	6,22	1836	3,02	23,83%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n=1238.

Tabela 19. Analiza przedsięwzięć realizowanych w sferze technicznej do 2018 r. według typu gminy

Typ gminy	Łączna liczba przedsięwzięć w sferze technicznej	Średnia liczba przedsięwzięć w sferze technicznej	Łączna liczba przedsięwzięć rozpoczętych/realizowanych/zrealizowanych w sferze technicznej w 2018 r.	Średnia liczba przedsięwzięć rozpoczętych/realizowanych/zrealizowanych w sferze technicznej w 2018 r.	Poziom realizacji przedsięwzięć w sferze technicznej na koniec 2018 r.
Gmina miejska	2643	13,55	704	5,62	26,64%
w tym miasto na prawach powiatu	1236	26,30	374	10,69	30,26%
Gmina miejsko-wiejska	1899	6,35	287	2,35	15,11%
Gmina wiejska	1352	3,64	212	1,96	15,68%
Razem	5894	6,81	1203	3,45	20,41%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n=865.

Tabela 20. Analiza przedsięwzięć realizowanych w sferze technicznej do 2018 r. według typu programu

Typ programu	Łączna liczba przedsięwzięć w sferze technicznej	Średnia liczba przedsięwzięć w sferze technicznej	Łączna liczba przedsięwzięć rozpoczętych/realizowanych w sferze technicznej w 2018 r.	Średnia liczba przedsięwzięć rozpoczętych/realizowanych w sferze technicznej w 2018 r.	Poziom realizacji przedsięwzięć w sferze technicznej na koniec 2018 r.
PR/LPR	4265	6,38	767	3,03	17,98%
GPR	1629	8,31	436	4,54	26,76%
Razem	5894	6,81	1203	3,45	20,41%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n=865.

Dla uszczegółowienia analizy zestawiono średnią liczbę zrealizowanych przedsięwzięć z planami ujętymi w harmonogramach w programach rewitalizacji w próbie celowej 61 gmin. Wynik tego porównania wskazuje, że nie udało się zrealizować zakładanej liczby projektów społecznych. Podobne wnioski można wyciągnąć dla innych sfer, przy czym najwyższe stopnie realizacji będą najprawdopodobniej możliwe do zaobserwowania w sferze przestrzenno-funkcjonalnej, a najniższe w gospodarczej.

W sferze gospodarczej na koniec 2018 r. zrealizowano średnio niespełna 16% zaplanowanych przedsięwzięć, przy czym dwukrotnie wyższy był stopień realizacji planu w miastach na prawach powiatu. Najmniej skuteczna była realizacja tych przedsięwzięć w gminach wiejskich. Najniższy stopień realizacji działań w sferze gospodarczej w odniesieniu do innych sfer może świadczyć o tym, że jest to sfera trudniejsza od pozostałych. Na wynik miały wpływ szczególnie poziomy wykonania w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich, gdzie w sferze gospodarczej zwykle lokowane są przedsięwzięcia podmiotów prywatnych, które najczęściej nie są w ogóle realizowane. Trudno je także monitorować. Na tym tle bardzo aktywne w sferze gospodarczej są gminy miejskie, gdzie koncentrują się działania stymulujące lokalną gospodarkę. Należy prognozować, że stopień wykonania przedsięwzięć w sferze gospodarczej w gminach miejsko-wiejskich nie będzie rósł, minimalnie wzrośnie w miastach na prawach powiatu i osiągnie najwyższą wartość w gminach miejskich.

Przedsięwzięcia w sferze gospodarczej są prawie dwukrotnie sprawniej realizowane w gminach, gdzie obowiązuje gminny program rewitalizacji, co ponownie potwierdza wniosek o lepszym przygotowaniu przedsięwzięć w GPR.

Z kolei w sferze środowiskowej na koniec 2018 r. zrealizowano średnio co czwarte z zaplanowanych przedsięwzięć. We wszystkich typach gmin stopień realizacji tych przedsięwzięć był znacznie wyższy niż w innych sferach. Jest to pochodną dwóch czynników – stosunkowo małej liczby przedsięwzięć w tej sferze i realizacji ich głównie z dofinansowaniem ze środków zewnętrznych w konkursach, które w znacznej mierze zostały rozstrzygnięte na początku perspektywy finansowej. To zresztą głównie na te konkursy „spieszyły się” gminy, wybierając pozaustawową ścieżkę realizacji działań rewitalizacyjnych.

Podobnie jak w przypadku wcześniejszych sfer, gminy posiadające GPR skuteczniej realizowały przedsięwzięcia w sferze środowiskowej niż gminy, które wybrały ścieżkę pozaustawową, jednak różnica w skuteczności w tej sferze była mniejsza. Pokazuje to, że procedura opracowania GPR, dłuższa w stosunku do LPR, nie miała faktycznego wpływu na skuteczność realizacji przedsięwzięć w sferze środowiskowej. Kluczowa w zaawansowaniu przedsięwzięć była jakość

opracowywanych dokumentów potrzebnych do uzyskania dofinansowania dla projektów. Zależność ta jest obserwowana tylko w odniesieniu do sfery środowiskowej, gdzie w największym stopniu projekty były „doklejone” do interwencji rewitalizacyjnej i byłyby realizowane niezależnie od rewitalizacji. Ze względu na możliwość uzyskania dodatkowych punktów za ujęcie projektu w programie rewitalizacji łączono projekty środowiskowe z rewitalizacją, więc konkurencja o środki determinowała decyzje o wyborze ścieżki/procedury opracowania programu rewitalizacji. Jeśli więc przeanalizuje się stopień realizacji przedsięwzięć w sferze środowiskowej według typu gminy i programu, okazuje się, że gminy wiejskie z PR/LPR skuteczniej realizowały projekty w sferze środowiskowej. Pokazuje to tylko, że były szybciej gotowe w wyścigu po środki unijne, jeśli zastosowały prostszą procedurę.

W sferze przestrzenno-funkcjonalnej na koniec 2018 r. osiągnięto średnio nieco niższy stopień realizacji przedsięwzięć niż w sferze środowiskowej i wyższy niż w sferze społecznej. Należy jednak podkreślić, że w liczbach bezwzględnych w sferze przestrzenno-funkcjonalnej poziom wykonania ustępuje tylko przedsięwzięciom w sferze społecznej. Przedsięwzięcia w tej sferze są traktowane przez gminy priorytetowo, zwłaszcza w roku wyborczym (2018). W gminach miejskich, będących jednocześnie siedzibami powiatów, zrealizowano prawie połowę zaplanowanych przedsięwzięć w sferze przestrzenno-funkcjonalnej.

Przedsięwzięcia w sferze przestrzenno-funkcjonalnej są prawie o połowę wartości sprawniej realizowane w gminach, gdzie obowiązuje gminny program rewitalizacji, co ponownie potwierdza obserwację o lepszym przygotowaniu merytorycznym projektów w GPR.

W ostatniej z analizowanych sfer, w sferze technicznej, średni stopień realizacji przedsięwzięć podstawowych na koniec 2018 r. był zbliżony do sfery społecznej, jednak w wartościach bezwzględnych niemal dwukrotnie mniej zrealizowano przedsięwzięć w tej sferze niż społecznej i o jedną trzecią mniej niż w sferze przestrzenno-funkcjonalnej. Najmniejsze procentowo średnie wykonanie uzyskano w gminach miejsko-wiejskich, zaś w liczbach bezwzględnych w gminach wiejskich. Ma to związek z ograniczoną dostępnością środków zewnętrznych na projekty o charakterze remontowo-modernizacyjnym, które dominują w tej sferze.

Przedsięwzięcia w sferze technicznej są prawie o połowę wartości skuteczniej realizowane w gminach, gdzie obowiązuje gminny program rewitalizacji. Należy podkreślić, że niski stopień realizacji przedsięwzięć w sferze technicznej w PR/LPR może świadczyć o braku faktycznych planów realizacji przedsięwzięć ze środków własnych i uwzględnianiu z nadwyżką projektów, na które być może uda się pozyskać środki zewnętrzne (np. na termomodernizację). Podważa to

wiarygodność potrzeb remontowych wyszczególnionych w znacznej części programów opracowanych w ścieżce pozaustawowej (PR/LPR).

Jak pokazuje powyższa analiza, w gminnych programach rewitalizacji, gdzie przedsięwzięcia zostały skrojone zgodnie z możliwościami finansowymi samorządów, projekty są sprawniej realizowane niezależnie od sfery. Potwierdzają to także wypowiedzi respondentów z 61 gmin w próbie celowej. Skuteczność mierzona stopniem realizacji rzeczowej projektów jest jednak i w GPR nieco niższa od zakładanej ze względu na opóźnienia w planowanych konkursach albo zmiany w projektach wynikające z wymogów dotaciodawców. Respondenci zwracają uwagę na opóźnienia w harmonogramie naborów, modyfikacje zasad uszczuplające zakres – głównie techniczny i przestrzenny. W związku z tym konieczne były korekty projektów w programach, aby zapewnić jak największy udział wydatków kwalifikowanych w ogólnym koszcie projektu. Najbardziej widoczne są oczywiście zmiany w projektach polegających na remontach budynków czy przestrzeni publicznych. Jednak ze względu na dużą liczbę wspólnot mieszkaniowych, które zgłaszały projekty do programów, warto monitorować, jaki stopień realizacji zostanie osiągnięty. Dużo wolniej będą obserwowane zmiany w sferze społecznej czy gospodarczej. Dlatego ważna jest integracja działań między sferami, wspieranie w czasie realizacji działań inwestycyjnych drobnych projektów przygotowujących społeczność lokalną do ich wykorzystania i ożywienia obszaru rewitalizacji. Na możliwość integracji działań i efekty synergii wskazują respondenci ze wszystkich grup, w szczególności przedstawiciele Komitetów Rewitalizacji i wspólnot mieszkaniowych, a także urzędów gmin.

Respondenci zresztą także mają świadomość, że efekty są zależne od horyzontu obowiązywania programu, a więc trudno oczekiwać zmian, jeśli program uchwalono rok czy dwa lata temu.

Gminny Program Rewitalizacji to jest perspektywa 2030, czyli tak naprawdę jeszcze 10 lat będzie funkcjonował dokument, a funkcjonuje dopiero 2 lata. Zbyt krótki okres, żeby mówić, czy się coś udało, czy nie (cytat, UG).

Jednocześnie zdarzają się GPR, które zostały zrealizowane w znacznym stopniu lub w całości, jeśli chodzi o zakładane przedsięwzięcia w związku z dostępem do środków np. w ramach OSI. Mimo pozornej skuteczności w realizacji nie można określić ich efektów w odniesieniu do celów interwencji. Jako standard należy promować opracowanie programów rewitalizacji, w których przedsięwzięcia zostają rozplanowane w czasie całego okresu obowiązywania, a nie jedynie w pierwszych latach. Dotyczy to nie tylko działań społecznych, ale i planowanych inwestycji. W szczególności powinny być to przedsięwzięcia różnych typów podmiotów, w tym podmiotów prywatnych. Nie powinny być

akceptowane przez IZ RPO programy z jednorodnym źródłem finansowania w postaci Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) z jedynie uzupełniającym wkładem własnym z budżetu gminy. Ze względu na konieczność rozciągnięcia w czasie zmian na obszarze rewitalizacji takie podejście powoduje zniechęcenie społeczności lokalnej i uniemożliwia osiągnięcie długoterminowych celów programów. Wraz z upływem czasu niezbędnym warunkiem podwyższenia skuteczności działań rewitalizacyjnych będzie uzupełnienie działań podejmowanych z zaangażowaniem środków zewnętrznych, głównie inwestycyjnych, o kompleksowe przedsięwzięcia społeczne i gospodarcze w niewielkiej skali, lecz dużym wpływie na funkcjonowanie społeczności. Przykładem takiego podejścia jest Wałbrzych, w którym zrealizowano jeden z pilotaży w zakresie rewitalizacji.

Gminny Program Rewitalizacji Miasta Wałbrzycha na lata 2016-2025 został uchwalony uchwałą nr XXIX/385/2016 Rady Miejskiej Wałbrzycha w dniu 18 października 2016 r. W GPR ujęto 301 przedsięwzięć, z czego 279 to zadania infrastrukturalne, a 22 działania społeczne. Przedsięwzięcia rewitalizacyjne zostały zgłoszone przez różne podmioty, głównie (183) przez wspólnoty mieszkaniowe, w tym z udziałem gminy. Pozostałe projekty (118) to:

- 63 działania przewidziane do realizacji przez gminę Wałbrzych, w tym samorządowe instytucje kultury, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej i szkoły oraz PUP,
- 55 działań zgłoszonych m.in. przez uczelnie wyższe, organizacje pozarządowe, kościoły i przedsiębiorstwa działające na obszarze rewitalizacji Wałbrzycha¹⁰.

Urząd miasta zadbał o szeroką promocję naboru propozycji projektów rewitalizacyjnych, prowadzonego w formie otwartej rekrutacji wśród mieszkańców, organizacji pozarządowych, instytucji i innych podmiotów zlokalizowanych na obszarze rewitalizacji lub prowadzących tam swoją działalność. W związku z tym zainteresowanie było ogromne, co potwierdzają respondenci z wałbrzyskich wspólnot i Komitetu Rewitalizacji. Szacowana wartość projektów zgłoszonych przez wspólnoty mieszkaniowe do GPR wyniosła 45 160 022,48 zł (załącznik 2B do GPR – Projekty TYP B - Remont, odnowa części wspólnych wielorodzinnych budynków mieszkalnych). Ramy finansowe GPR objęły nakłady w łącznej sumie 266,7 mln zł, z czego planowane dofinansowanie ze środków RPO WD 2014-2020 wyniosło 122,9 mln zł (46%), z innych źródeł UE i programów krajowych 59,7 mln zł (22%).

¹⁰ Urząd Miejski w Wałbrzychu, 2019, *Ocena aktualności i stopnia realizacji Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Wałbrzycha na lata 2016-2025*, Wałbrzych, s. 7.

W 2019 r. gmina Wałbrzych przeprowadziła pierwsze badanie monitorin-
gowe postępu w realizacji GPR, wymagane do opracowania przez art. 22 ust. 1
ustawy o rewitalizacji. Badanie objęło pierwsze dwa pełne lata jego funkcjono-
wania, tj. 2017-2018, jak i trzy miesiące 2016 r. Z raportu z „Oceny aktualności
i stopnia realizacji Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Wałbrzycha na
lata 2016-2025” wynika, że badane przedsięwzięcia charakteryzują się niskim
stopniem realizacji.

*Niski stopień realizacji przedsięwzięć po dwóch latach obowiązywania pro-
gramu (5% zakończonych projektów oraz 39% w trakcie realizacji, łącznie 44%
projektów w odniesieniu do których podjęto decyzję o ich wdrożeniu) wskazuje
na konieczność weryfikacji zadań zawartych na liście podstawowej w GPR. We-
ryfikacji należy poddać istniejące przedsięwzięcia pod kątem ich wykonalności
oraz uzupełnić o projekty charakteryzujące się wyższym stopniem wykonalności
(np. posiadające zapewnione finansowanie)¹¹.*

Główną rekomendacją z badania jest konieczność aktualizacji Gminnego
Programu Rewitalizacji Miasta Wałbrzycha na lata 2016-2025, m.in. by umożli-
wić wpisanie do programu nowych przedsięwzięć. Są to przede wszystkim
projekty objęte planem inwestycyjnym, dla których gmina Wałbrzych za-
pewniła dodatkowe finansowanie w ramach pożyczki z Europejskiego Banku
Inwestycyjnego.

Raport dotyczący wałbrzyskiego GPR nie ograniczał się jedynie do
oceny postępu rzeczowego w realizacji przedsięwzięć, ale zweryfikowano
w nim tendencje zmian wartości wskaźników dla każdego z celów programu.
Wnioski pokazują, że zbyt rozbudowany system monitorowania wcale nie
musi być zaletą, ponieważ uniemożliwia jednoznaczną ocenę tendencji na
obszarze rewitalizacji

Nadmiar wskaźników w systemie monitorowania uniemożliwia więc
ocenę skuteczności programu. Istotną barierą są także braki w wartościach
bazowych i docelowych. Jako dobrą praktykę w tym zakresie można wskazać
Ełk. W trakcie delimitacji dla wielu wskaźników wykonano tabele i wykresy
za ostatnich kilka lat. Ułatwiło to nie tylko przeprowadzenie diagnozy, ale
i opracowanie wartości docelowych wskaźników w części programu dotyczącej
monitorowania. Raporty z monitorowania, publikowane corocznie, przed-
stawiają zmiany wartości w odniesieniu do wszystkich celów i wskaźników
z wyjaśnieniem odchyień¹². Stopień szczegółowości jest w tym przypadku

¹¹ Tamże, s. 9.

¹² Sprawozdania z realizacji Programu Rewitalizacji Ełku na lata 2016-2023; http://bip.elk.warmia.mazury.pl/10041/4638/Sprawozdania_z_realizacji_Programu_Rewitalizacji_Elku_na_lata_2016-2023.

jeszcze większy niż w Wałbrzychu, więc trudno polecać go jako dobrą praktykę, natomiast sposób przedstawienia danych i wyjaśnienia zmian jest wart rekomendacji.

3.3.2. Skuteczność stosowania narzędzi ustawowych

Narzędzia ustawowe na etapie uchwały delimitacyjnej¹³ zaczynają obowiązywać wraz z uprawomocnieniem wyznaczenia obszaru rewitalizacji, jeśli w uchwale przewidziano ich zastosowanie. Rada gminy w zależności od potrzeb może zastosować oba z poniżej wymienionych narzędzi, jedno z nich lub żadne. Zgodnie z art. 11 ust. 5 pkt 1 mogą to być:

- prawo pierwokupu na rzecz gminy wszystkich nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji,
- zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy (WZ), o której mowa w art. 59 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dla wszystkich albo określonych w tej uchwale zmian sposobu zagospodarowania terenu wymagających tej decyzji, w tym zmian sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, jeżeli stan zagospodarowania obszaru rewitalizacji oraz stopień jego pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (mpzm) wskazują, że nieustanowienie zakazu może doprowadzić do niekorzystnych zmian w zagospodarowaniu obszaru rewitalizacji, pogłębiających niekorzystne zjawiska zidentyfikowane w diagnozie, będącej podstawą wniosku rady gminy.

Warto podkreślić, że po dwóch latach od przyjęcia uchwały delimitacyjnej wygasa możliwość korzystania z narzędzi w niej przewidzianej. Dotychczas jedynie nieliczne gminy dążyły do uchwalenia uchwały o ustanowieniu Specjalnej Strefy Rewitalizacji w terminie w celu przedłużenia obowiązywania narzędzi. W awangardzie był Kalisz, gdzie ustanowiono SSR w terminie, aby nie tracić zakazu wydawania „wuzetek”, i Gorzów Wielkopolski:

Na pewno skorzystaliśmy już z pierwszej możliwości, którą daje ustawa na etapie wyznaczania obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. I w uchwale delimitacyjnej zastrzeżliśmy sobie prawo pierwokupu, plus zakaz wydawania decyzji zabudowy dla obiektów powyżej 400 metrów kwadratowych. Chcieliśmy zabezpieczyć interes miasta i wprowadzić pewne działania (cytat, UG).

Prawo pierwokupu jest przez gminy stosowane niechętnie, także w gminach, które zdecydowały o jego wprowadzeniu w uchwale delimitacyjnej.

¹³ Uchwała w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, o której mowa w art. 8 ustawy o rewitalizacji.

Odpowiedzi respondentów uczestniczących w wywiadach wyjaśniają, z czego wynika tak niskie zainteresowanie utrzymaniem pierwokupu. Przede wszystkim w związku z obowiązywaniem prawa pierwokupu notariusze wymagają zaświadczeń, czy działka jest zlokalizowana na obszarze rewitalizacji. Jeśli jest, sytuacja dodatkowo się komplikuje, ponieważ notariusz sporządza i przesyła do urzędu gminy warunkowy akt sprzedaży. Urząd gminy na decyzję, czy skorzysta z prawa pierwokupu, ma 30 dni. W opinii uczestników obrotu nieruchomości, zwłaszcza starających się o kredyt, jest to zmarnowany czas. Gmina nie ma możliwości ograniczyć stosowania prawa pierwokupu, ponieważ jest ono w sposób ekstensywny przypisane do obszaru rewitalizacji (bez możliwości zawężenia np. do podobszarów) i jest przewidziane dla wszystkich nieruchomości. Przy ogólnym określeniu zakresu przedmiotowego prawa pierwokupu każda transakcja dotycząca praw własności do nieruchomości na obszarze rewitalizacji musi zostać zgłoszona do decyzji prezydenta. Tymczasem gminy, które czekają na konkretne nieruchomości, mogą być obciążone administracyjnie i nie doczekać się na pojawienie się konkretnej transakcji.

W części gmin podjęto decyzję o wykreśleniu prawa pierwokupu jeszcze w czasie obowiązywania dwuletniej ważności narzędzi w uchwale delimitacyjnej. W przypadku, gdy gmina nie planuje stosowania prawa w sposób systemowy, a jedynie przewiduje taką możliwość w odniesieniu do jednej czy dwóch potencjalnych transakcji, jest to całkowicie uzasadnione ze względu na ograniczenie obciążeń administracyjnych. Przedstawiciele urzędów gmin, mieszkańców i Komitetów Rewitalizacji w wywiadach podkreślali, że pierwokup jest źle oceniany przez lokalną społeczność i przez środowisko notariuszy, którzy traktują uchwałę delimitacyjną jako zakłócenie w obrocie nieruchomościami. Nie starają się sprawdzać samodzielnie, czy dana nieruchomość przynależy do obszaru rewitalizacji, przesuwając obowiązki w tym zakresie na urzędy gmin.

Korzystanie z tego narzędzia wymaga też gotowości do poniesienia wydatku w momencie pojawienia się transakcji na rynku, a nie wszystkie gminy mają wolne środki. Do rzadkości należą gminy z rezerwą budżetową na potencjalne zastosowanie prawa pierwokupu. Najczęściej w momencie pojawienia się pożądanej transakcji występuje się do rady gminy o zgodę na zakup. Jeśli nawet rada wyrazi zgodę, niezbędne są środki finansowe. Respondenci sygnalizują zarówno sporadyczne występowanie takich sytuacji, jak i wielokrotną konieczność rezygnacji z zakupu zgodnego z potrzebami i polityką gminy na obszarze rewitalizacji ze względu na brak środków. Oznacza to, że rezerwa w budżecie na skorzystanie z prawa pierwokupu powinna być sygnalizowana w wieloletniej prognozie finansowej (WPF), jeszcze przed ustanowieniem SSR. Przewidzenie tego prawa w SSR (po modyfikacji sygnalizowanej w podrozdziale

5.3.1.) powinno być dopuszczalne tylko w razie zapewnienia środków na ten cel w dwuletnim okresie obowiązywania tego narzędzia przewidzianego w uchwale delimitacyjnej. Sugerowane jest dodanie po art. 21 dodatkowego art. 21a ustawy o rewitalizacji w brzmieniu:

1) Niezwłocznie po podjęciu uchwały, o której mowa w art. 8 ust. 1, jeśli przewiduje ona stosowanie prawa pierwokupu, rada gminy wprowadza dwuletnie przedsięwzięcie rewitalizacyjne pod nazwą „Stosowanie prawa pierwokupu na obszarze rewitalizacji” do załącznika do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej gminy, o którym mowa w art. 226 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

2) Niezwłocznie po podjęciu uchwały, o której mowa w art. 25 ust. 1, rada gminy wprowadza na okres 10 lat obowiązywania Strefy przedsięwzięcie rewitalizacyjne pod nazwą „Stosowanie prawa pierwokupu na obszarze rewitalizacji” do załącznika do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej gminy, o którym mowa w art. 226 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Zastosowanie prawa pierwokupu zapisanego w uchwale delimitacyjnej niesie więc ze sobą w opinii większości gmin więcej ograniczeń i obciążeń niż korzyści. Wyjątkami w ocenie tego prawa są Włocławek i Płock. We Włocławku zaplanowano możliwość skorzystania z prawa pierwokupu z dużą starannością, uwzględniając pożądane typy nieruchomości w wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy oraz rezerwując na ten cel środki w budżecie. W płockim GPR korzystanie z prawa pierwokupu (w uchwale delimitacyjnej, a następnie w SSR) pozwala na dojście do pełnej własności gminy w konkretnym budynku przewidzianym do remontu, a jednocześnie zagwarantowanie przekwaterowanym mieszkańcom remontowanych kamienic bliskości wcześniejszego miejsca zamieszkania czy uzupełnienie zasobu nieruchomościowego.

W Płocku zauważono także korzystny wpływ stosowania prawa pierwokupu na lokalny rynek nieruchomości. Wcześniej przy transakcjach nieruchomościowych obserwowano zaniżanie cen w celu obniżenia podatku od czynności cywilnoprawnych. Od kiedy obowiązuje prawo pierwokupu, po jednej transakcji z wyraźnie zaniżoną ceną, gdzie pierwokup zrealizowano, już nie ma takich sytuacji. Można więc zaryzykować stwierdzenie, że pierwokup jest pomocny miastom, które są do niego przygotowane – także kadrowo. Oba wspomniane miasta mają duże zespoły, a więc obciążenie administracją jest mniej dotkliwe.

Zakaz wydawania decyzji WZ zastosowano dotychczas w Polsce czterokrotnie – w gminach Kościan i Mosina oraz w Gorzowie Wielkopolskim

i Bydgoszczy. Ponieważ w przypadku żadnej z tych gmin nie ustanowiono na obszarze rewitalizacji Specjalnej Strefy Rewitalizacji, zakazy przestały obowiązywać po upływie dwóch lat od daty wejścia w życie uchwał delimitacyjnych. W Bydgoszczy zakaz prowadził do blokowania nowych indywidualnych instalacji grzewczych na paliwo stałe. Zakazano bowiem wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla zmiany sposobu zagospodarowania terenu polegającej na:

- budowie obiektu budowlanego, w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, z indywidualnymi instalacjami grzewczymi na paliwo stałe,
- zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, wymagającej przebudowy w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, posiadającego indywidualną instalację grzewczą na paliwo stałe, nie obejmującej zmiany tej instalacji.

W Gorzowie Wielkopolskim zakazano na obszarze rewitalizacji lokalizacji nowych obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m² lub przebudowy istniejących budynków na takie cele. W przypadku Mosiny i Kościana zakres zakazu był dużo szerszy. W Kościanie ustanowiono zakaz dla następujących zmian sposobu zagospodarowania terenu i zmian użytkowania obiektów:

- budowy lub przebudowy obiektów budowlanych związanych z prowadzeniem działalności hazardowej,
- budowy lub przebudowy obiektów budowlanych, mogących znacząco lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, o których mowa w Rozporządzeniu Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2016 r. poz. 71),
- budowy lub przebudowy obiektów budowlanych o przeznaczeniu handlowym o powierzchni zabudowy powyżej 200 m²,
- budowy obiektów budowlanych z systemem grzewczym na paliwo stałe,
- przebudowy obiektów budowlanych z systemem grzewczym na paliwo stałe, nie obejmujących zmiany systemu grzewczego na system zasilany paliwem gazowym, energią elektryczną lub alternatywnym źródłem energii.

W Mosinie z kolei oprócz bezpośredniego ograniczenia inwestycji o negatywnym oddziaływaniu środowiskowym i społeczno-gospodarczym (hazard) starano się też zadbać o jakość środowiska przez minimalizację kongestii poprzez wymóg zapewnienia odpowiedniej obsługi komunikacyjnej czy podłączenia do zbiorczej kanalizacji. Zastosowane rozwiązanie jest dobrą praktyką w szczególności na obszarach rewitalizacji średnich i małych miast i miasteczek, które ze względu na presję suburbanizacyjną są zagrożone powstawaniem ekstensywnej zabudowy.

Wymienione przykłady zakresu zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy pokazują elastyczność tego narzędzia i jego przydatność w oddziaływaniu na różne sfery, w których diagnozowane są negatywne zjawiska na obszarze rewitalizacji. Mimo to narzędzie to nie jest powszechnie stosowane ze względu na:

- stosunkowo duże pokrycie obszarów rewitalizacji wyznaczonych w uchwałach delimitacyjnych planami miejscowymi, co znosi potrzebę stosowania narzędzia;
- niechęć władz gmin do ograniczania sposobów zagospodarowania terenu potencjalnym inwestorom ze względów politycznych lub gospodarczych;
- konieczność szczegółowej analizy niepożądanych sposobów zagospodarowania.

Aby narzędzie to było powszechniej wykorzystywane przez gminy podążające obecnie pozaustawową ścieżką (PR/LPR), gdzie potrzeby w zakresie ograniczania decyzji o warunkach zabudowy są znacznie większe ze względu na niższe pokrycie planami, niezbędne jest upowszechnianie dobrych praktyk i wskazówek ekspertów jeszcze przed etapem opracowania uchwał delimitacyjnych przez te gminy.

Z chwilą przyjęcia przez radę gminy uchwały delimitacyjnej, gdy w gminie obowiązują plany miejscowe przewidujące zagospodarowanie działek na obszarze rewitalizacji na cele mieszkaniowe, usługowe lub mieszane, rozpoczyna się czteroletni termin na realizację przewidzianych w planie inwestycji. Po tym okresie stawka podatku od nieruchomości dla działek niezagospodarowanych zgodnie z przeznaczeniem może istotnie wzrosnąć. Stawka podatku od nieruchomości, o której mowa powyżej, została wprowadzona poprzez uzupełnienie treści art. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, z którego wynika, że rada gminy w drodze uchwały określa wysokość stawek podatku od nieruchomości. Po raz pierwszy obowiązywała w 2016 r., a więc do końca 2015 r. gminy miały obowiązek ją podać. Zgodnie z interpretacją Ministerstwa Finansów, zgodnie z wyjaśnieniami zawartymi w piśmie Dyrektora Departamentu Podatków Lokalnych z dnia 16 listopada 2015 r. (PL-LS.834.116.2015), ustalenie stawek podatku od nieruchomości wymienionych w tym artykule jest ustawowym obowiązkiem rady gminy, od którego nie może się ona uchylać. W związku z tym stawkę wyznaczają niemal wszystkie gminy w kraju (w 2019 r. wyznaczyło ją 2466 gmin).

Z wyłączeniem dwóch gmin w Polsce w 2019 r. wszystkie gminy przyjęły stawkę jednolitą dla takich gruntów. 974 gminy przyjęły stawkę maksymalną, która dla 2019 r. wyniosła 3,09 zł od metra kwadratowego. Pozostałe zdecydowały się na mniejsze bądź większe obniżenie tej stawki. Dominowały mniejsze

obniżki, bo w kolejnych 996 gminach był to przedział od 90,0 do 99,9% maksymalnej stawki. Gminy decydują się na stosowanie najwyższej stawki ze względu na konstrukcję algorytmu wyznaczania subwencji wyrównawczej. Władze gmin wolą wobec innych typów nieruchomości obniżać stawki, widząc w tym realną korzyść polityczną lub gospodarczą. W tym przypadku stawki są martwe, ale podnoszą potencjał uzyskania dochodu z podatku od nieruchomości. Jest kilka gmin, które ustaliły tę stawkę w wysokości 0,01 zł – np. Gierałtowiec w województwie śląskim. Spośród miast na prawach powiatu najniższą przyjął Elbląg (0,81 zł – 26,2% stawki maksymalnej), gdzie stawka nie ma znaczenia ze względu na obowiązujący pozaustawowy program rewitalizacji. Niewiele, bo 1,00 zł od metra kwadratowego niezabudowanych gruntów na obszarze rewitalizacji, zapłacą właściciele w Nowym Sączu i Ostrołęce, gdzie znów stawka jest martwa w okresie obowiązywania lokalnego programu rewitalizacji. We Wrocławiu, Warszawie i Łodzi obowiązuje stawka maksymalna, przy czym jedynie w Łodzi w sposób prawnie skuteczny i jako element przemyślanej polityki miasta, która dąży do eliminacji „dziadoparkingów” z przestrzeni Strefy Wielkowiejskiej.

Spośród ankietowanych respondentów nikt nie odniósł się do stosowania podwyższonej stawki podatku od nieruchomości w rewitalizacji, raczej pojawiły się głosy o nieprzydatności tego instrumentu.

Wstępnie analizowaliśmy to i też uznaliśmy, że tak naprawdę podwyższona stawka od nieruchomości to nie jest dobre rozwiązanie (cytat, UG).

W 2019 r. obowiązywanie stawki miało raczej charakter hipotetyczny, bo w większości gmin nie minął jeszcze ustawowy termin 4 lat od wejścia w życie uchwały delimitacyjnej lub mpzp. Powoli jednak zbliża się ten termin w gminach województwa małopolskiego, które wyznaczały obszary rewitalizacji w 2016 r. Już w 2019 r. w 6 gminach ten podatek był naliczany, m.in. w Łodzi. Dwie gminy zdecydowały się na zróżnicowanie stawki (kilka różnych stawek) – małopolskie Olkusz i Bystra-Sidzina. W Olkuszu dla terenów z przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniową przyjęto 0,30 zł, z kolei dla terenów przeznaczonych pod zabudowę usługową – odpowiednio 0,75 zł.

Specjalne Strefy Rewitalizacji

Badanie przeprowadzone jesienią 2019 r. pozwoliło ustalić, że „w 32 spośród 299 gminnych programów rewitalizacji przewidziano ustanowienie Specjalnej Strefy Rewitalizacji. W 58 gminach, mimo stwierdzenia braku takiej potrzeby obecnie, dopuszczono możliwość skorzystania z narzędzi SSR w przyszłości”¹⁴. Większość gmin, gdzie obowiązuje GPR, nie planuje

¹⁴ Jadach-Sepioła A., Kułaczowska A. 2019a, dz. cyt., s. 14-15.

ustanowienia SSR. Jedynie w około co dziesiątym GPR zaplanowano wykorzystanie SSR, a jeszcze rzadziej zamiar ten został zrealizowany. W województwie pomorskim prawie wszystkie gminy (poza Słupskiem), które planowały SSR, odstąpiły od planów jej ustanowienia. Wynika to przede wszystkim z dążenia w pierwszej kolejności do realizacji prostych zadań inwestycyjnych, do których instrumentarium SSR nie jest konieczne. Zakrojone na szeroką skalę inwestycje nie mogą iść w parze z obowiązywaniem ograniczonej w czasie SSR, aby nie został zmarnowany jej potencjał usprawnienia trudniejszych działań w przyszłości.

GPR zawierają jedynie deklarację ustanowienia SSR obejmującej cały obszar rewitalizacji lub wybrane podobszary (Gdańsk, Bieruń, Ruda Śląska) na okres 10 lat, a więc maksymalny zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy. Krótszy okres obowiązywania SSR zadeklarowano jedynie w Starogardzie Gdańskim, gdzie założono obowiązywanie strefy w okresie aktywnej realizacji GPR przewidzianego na lata 2017-2025, a więc około ośmiu lat. W ankiecie nie potwierdzono jednak planów w zakresie ustanowienia SSR.

Na terenie Polski obowiązuje obecnie dziewięć Specjalnych Stref Rewitalizacji.

W 2017 r. ustanowiono pierwsze w Polsce dwie Specjalne Strefy Rewitalizacji. Następne pięć w 2018 r., a w 2019 r. dołączyły SSR we Włocławku i Świnoujściu. W konsultacjach społecznych był projekt uchwały o SSR w Wołominie, chociaż od jesieni nie został uchwalony, a planowane w 2020 r. SSR w Słupsku i Jarocinie ze względu na epidemię COVID-19 także nie zostaną sfinalizowane.

W Specjalnej Strefie Rewitalizacji może zostać zastosowany długi katalog narzędzi:

- 1) „obowiązujące z mocy prawa od wejścia w życie uchwały o ustanowieniu SSR bez konieczności wskazywania w treści uchwały:
 - a) prawo pierwokupu nieruchomości położonych w SSR,
 - b) ułatwienia prowadzenia remontów wspólnot mieszkaniowych w przypadku współwłasności gminy,
 - c) brak obowiązku wpłaty odszkodowań do depozytu sądowego w procedurze wywłaszczeń nieruchomości położonych w SSR,
 - d) możliwość zaspokojenia przez świadczenie pieniężne lub nieruchomość zamienną roszczeń majątkowych dotyczących praw do nieruchomości położonych w SSR, w których realizowane są przedsięwzięcia rewitalizacyjne,
 - e) ułatwienia w ustalaniu stron i wyjaśnianiu stosunków własnościowych na obszarze rewitalizacji;
- 2) obowiązujące w SSR fakultatywnie na mocy zapisu w uchwale określającym warunki stosowania:

- a) zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy – w uchwale należy podać zakres niedozwolonych zmian sposobu zagospodarowania terenu oraz zmian użytkowania nieruchomości,
- b) dotacje do remontów nieruchomości w SSR – w uchwale należy określić szczegółowe zasady udzielania dotacji dla właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości położonych w Strefie w związku z realizacją przedsięwzięć rewitalizacyjnych;
- 3) obowiązujące w SSR z mocy prawa, ale możliwe do zastosowania dopiero po spełnieniu dodatkowych warunków:
 - a) społeczne budownictwo czynszowe jako cel publiczny – jedynie w przypadku informacji o planowanej inwestycji celu publicznego na konkretnej nieruchomości w GPR oraz odpowiednich zapisach w mpzp/MPR,
 - b) bonifikaty przy sprzedaży nieruchomości położonych na terenie SSR – jedynie w przypadku przeznaczenia ich na cele zgodne z zapisem w GPR oraz odpowiednich zapisach w uchwale dotyczącej stosowania bonifikat przy sprzedaży nieruchomości,
 - c) możliwość podwyższenia opłaty adiacenckiej do 75% wzrostu wartości nieruchomości na terenie SSR – po uprzedniej zmianie brzmienia uchwały dotyczącej wysokości opłat adiacenckich w gminie,
 - d) ustalenie zasad przeprowadzek i eksmisji na czas wykonywania robót budowlanych najemców lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy na obszarze SSR – wymaga wprowadzenia stosownego regulaminu i uzgodnienia z wojewodą,
 - e) możliwość pozyskania dopłaty do czynszów w przypadku inwestycji remontowych w SSR – wymaga spełnienia jednocześnie kilku warunków w odniesieniu do zakresu inwestycji oraz obowiązywania w gminie uchwały regulującej zasady przeprowadzania naboru wniosków o zawarcie umowy najmu, maksymalną wysokość miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego i wysokość obowiązkowej kaucji¹⁵.

W badaniu z jesieni 2019 r. przedstawiciele gmin, w których ustanowiono SSR, nisko ocenili skuteczność narzędzi ustawowych. Małą skuteczność narzędzi tłumaczy też odstępowanie od planów w GPR w gminach, gdzie SSR zostały zapisane w GPR. Pozytywnie oceniano jedynie dotacje w SSR. Opinie respondentów wywiadów prowadzonych na potrzeby niniejszego badania ewaluacyjnego pokazują zróżnicowane zainteresowanie stosowaniem narzędzi SSR.

W gminach, gdzie istnieją problemy własnościowe bądź przeszkody urbanistyczne wynikające z wieloletnich zaniedbań i braku spójnego planu

¹⁵ Tamże, s. 24-25.

rozwoju przestrzennego – istnienia pustych działek w centrum, SSR jest oceniana pozytywnie, nawet mimo nakładu pracy potrzebnego na jej ustanowienie.

Dla większości gmin SSR nie jest jednak konieczna, zwłaszcza gdy planowane działania są prostymi projektami remontowo-modernizacyjnymi lub interwencją społeczno-gospodarczą. Część gmin była wstępnie zainteresowana, ale po pierwszych doświadczeniach innych gmin lub swoich ocenach dostosowania do lokalnych uwarunkowań zrezygnowała z tego rozwiązania. Respondenci dostrzegają, że w przyszłości wraz z prowadzeniem trudniejszych projektów, które na razie ustępują miejsca prostszym z łatwiejszym dotacyjnym finansowaniem, narzędzia SSR mogą okazać się przydatne, a nawet niezbędne. Dla części z kolei jest to wyzwanie, które wiąże się z potrzebą pozyskania nowej wiedzy albo rozszerzeniem zespołu.

My rozważamy, ale jest to na takim etapie dość raczkującym, ponieważ jest to nowe narzędzie i nie ma dość czasu, żeby się tak zapoznać, nie mamy potencjału osobowego (cytat, UG).

Najbardziej sprawdzonym narzędziem SSR są dotacje. We wszystkich gminach, gdzie je wprowadzono (Polkowice, Włocławek, Kalisz, Płock), zostały pozytywnie ocenione przez wszystkich ankietowanych i są planowane do utrzymania. W miastach, które aktywnie korzystają z dotacji, wypracowano procedury naboru wniosków, ich uzupełniania, rozliczania. Podstawowy tryb postępowania z wnioskami o udzielenie dotacji zakłada ogłoszenie naboru przez wójta, burmistrza lub prezydenta, który z kolei powołuje w drodze zarządzenia komisję w celu rozpatrzenia złożonych wniosków. W poszczególnych miastach wykształciły się różnorodne warianty wyboru komisji i ogłaszania naboru. Termin ogłoszenia o naborze może być uwarunkowany przyjmowaniem budżetu gminy (Włocławek), powiązany ze z góry ustalonym terminem składania wniosków (Łódź, Polkowice) lub zależeć od innych czynników niewskazanych jednoznacznie (Opole Lubelskie). W Płocku i Świnoujściu nie przewidziano odrębnego ogłoszenia o naborze wniosków, ponieważ wskazano terminy składania wniosków. Jedynie w jednym przypadku wskazano maksymalną kwotę dotacji – w Ośnie Lubuskim, w wysokości 50 000 zł. Z kolei w Opolu Lubelskim dokonano tego pośrednio. Gmina może bowiem wskazać maksymalną wartość prac lub robót objętych wnioskiem, która będzie stanowiła podstawę wyliczenia wysokości dotacji. Maksymalna wartość ma bazować na danych Sekocenbudu, obowiązujących w kwartale poprzedzającym złożenie wniosku. Wniosek o udzielenie dotacji ma jednakową zawartość dla większości gmin.

Dla wszystkich gmin kluczowa jest synchronizacja uchwał budżetowych i terminu przyznawania dotacji. Rozstrzygnięcie naborów następuje najczęściej po podjęciu uchwały budżetowej. We Włocławku przyjęło odmienną procedurę,

Tabela 21. Specjalne Strefy Rewitalizacji w Polsce

Gmina	Data przyjęcia	Wskazane w uchwale narzędzia ustawowe	Link do uchwały
Łódź	22 lutego 2017 r.	dotacje na roboty budowlane polegające na remoncie lub przebudowie oraz na prace konserwatorskie i restauratorskie w odniesieniu do nieruchomości niewpisanych do rejestru zabytków	Uchwała nr XLII/1095/17 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 22 lutego 2017 r. w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji miasta Łodzi Specjalnej Strefy Rewitalizacji
	5 kwietnia 2017 r. (aktualizacja)		Uchwała nr XLV/1182/17 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 5 kwietnia 2017 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji miasta Łodzi Specjalnej Strefy Rewitalizacji
Płock	29 sierpnia 2017 r.	– dotacje na roboty budowlane polegające na remoncie lub przebudowie oraz na prace konserwatorskie i restauratorskie w odniesieniu do nieruchomości niewpisanych do rejestru zabytków; – prawo pierwokupu nieruchomości	Uchwała nr 612/XXXV/2017 Rady Miasta Płocka z dnia 29 sierpnia 2017 r. w sprawie ustanowienia na pierwszym podobszarze rewitalizacji miasta Płocka Specjalnej Strefy Rewitalizacji
Bytom	26 lutego 2018 r.	prawo pierwokupu nieruchomości	Uchwała nr LX/797/18 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 26 lutego 2018 r. w sprawie ustanowienia na terenie Bytomia Specjalnej Strefy rewitalizacji na podobszarach rewitalizacji: nr 8 - Boberek, nr 10 - Śródmieście, nr 12 - Rozbark i nr 13 - Śródmieście Południe

Kalisz	24 maja 2018 r.	dotacje na roboty budowlane polegające na remoncie lub przebudowie oraz na prace konserwatorskie i restauratorskie w odniesieniu do nieruchomości niewpisanych do rejestru zabytków dla właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości położonych na obszarze SSR	Uchwała nr LIII/719/2018 Rady Miasta Kalisza z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji Miasta Kalisza Specjalnej Strefy Rewitalizacji
	28 marca 2019 r. (aktualizacja)		Uchwała nr XVII/91/2019 Rady Miasta Kalisza z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie zmiany uchwały nr LIII/719/2018 Rady Miasta Kalisza w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji Miasta Kalisza Specjalnej Strefy Rewitalizacji
Polkowice	31 sierpnia 2018 r.		Uchwała nr XXXIII/461/18 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 31 sierpnia 2018 r. w sprawie Specjalnej Strefy Rewitalizacji w gminie Polkowice
Ośno Lubuskie	27 września 2018 r.		Uchwała nr XXV/262/2018 Rady Miejskiej w Ośnie Lubuskim z dnia 27 września 2018 r. w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji miasta Ośna Lubuskiego Specjalnej Strefy Rewitalizacji
Opole Lubelskie	16 października 2018 r.		Uchwała nr XLIX/358/2018 Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim z dnia 16 października 2018 r. w sprawie ustanowienia na terenie Opola Lubelskiego Specjalnej Strefy Rewitalizacji na obszarze rewitalizacji
Włocławek	9 kwietnia 2019 r.		Uchwała nr VIII/57/2019 Rady Miasta Włocławek z dnia 9 kwietnia 2018 r. w sprawie ustanowienia Specjalnej Strefy Rewitalizacji na obszarze rewitalizacji Miasta Włocławek
Świnoujście	25 kwietnia 2019 r.		Uchwała nr X/94/2019 Rady Miasta Świnoujście z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie ustanowienia na terenie Gminy Miasto Świnoujście Specjalnej Strefy Rewitalizacji na podobozarach rewitalizacji: OR-1 Centrum i OR-3 Warszów
	30 maja 2019 r. (aktualizacja)		Uchwała nr XII/104/2019 Rady Miasta Świnoujście z dnia 30 maja 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia na terenie Gminy Miasto Świnoujście Specjalnej Strefy Rewitalizacji na podobozarach rewitalizacji: OR-1 Centrum i OR-3 Warszów

Źródło: Jadach-Sepiolo A., Kułaczowska A., 2019a, dz. cyt., s. 18-19.

starając się uprzedzić składane wnioski i zarezerwować w budżecie kwotę jak najbardziej zbliżoną do oczekiwań wnioskodawców. Pierwszy etap to składanie informacji o zamiarze ubiegania się o dotację. Składanie informacji zostało zaplanowane na okres od dnia 30 czerwca do dnia 31 sierpnia każdego roku, poprzedzającego rok, w którym dotacja ma być udzielona. Ważne z perspektywy potencjalnych wnioskodawców jest zastrzeżenie, że niezłożenie informacji nie wyklucza możliwości złożenia wniosku o udzielenie dotacji. Informacje uzyskane na pierwszym etapie usprawniają właściwą procedurę naboru wniosków, ponieważ pozwalają na bezpośrednią współpracę właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości z właściwym merytorycznie wydziałem Urzędu Miasta Włocławek w celu sprawnej weryfikacji posiadanych dokumentów, niezbędnych do ubiegania się o dotację w ramach planowanego zakresu dotacji przewidzianego dla poszczególnych programów. Na tym etapie właściciel lub użytkownik wieczysty może uzyskać informacje o brakujących dokumentach, pozwoleniach, koniecznych uzgodnieniach itp., które są wymagane do złożenia wniosku o udzielenie dotacji. Drugi etap to składanie wniosków o udzielenie dotacji. Podstawowym warunkiem uzyskania dotacji są działania służące realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych wynikających z Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Włocławek na lata 2018-2028.

Nie obywa się bez trudności w wydatkowaniu i rozliczaniu dotacji, zwłaszcza w pierwszym roku uruchamiania procedury. W odbiorze uczestniczy zawsze wnioskodawca i kierownik robót lub prac. Również w gminach, gdzie nie wskazano tej informacji w uchwale, należy założyć, że jest to powszechna praktyka. Dodatkowo, w Łodzi, Włocławku i Świnoujściu członkiem komisji jest pracownik jednostki organizacyjnej urzędu miasta, odpowiedzialnej za rewitalizację. W Łodzi i Kaliszu założono, że w przypadku zabytków wpisanych do gminnej ewidencji zabytków lub położonych na obszarze wpisanym do gminnej ewidencji zabytków w odbiorze bierze udział przedstawiciel służb konserwatorskich. Standardem jest składanie do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta sprawozdania merytorycznego i finansowego z wykonanych robót lub prac. Wymagane załączniki powtarzają się we wszystkich gminach, ale wprowadzane są także dodatkowe wymogi, np. kosztorysy powykonawcze, dokumentacja opisowa i fotograficzna, a także konieczność oznaczenia na każdej fakturze VAT i każdym rachunku kwoty sfinansowanej z wkładu własnego i dotacji. Strona formalna jest trudna dla wielu wnioskodawców i na podstawie opinii respondentów można stwierdzić, że przydatne byłyby krótkie materiały informacyjne ułatwiające rozliczenie dotacji. Opracowania takie istnieją w Bytomiu i Włocławku dzięki realizacji odpowiednio projektu pilotażowego i modelowego.

W Opolu Lubelskim, gdzie mimo uchwały o ustanowieniu SSR dotacje nie są stosowane, na etapie prac nad uchwałą zainteresowanie właścicieli nieruchomości było znaczne. Zmiana władzy spowodowała zamrożenie realizacji uchwały bez jej formalnego wstrzymania (cały czas biegnie okres obowiązywania). Po roku martwych przepisów zainteresowanie osłabło, ale na obszarze rewitalizacji znajdują się ciągle właściciele nieruchomości, którzy bez tego wsparcia podejmują działania remontowe, oczekując jedynie pomocy w uzgodnieniu dokumentacji projektowej.

Może to być pozytywną oznaką ożywienia działań remontowych właścicieli, którzy dysponują wystarczającymi środkami własnymi na ich realizację, a więc uruchomienie dotacji, zanim ten rynkowy proces odnowy osłabnie, byłoby niecelowe. Jednocześnie ze względu na niewykorzystanie instrumentów warto byłoby zawiesić obowiązywanie SSR, aby czas jej trwania nie był tracony bezproduktywnie.

Dotychczas niewiele miast planuje zastosowanie innych narzędzi. Sześć miast pracuje nad przygotowaniem projektów mieszkaniowych z zastosowaniem społecznego budownictwa czynszowego jako celu publicznego, co możliwe jest jedynie na obszarze SSR. We Włocławku został ogłoszony konkurs urbanistyczno-architektoniczny na zagospodarowanie przestrzeni wskazanej w GPR pod społeczne budownictwo czynszowe. Wypracowane rozwiązania będą stanowiły wkład merytoryczny do zmiany planu miejscowego. Słupsk, Łódź i Świnoujście pracują nad zmianami w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (lub miejscowych planach rewitalizacji, MPR), żeby społeczne budownictwo czynszowe było można zrealizować. W Kaliszu przystąpiono do opracowania miejscowego planu rewitalizacji, a w Płocku do zmiany mpzp. W Wałbrzychu, Bytomiu i Polkowicach nie planuje się stosowania tego narzędzia w najbliższym czasie.

We Włocławku są także podejmowane pierwsze próby wykorzystania ułatwień w ustalaniu stron i wyjaśnianiu stosunków własnościowych nieruchomości w SSR. Do tej pory inne gminy nie próbowały stosować tego instrumentu, więc doświadczenie włocławskie jest szczególnie cenne. Respondenci wskazali, że w procesie inwestycyjnym mają obowiązek skutecznie zawiadomić wszystkich sąsiadów. Ponieważ w części przypadków stan prawny jest nieuregulowany, nie ma możliwości udostępnienia korespondencji, powiadomienia stron postępowania. Art. 32 ustawy o rewitalizacji dopuszcza, aby w SSR dostarczyć korespondencję na adresy wskazane w księgach wieczystych bądź katastrze nieruchomości. Ze względu na ograniczenia stosowania tego trybu ma on jednak niewielkie zastosowanie, więc we Włocławku sformułowano rekomendację w zakresie jego udoskonalenia poprzez dopuszczenie obwieszczenia

na nieruchomości jako skutecznej formy powiadomienia stron w przypadku nieuregulowanych stanów prawnych i braku adresów w księgach wieczystych i katastrze.

W związku z tym rekomendowane jest uzupełnienie art. 32 o dodatkowy punkt 3 o brzmieniu:

Jeżeli nie są prowadzone księgi wieczyste i nie można ustalić adresu na podstawie katastru nieruchomości obwieszczenie na nieruchomości uznaje się za skuteczne.

Miejscowe plany rewitalizacji

Miejscowe plany rewitalizacji (MPR)¹⁶ mogą być uchwalane w gminach, gdzie obowiązują gminne programy rewitalizacji, jeśli zamiar taki zostanie ujawniony w programie (art. 15 ust. 1 pkt 13c ustawy o rewitalizacji). Dotychczas nie uchwalono żadnego MPR w Polsce. W czterech miastach przystąpiono do jego opracowania:

- uchwała nr L/686/18 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie przystąpienia do opracowania miejscowego planu rewitalizacji „Długa” w Słupsku,
- uchwała nr LVI/420/2018 Rady Miasta Świnoujście z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu rewitalizacji Gminy Miasto Świnoujście dla kwartału położonego w rejonie ulic: Jarosława Dąbrowskiego, Józefa Bema, Plac Wolności i Plac Kościelny,
- uchwała nr VI/67/2019 Rady Miasta Kalisza z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu rewitalizacji „Jabłkowski-eg-Podgórze” w Kaliszu,
- uchwała nr VI-31/2019 Rady Miejskiej w Wołominie z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu rewitalizacji rejonu ulicy Warszawskiej w Wołominie¹⁷.

Deklaracje dotyczące planowanego opracowania w GPR zawarto także w Wałbrzychu, Lesznie i Włocławku. W Wałbrzychu i Włocławku zrezygnowano z zamiaru opracowania planu ze względu na jego zbytnią szczegółowość w stosunku do potrzeb obszaru.

Gminy, które opracowały GPR, należą do najlepiej zarządzanych w Polsce, także w zakresie opracowywanych dokumentów. U nich brak potrzeby opraco-

¹⁶ Miejscowy plan rewitalizacji został zdefiniowany w art. 37f ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 293 z późn. zm.).

¹⁷ Więcej zob. Jadach-Sepioła A., Kułaczowska A., 2019a, dz. cyt., s. 66-71.

wania MPR wynika więc najczęściej z najprostszej przyczyny, tj. wystarczającego (lub pełnego) pokrycia planistycznego obszaru rewitalizacji.

Akurat wprowadzenie programu rewitalizacji zbiegło się z tworzeniem planu miejscowego dla śródmieścia, to jakby myśmy potem mieli znowu zmieniać plan na ten rewitalizacji, bo to bardzo podobny obszar zajmuje, to jakby nie było sensu, nie ma takich projektów, które by tego wymagały (cytat, UG).

Doświadczenia miast, które rozpoczęły prace nad MPR, pokazują, że narzędzie to jest przydatne, jeśli na obszarze objętym planem występują zadawnione konflikty przestrzenno-funkcjonalne i konieczne są uszczegółowione rozstrzygnięcia, na które plan miejscowy nie pozwala. Przykładowo, w Słupsku działania rewitalizacyjne w zakresie przestrzeni publicznych obejmą gruntowną przebudowę kilku ulic, podwórka, wprowadzenie zieleni w pasach drogowych, wyposażenie przestrzeni w meble miejskie i zmianę oświetlenia ulicznego. MPR będzie więc zawierać ustalenia o najszerszym zakresie z dotychczas rozważanych, w tym:

- zasady kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania jej z zabudową istniejącą,
- charakterystyczne cechy elewacji projektowanych budynków,
- zagospodarowanie i wyposażenie terenów przestrzeni publicznych, w tym urządzania i sytuowania zieleni,
- zasady kształtowania pasa ruchu drogowego jako przestrzeni publicznej (przewidujących np. uspokojenie ruchu ulicznego, wykreowanie przestrzeni wspólnych, tworzenie miejsc typu woonerf),
- przekroje ulic i wizualizacje planowanej zabudowy,
- zakazy i ograniczenia działalności handlowej lub usługowej oraz maksymalnej powierzchni sprzedaży,
- zakres inwestycji głównej i uzupełniających, w przypadku zawarcia umowy urbanistycznej (o której mowa w art. 37i ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 293 z późn. zm.) i w której inwestor, w zamian za zgodę na wykonanie inwestycji głównej, zobowiązuje się do realizacji na swój koszt i nieodpłatnego przekazania gminie inwestycji uzupełniających),
- zakres niezbędnej do wybudowania infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali.

Również w Kaliszu trwają prace nad MPR, na trudnym obszarze, gdzie od wielu lat piętrzą się problemy urbanistyczne, a w konsekwencji i społeczne ze względu na złe warunki bytowe. Szczegółowe ustalenia, jakie będzie zawierał przygotowywany plan, ma pozwolić na spójną przebudowę infrastruktury drogowej i sieciowej, w tym wprowadzenie sieci ciepłowniczej, przeprowadzenie

zakrojonych na szeroką skalę remontów, a także przejąć kamienice o nieuregulowanym stanie prawnym na cele budownictwa społecznego.

MPR powinien być traktowany, jak dzieje się w Słupsku czy Kaliszu, jako narzędzie kompleksowej interwencji urbanistycznej, a nie do prostych potrzeb jak na razie definiowanych w większości gminnych programów rewitalizacji.

3.3.3. Wybór ścieżki opracowania programu rewitalizacji a skuteczność działań rewitalizacyjnych

Analiza przyczyn wyboru ścieżki ustawowej w opracowaniu programu rewitalizacji pokazuje, że możliwość zastosowania narzędzi ustawowych nie była główną przesłanką w podejmowaniu decyzji. Nie chodziło o zwiększenie skuteczności działań rewitalizacyjnych dzięki instrumentarium SSR. Dużo istotniejsze były kwestie proceduralne – czas opracowania programu pozaustawowego był znacznie krótszy, co dawało większe szanse gminom na wpisanie się w kalendarz naboru wniosków o dofinansowanie w ramach RPO. Oznacza to, że duża część gmin musiała dopracować w istotny sposób działania rewitalizacyjne w stosunku do pierwszej wersji programów.

Ścieżka, którą wybraliśmy, była uproszczona, ponieważ stanowiło to dokument niezbędny do aplikacji o środki z programów regionalnych, z których otrzymaliśmy dofinansowanie, po analizie wydawało nam się, że szybciej dokument po prostu zostanie zatwierdzony w tej prostszej ścieżce (cytat, UG).

Dopuszczona art. 52 ust. 1 ustawy dwutorowość postępowania (GPR lub PR/LPR) nie była czytelna dla wielu gmin. Doszukiwano się dodatkowych korzyści lub obostrzeń w związku z warunkową możliwością realizacji PR/LPR do końca okresu przejściowego. Można wyróżnić trzy przyczyny determinujące wybór ścieżki wśród gmin, w których zdecydowano się na GPR:

- potrzeba wykorzystania narzędzi ustawowych,
- usztywnione wymogi samorządu województwa,
- troska o efektywność wydatkowania środków publicznych (dążenie do opracowania jednego zamiast dwóch dokumentów w krótkim czasie).

W części gmin pojawiła się także nadzieja na dodatkowe środki, do pozyskania których będą dopuszczone jedynie gmin z GPR.

W niektórych regionach przekaz urzędu marszałkowskiego sugerował, że możliwe jest tylko opracowanie GPR albo jak w województwie małopolskim – można było podążyć jedynie ścieżką ustawową. Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Małopolskiego na

lata 2014-2020 (IZ RPO WM) – jako jedyna w kraju – wprowadziła wymóg opracowania gminnych programów rewitalizacji dla wszystkich gmin, które w chwili wejścia w życie ustawy nie miały aktualnego programu rewitalizacji. Tym samym gminy te, chcąc skorzystać z dofinansowania unijnego w ramach RPO WM 2014-2020 na działania rewitalizacyjne planowane w programach, nie miały możliwości powołania się na odstępstwo zawarte w art. 52 ust. 1 ustawy. Jedynie kilka gmin w województwie małopolskim spełniło warunek wynikający z interpretacji IZ RPO WM, ponieważ w chwili wejścia w życie ustawy miały aktualny dokument. Niezależnie od wielkości gminy i charakteru potrzeb rewitalizacyjnych pozostałe gminy były zmuszone opracować dokument zgodny z ustawową procedurą, której pierwszym etapem jest delimitacja obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji oraz potwierdzenie ich uchwałą rady gminy. W efekcie województwo małopolskie stało się największym w Polsce laboratorium metodyki delimitacji tych obszarów i opracowania ustawowych programów rewitalizacji. Proces weryfikacji 142 dokumentów w procedurze wpisu do Wykazu programów rewitalizacji gmin województwa małopolskiego rozpoczął się w lutym 2017 r., a zakończył w sierpniu 2018 r. Wykaz obejmuje 138 gminnych programów rewitalizacji, przyjętych w trybie art. 14 ustawy o rewitalizacji i cztery programy, przyjęte w trybie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym¹⁸.

Opisaną praktykę samorządu województwa małopolskiego należy ocenić negatywnie, ponieważ niezależnie od specyfiki gmin (dominacja gmin wiejskich) i ich potrzeb w zakresie wykorzystania narzędzi ustawowych były one zobligowane do przejścia ścieżki ustawowej w opracowaniu programu. Dla większości gmin w Małopolsce był to zbędny wysiłek merytoryczny i organizacyjny, a także – wobec zlecenia opracowania tych programów zewnętrznym wykonawcom – znacznie wyższy wydatek ze względu na wyższe koszty opracowania GPR niż PR/LPR. Warto podkreślić, że ustawodawca celowo pozostawił wybór ścieżki opracowania PR radom gminy, wychodząc z założenia, że na początkowym etapie wdrażania ustawy tylko te gminy powinny testować jej instrumentarium, w których charakter i skala potrzeb to uzasadniają.

W innych regionach GPR wybierano najczęściej, aby uniknąć w przyszłości konieczności wydatkowania nowych środków na opracowanie dokumentu nowego typu, zwłaszcza wobec wymogów w zakresie partycypacji.

¹⁸ Jadach-Sepiolo A., Spadło K., 2018, *Metodyka delimitacji obszarów rewitalizacji na potrzeby opracowania gminnych programów rewitalizacji w Małopolsce*, [w:] Lorens P. (red.), 2019, *Urbanistyczne aspekty transformacji miast*, „Studia KPZK PAN”, t. 192, s. 83-84.

Doszliliśmy do wniosku z gronem ekspertów, że w nie tak długiej perspektywie będziemy musieli ten dokument dostosowywać do wymogów ustawy o rewitalizacji, to stwierdziliśmy, że od razu zrobimy szerzej. I szerzej potraktujemy tę metodę partycypacyjną, ten dokument. Bo to są dokumenty, które nie powinny oddziaływać kadencyjnie czy w perspektywach kilkuletnich, tylko na kilkanaście lat ramy mieć przyjęte, według których miasto krok po kroku będzie dążyło (cytat, UG).

Zdarzały się także decyzje wyboru GPR z uwagi na zrealizowanie wszystkich dotychczasowych zamierzeń inwestycyjnych w poprzednim LPR i potencjalnego zapotrzebowania na narzędzia ustawowe. Szczególnie wyróżnia się przypadek Polkowic, gdzie w wywiadzie stwierdzono, że propozycja pójścia ścieżką ustawową wyszła od mieszkańców, którzy byli świadomi możliwości, jakie będą wynikać z ustanowienia SSR. Jest to idealna praktyka przeciwdziałania gentryfikacji.

Ogólnie decyzja o podjęciu uchwały o gminnym programie rewitalizacji gdzieś wypłynęła może od mieszkańców, bo faktycznie te budynki z szarej płyty, te stare budynki z lat sześćdziesiątych, siedemdziesiątych, osiemdziesiątych faktycznie gdzieś tam mieszkańcom zaczęły przeszkadzać. Sama decyzja o podjęciu gminnego programu rewitalizacji właśnie szła w tym kierunku, żeby nie było takich wykluczeń, czy to społecznych, czy to właśnie takich architektonicznych, żeby to wszystko jednak w gminie wyglądało jednolicie, żeby nie było właśnie takich osiedli, które są wyniszczone, zdezelowane, zdegradowane (cytat, UG).

Istotnym bodźcem do opracowania GPR było także dofinansowanie z PO PT 2014-2020 lub Modelowej Rewitalizacji Miast, dzięki czemu przeprowadzono szersze analizy na potrzeby delimitacji czy pogłębionej diagnozy obszaru rewitalizacji.

Od początku zdecydowaliśmy się, że pójdziemy drogą gminnego programu rewitalizacji. I miało to też związek z tym, że przystąpiliśmy do programu modelowej rewitalizacji, stwierdziliśmy ambitnie, że pójdziemy tą ścieżką nową i weźmiemy na warsztat GPR (cytat, UG).

Gmin, w których od razu świadomie planowano GPR ze względu na narzędzia, było niewiele. Czas pokazał, że w tych właśnie gminach strefy zostały już ustanowione i efektywnie wykorzystywane są ich zalety.

Sami w swoim gronie zdecydowaliśmy, co prawda najpierw się przymierzaaliśmy do aktualizacji lokalnego programu rewitalizacji, w międzyczasie pojawiła się ustawa. I po zapoznaniu się z narzędziami, jakie daje ustawa, stwierdziliśmy, że pójdziemy nową drogą, żeby móc spróbować przyspieszyć trochę ten proces (cytat, UG).

W części gmin nastąpiła potem weryfikacja zasadności podjętej decyzji – w niektórych niedostosowanie narzędzi do lokalnych potrzeb przyniosło rozczarowanie. Zabrakło analizy zasadności ustanowienia SSR na wcześniejszym etapie lub opracowano GPR, licząc na dodatkowe środki finansowe, które się nie pojawiły. Dodatkowo, jeśli gmina stosowała tylko prawo pierwokupu, respondenci mieli wyrobione zdanie, że narzędzia okazały się pracochłonne i mało skuteczne. Jeśli w gminie nie są stosowane narzędzia, a zostało zaangażowane dużo pracy i środków w opracowanie GPR, także nastąpiło rozczarowanie, zwłaszcza jeśli środki były wydatkowane z budżetu gminy, bez współfinansowania z dotacji.

W gminach, gdzie wykorzystano dotację na pokrycie kosztów opracowania GPR, pomimo że nie korzysta się w nich z narzędzi ustawowych albo korzysta w ograniczonym stopniu, doceniane są korzyści wynikające z przećwiczenia procedury, która wkrótce będzie obowiązkowa.

Generalnie po bożemu chcieliśmy to zrobić, bo jak robić to już robić. Zadecydowaliśmy od razu, później inne samorządy po nas zaczęły korzystać z tej ścieżki uproszczonej. Ale już nie odwracaliśmy procedury i zostaliśmy przy ustawowej. Nie ma jakiegoś podłoża jakiegoś supermerytorycznego, [...] póki co nie ma takiej woli i potrzeby, żebyśmy korzystali z tych specjalnych narzędzi, które daje ustawa, więc no tak jak mówię, zrobiliśmy to zgodnie z ustawą, nie chcieliśmy już cofać się z tej ścieżki. Nie jest to jakoś specjalnie bardzo problematyczne, baliśmy się trochę tak potem, że większość poszła tymi wytycznymi a nie ustawą, ale nie jest jakoś źle (cytat, UG).

Zastrzeżenia, wynikające z wywiadów przeprowadzonych na potrzeby niniejszego badania, znajdują potwierdzenie w wynikach badania z jesieni 2019 r. Wśród miast modelowych, w których będą dopiero przygotowywane GPR, w pięciu uznano, że będzie to zadanie podejmowane z powodu konieczności przejścia na GPR do końca 2023 r., najpóźniej jak dopuszcza to prawo. Jedynie w dwóch miastach (Dąbrowa Górnicza i Żyrardów) GPR będzie opracowany prawdopodobnie wcześniej ze względu na możliwość zastosowania narzędzi ustawowych, a więc usprawnienie realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

Podsumowując, za wyborem ścieżki pozaustawowej przemawiał krótszy czas opracowania programu lub brak potrzeby zastosowania narzędzi ustawowych do realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Z kolei za ścieżką ustawową przemawiały wymogi IZ RPO, potencjalne preferencje dla przedsięwzięć z GPR w dostępie do wsparcia ze środków publicznych, które pojawiły się z dużym opóźnieniem w stosunku do oczekiwań gmin, oraz dostęp do narzędzi ustawowych.

3.3.4. Skuteczność wsparcia merytorycznego udzielanego gminom przez IZ RPO

Wsparcie urzędów marszałkowskich dla gmin w procesie rewitalizacji było w obecnej perspektywie nie do przecenienia. Wraz z wdrożeniem nowego podejścia do rewitalizacji w 2015 r. urzędy marszałkowskie wzmocniły swoje kompetencje w zakresie oceny programów rewitalizacji pod kątem wymogów wskazanych w Wytycznych. Dzięki organizacji konkursów dotacji na opracowanie lub aktualizację programów rewitalizacji we współpracy z Ministerstwem Rozwoju (obecne MFiPR) otrzymały także środki na:

- upowszechnienie rozumienia rewitalizacji jako procesu kompleksowych, interdyscyplinarnych przemian ukierunkowanych na wyprowadzenie obszarów zdegradowanych z kryzysu,
- wzmocnienie zdolności gmin do tworzenia mechanizmów partycypacji społecznej i angażowania mieszkańców, podmiotów publicznych, prywatnych oraz innych interesariuszy w przygotowanie programów rewitalizacji, a tym samym w wyprowadzanie z kryzysu obszarów zdegradowanych.

W każdym regionie powołano Zespół ds. rewitalizacji, który służył bieżącą radą pracownikom urzędów gmin (a często i firmom zewnętrznym działającym na ich zlecenie). W 15 regionach zespoły te działały w ramach umowy z Ministerstwem, w jednym (woj. warmińsko-mazurskie) – na bazie wewnętrznych dokumentów. W regionach, które podpisały z Ministerstwem umowę, Zespoły ds. rewitalizacji uzyskały środki na działania edukacyjne. Oferowano szkolenia, wsparcie doradcze, a także pracownicy urzędów marszałkowskich na bieżąco weryfikowali (często kilkukrotnie w wersji roboczej) programy rewitalizacji. Dzięki temu jakość dokumentów była wystarczająca, aby możliwe było wpisanie ich do wykazu zweryfikowanych programów, co dopiero pozwalało gminom ubiegać się o dofinansowanie zapisanych w nich przedsięwzięć rewitalizacyjnych lub uzyskanie premii punktowej w części konkursów w działaniach komplementarnych do celu tematycznego 9b. W województwie warmińsko-mazurskim odczuwalne są negatywne skutki braku umowy na ówczesnym etapie – niewielkie doświadczenie w ocenie programów rewitalizacji, które podlegały ocenie jedynie jako załączniki do projektów rewitalizacyjnych (praktyka z lat 2007-2013).

Gminy oceniają wsparcie uzyskane od Zespołów ds. rewitalizacji pozytywnie. Doceniają możliwość stałego kontaktu z pracownikami urzędów marszałkowskich w formie bezpośrednich spotkań i rozmów telefonicznych. Niezależnie od regionu dominują pochlebne opinie akcentujące zaangażowanie członków tych zespołów.

Pracownicy urzędu bardzo byli pomocni na każdym etapie i naprawdę nie możemy narzekać w tym zakresie. Byli zawsze bardzo otwarci, radzili, jeśli mieliśmy problemy. Było kilka spotkań w sytuacjach, kiedy gminy miały bardzo poważne problemy ze stworzeniem GPR. I zawsze do nas wychodzili z inicjatywą i w mojej opinii, nie ma podstaw, żeby w jakikolwiek sposób narzekać na zespół (cytat, UG).

Nawet jeśli pojawiały się problemy lub spory dotyczące treści programów, wsparcie było oceniane jako potrzebne. Obie strony dążyły do usunięcia błędów i niedociągnięć programów, nie było wyczuwalnego napięcia, tylko troska o jakość dokumentu.

pozytywne opinie padały także pod adresem spotkań informacyjnych i szkoleń, które zespoły organizowały w urzędach marszałkowskich. Celem spotkań było zwiększenie wiedzy i kompetencji pracowników urzędów gmin.

Te spotkania informacyjne były organizowane, byliśmy na nie zapraszani zawsze, dostajemy, czy tam maila, czy oficjalne pismo do urzędu, że takie spotkania są organizowane, można w nich brać udział, czy się zgłosić, to myślę, że na bardzo dobrym poziomie (cytat, UG).

W odpowiedziach respondentów pojawiały się również opinie dotyczące potrzeby kontynuacji wsparcia doradczego i szkoleniowego.

Część gmin, które miały już programy rewitalizacji ukończone, w momencie powołania zespołów mniej odczuwała ich wspierającą rolę. Widziały jednak wsparcie w procedurze oceny programów. Podobnie było wśród gmin modelowych, gdzie ze względu na wsparcie doradcze bezpośrednio z Ministerstwa, nie było takiego zapotrzebowania na udział w spotkaniach w urzędach marszałkowskich.

Proces oceny programów rewitalizacji respondenci ocenili mniej entuzjastycznie, głównie z uwagi na konieczność wielokrotnych poprawek, ale także na niską elastyczność zespołów w urzędach marszałkowskich. Podkreślano także duże obciążenie zespołów weryfikacją w tym samym czasie wielu programów, co skutkowało opóźnieniami.

3.4. Realizacja zasady partnerstwa i partycypacji we wdrażaniu programów i funkcjonowaniu Komitetów Rewitalizacji

Wymóg prowadzenia działań partycypacyjnych na każdym etapie rewitalizacji jest jedną z podstawowych zasad wprowadzonych w ustawie. Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o rewitalizacji władze gminy są zobowiązane do zapewnienia jawności i przejrzystości procesu rewitalizacji na każdym etapie poprzez włączenie interesariuszy. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy interesariuszami są w szczególności:

- mieszkańcy obszaru rewitalizacji oraz właściciele, użytkownicy wieczysti nieruchomości i podmioty zarządzające nieruchomościami znajdującymi się na tym obszarze, w tym spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe i towarzystwa budownictwa społecznego;
- mieszkańcy gminy inni niż wymienieni w pkt 1;
- podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność gospodarczą;
- podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność społeczną, w tym organizacje pozarządowe i grupy nieformalne;
- jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne;
- organy władzy publicznej;
- podmioty, inne niż wymienione w pkt 6, realizujące na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa.

Pozytywne wrażenie robi łączna liczba procesów konsultacyjnych dotyczących rewitalizacji przeprowadzonych w latach 2016-2018, w których powstało większość funkcjonujących w Polsce programów rewitalizacji – 9333. Odnosząc ten wynik do łącznej liczby programów opracowanych do końca 2018 r. (1424), można określić średnią liczbę konsultacji przypadającą na jeden dokument – 6,2, przy czym w stosunku do PR/LPR (1167) średnia liczba konsultacji wyniosła 5,7, natomiast w przypadku GPR (327) – 8,2. Pod względem średniej liczby zrealizowanych procesów konsultacyjnych programy ustawowe (GPR) przewyższają lokalne programy rewitalizacji (PR/LPR) – o 43%.

Prezentowane dane obrazują wysoką dojrzałość gmin w zakresie wykorzystania różnorodnych form konsultacji społecznych. Jako ważny wniosek należy podkreślić, że wymagane ustawowo (art. 6 ust. 3) formy konsultacji były stosowane nie tylko w trakcie opracowania GPR, ale i PR/LPR, co wynikało m.in. z zasad udziału gmin w konkursach wspierających procesy opracowania programów, organizowanych przez IZ RPO. W ogólnej liczbie zrealizowanych działań konsultacyjnych dominują formy aktywne, wskazane w art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy, a więc wymagające bezpośredniego aktywnego udziału i obecności. W przypadku programów ustawowych ich udział w strukturze wszystkich zrealizowanych form konsultacji wyniósł 80,8%, natomiast w przypadku lokalnych programów – 83,3%. Na podstawie tych danych można stwierdzić, że gminy zapewniły szerokie możliwości zaangażowania społecznego w proces opracowania programów rewitalizacji, niezależnie od typu ścieżki procedowania dokumentu.

Natomiast jeśli chodzi o popularność poszczególnych form konsultacyjnych, w strukturze zrealizowanych działań w badanym okresie 2016-2018 dominują spotkania, stanowiąc odpowiednio 20,2% łącznej liczby konsultacji w przypadku PR/LPR oraz 19,3% w przypadku GPR. Drugą często stosowaną

Tabela 22. Formy partycypacji społecznej przy opracowaniu programu rewitalizacji w podziale na typ programu

Formy konsultacji	PR/IPR			GPR			Razem PR 2016-2018	Razem GPR 2016-2018	Łącznie
	do 2016 r.	2017 r.	2018 r.	do 2016 r.	2017 r.	2018 r.			
Bierna forma: zbieranie uwag w formie papierowej lub elektronicznej	412	438	262	182	211	120	1112	513	1625
Aktywne formy łącznie, w tym:	2002	2283	1257	871	862	433	5542	2166	7708
spotkania	486	517	342	199	202	116	1345	517	1862
debaty	164	184	103	82	78	35	451	195	646
warsztaty	277	276	138	91	97	45	691	233	924
spacery studyjne	135	178	83	65	48	25	396	138	534
ankiety	374	399	195	148	142	54	968	344	1312
wywiady	95	124	58	44	32	12	277	88	365
dyskusje z grupami przedstawicielskimi	243	311	172	107	109	65	726	281	1007
uwagi ustne	228	294	166	135	154	81	688	370	1058
Razem	2414	2721	1519	1053	1073	553	6654	2679	9333

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, (2016 r.) n=767, (2017r.) n=838, (2018 r.) n=560.

formą było zbieranie uwag (papierowo lub elektronicznie), które w przypadku PR/LPR wyniosło 16,7% wszystkich działań, natomiast w odniesieniu do GPR – 19,1%. Najrzadziej stosowanym typem konsultacji były wywiady, stanowiące 4% wszystkich działań realizowanych w odniesieniu do PR/LPR i 3% w przypadku GPR. Niezależnie od trybu opracowania programu rewitalizacji zainteresowaniem gmin cieszyły się te same formy włączenia społecznego, co wskazuje na uniwersalność i znaczące upowszechnienie idei partycypacji, zdefiniowanej w rozdziale 2. ustawy.

Analizując strukturę zastosowanych form konsultacji społecznych w odniesieniu do typów gmin, należy zauważyć, że w tej grupie dominują procesy przeprowadzone w gminach wiejskich (3713) i miejsko-wiejskich (3515), przy 2105 w gminach miejskich (529 w miastach na prawach powiatu). Odnosząc łączną liczbę konsultacji społecznych do liczby programów rewitalizacji opracowanych przez poszczególne typy gmin, można wyliczyć średnią liczbę konsultacji przypadającą na jeden program rewitalizacji, która w grupie gmin miejskich wyniosła 7,4 (w tym 8,3 miasta na prawach powiatu), w grupie gmin miejsko-wiejskich – 6,9 a 5,3 w odniesieniu do gmin wiejskich. Na podstawie tych danych można stwierdzić, że natężenie działań partycypacyjnych zależy od rangi gminy – najmniej działań konsultacyjnych przypada na jeden program rewitalizacji opracowywany przez gminy wiejskie, natomiast najwięcej – w przypadku miast na prawach powiatu.

Z analizy struktury zastosowanych form konsultacji w odniesieniu do typu gminy wynika podobna zależność, jaką zaobserwowano w przypadku analizy struktury form konsultacji w odniesieniu do typu programu – najbardziej popularną formą stosowaną przez wszystkie typy gmin są spotkania, stanowiące odpowiednio 19% w łącznej liczbie działań prowadzonych przez gminy miejskie i miejsko-wiejskie i 21% w odniesieniu do gmin wiejskich. Często wykorzystywane było również zbieranie uwag (papierowo lub elektronicznie), które stanowiło w strukturze 18% łącznej liczby działań prowadzonych przez gminy miejskie oraz 17% przez gminy miejsko-wiejskie i wiejskie. Dużym zainteresowaniem cieszyło się także zbieranie ankiet, stanowiące odpowiednio 12% w łącznej liczbie działań prowadzonych przez gminy miejskie, 14% – gminy miejsko-wiejskie i 15% gminy wiejskie. Tradycyjnie najmniej popularną formą konsultacyjną były wywiady, wynoszące w strukturze około 4% wszystkich działań niezależnie od typu gminy.

Gminy, które przystąpiły do programowania polityki rewitalizacyjnej stworzyły więc warunki umożliwiające włączenie się interesariuszy do tego procesu. W dalszej kolejności zostaną przeanalizowane wskaźniki podsumowujące poziom frekwencji uczestników wyżej omawianych form konsultacyjnych.

Tabela 23. Formy partycypacji społecznej przy opracowaniu programu rewitalizacji w podziale na typ gminy

Formy konsultacji	Gmina miejska			Gmina miejska: w tym miasta na prawach powiatu			Gmina miejsko-wiejska			Gmina wiejska		
	do 2016 r.	2017 r.	2018 r.	do 2016 r.	2017 r.	2018 r.	do 2016 r.	2017 r.	2018 r.	do 2016 r.	2017 r.	2018 r.
Bierna forma: zbieranie uwag w formie papierowej lub elektronicznej	174	130	83	45	35	24	220	216	162	200	303	137
Aktywne formy łącznie, w tym:	802	580	336	192	140	93	1102	1066	749	969	1499	605
spotkania	184	129	90	42	34	23	259	229	204	242	361	164
debaty	66	50	22	18	9	5	91	92	63	89	120	53
warsztaty	106	61	37	28	15	11	143	133	80	119	179	66
spacery studyjne	67	52	26	17	11	6	77	78	42	56	96	40
ankiety	135	80	39	30	18	12	201	177	123	186	284	87
wywiady	43	38	16	10	6	4	52	59	32	44	59	22
dyskusje z grupami przedstawicielskimi	101	83	51	23	22	16	138	142	98	111	195	88
uwagi ustne	100	87	55	24	25	16	141	156	107	122	205	85
Razem	976	710	419	237	175	117	1322	1282	911	1169	1802	742
Razem 2016-2018	2105			529			3515			3713		

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, (2016 r.) n=767, (2017 r.) n=838, (2018 r.) n=560.

Tabela 24. Frekwencja w procesach konsultacyjnych przy opracowaniu programu rewitalizacji, organizowanych przez gminy w latach 2016-2018 w podziale na typ programu

Partycypacja społeczna	PR/LPR			GPR		
	do 2016 r.	2017 r.	2018 r.	do 2016 r.	2017 r.	2018 r.
Szacunkowa łączna liczba uczestników konsultacji społecznych ogółem	108 233	101 411	50 218	47 667	27 459	10 409
Łączna liczba zgłoszonych uwag	18 115	15 488	5176	6318	4756	2457
Liczba uwag uwzględnionych w całości lub częściowo	9247	8103	3053	3006	2384	973

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, (2016 r.) n=767, (2017 r.) n=837, (2018 r.) n=546.

W konsultacjach organizowanych w latach 2016-2018 wzięło udział 345 397 osób, z czego w działaniach dotyczących opracowania PR/LPR – 259 862 (75%), natomiast dotyczących GPR – 85 535 (25%). Liczba osób, które wzięły udział w konsultacjach, stanowi 5,7% łącznej liczby mieszkańców obszarów rewitalizacji wyznaczonych w Polsce.

W trakcie tych procesów zgłoszono 52 310 uwag, z czego 38 779 dotyczyło zapisów PR/LPR (74,1%), natomiast 13 531 – GPR (25,9%). Spośród zgłoszonych uwag aż 20 403 dotyczących PR/LPR zostało w całości lub części uwzględnionych (52,6% wszystkich zgłoszonych uwag), a w odniesieniu do GPR – 6363 (47,0%).

Dane dotyczące udziału uczestników konsultacji świadczą o upowszechnieniu idei włączenia społecznego w proces rewitalizacji gmin. Z kolei wysoki stopień uwzględnienia uwag daje gwarancję na spójność procesu rewitalizacji, pozwala bowiem unikać działań mijających się z oczekiwaniami i potrzebami lokalnej społeczności.

Odnosząc dane dotyczące sumy uczestników konsultacji społecznych do liczby poszczególnych typów programów rewitalizacji, można wyliczyć średnią liczbę włączonych interesariuszy w przeliczeniu na program rewitalizacji. W odniesieniu do programów pozaustawowych średnia liczba uczestników konsultacji zrealizowanych przez gminy w latach 2016-2018 wyniosła 223 na jeden program, natomiast w odniesieniu do GPR – 262.

W przypadku GPR średnia liczba uczestników biorących udział w konsultacjach programu jest wyższa o 17% od analogicznej średniej dla PR/LPR, co wskazuje na wyższą skalę zaangażowania społecznego w procesy oparte na ustawie o rewitalizacji.

Tabela 25. Udział interesariuszy i ich aktywność w procesach konsultacyjnych przy opracowaniu programu rewitalizacji, organizowanych przez gminy w latach 2016-2018 według typu programu

	Razem PR	Razem GPR
Łączna liczba uczestników konsultacji społecznych w latach 2018-2016	259 862	85 535
Liczba programów rewitalizacji na koniec 2018 r.	1167	327
Średnia liczba uczestników konsultacji społecznych w latach 2018-2016 w przeliczeniu na program rewitalizacji	223	262
Łączna liczba zgłoszonych uwag w latach 2018-2016	38 779	13 531
Średnia liczba zgłoszonych uwag w latach 2018-2016 w przeliczeniu na program rewitalizacji	33	41
Łączna liczba uwzględnionych uwag w latach 2016-2018 (w całości lub częściowo)	20 403	6363
Średnia liczba uwzględnionych uwag w latach 2016-2018 w przeliczeniu na program rewitalizacji	17	19

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, (2016) n=556, (2017) n=605, (2018) n=425.

Większa średnia liczba uczestników konsultacji programów ustawowych zgłosiła również więcej uwag, wynoszących średnio w przeliczeniu na program rewitalizacji – 41 w przypadku GPR – przy 33 w przypadku LPR. Średnia liczba uwag uwzględnionych (w całości lub części) była również wyższa w przypadku GPR – 19, przy 17 dla PR/LPR.

Większa skala zaangażowania społecznego w konsultacje procesów ustawowych daje gwarancję większej skuteczności rewitalizacji, umożliwiając jej lepsze dostosowanie do istniejących potrzeb.

Skala aktywizacji społecznej na etapie programowania rewitalizacji potęguje efekt włączenia społecznego na etapie wdrażania procesu. Relację tę można zilustrować analizą liczby podmiotów spoza sektora publicznego, odpowiedzialnych za realizację przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

Tabela 26. Liderzy przedsięwzięć rewitalizacyjnych ujętych w programach rewitalizacji w podziale na typ programu (dane za 2018 r.)

Liderzy		Typ programu	
		PR/LPR	GPR
Liderzy przedsięwzięć z gminy		1164	324
Liderzy przedsięwzięć z innych jednostek sektora publicznego		1565	503
Łączna liczba liderów przedsięwzięć – sektor publiczny		2729	827
Łączna liczba liderów przedsięwzięć – podmioty spoza sektora publicznego		5102	2086
w tym:	liderzy przedsięwzięć spoza sektora publicznego – wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe	3132	1098
	liderzy przedsięwzięć spoza sektora publicznego – NGO lub podmioty zrównane z nimi w prawach	1399	586
Razem liderzy wszystkich przedsięwzięć (sektor publiczny i sektor prywatny)		7831	2913
Średni udział liderów przedsięwzięć – podmioty spoza sektora publicznego - w przeliczeniu na jeden program rewitalizacji		4,4	6,4
Średni udział liderów przedsięwzięć – podmioty sektora publicznego – w przeliczeniu na jeden program rewitalizacji		2,3	2,5
Średni udział liderów przedsięwzięć – wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe – w przeliczeniu na jeden program rewitalizacji		2,7	3,4
Średni udział liderów przedsięwzięć – NGO – w przeliczeniu na jeden program rewitalizacji		1,2	1,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n=1412.

Na koniec 2018 r. liczba liderów wszystkich przedsięwzięć rewitalizacyjnych wyniosła 10 744, z czego 7831 w ramach PR/LPR (73%), natomiast 2913 w ramach GPR (27%). Wśród liderów dominowały podmioty spoza sektora publicznego – 7188 (67%), przy 3556 podmiotach reprezentujących sektor publiczny (33%). Natomiast w podziale na typ programu zwiększa się dominacja podmiotów sektora niepublicznego. W przypadku programów realizowanych w ramach ścieżki ustawowej stanowią oni 72% realizatorów przedsięwzięć, natomiast w ramach ścieżki pozaustawowej – 65,2%.

Odnosząc liczbę liderów przedsięwzięć do liczby programów rewitalizacji, można wyliczyć średni udział realizatorów przedsięwzięć w każdym typie programu. Największe różnice widać przy analizie udziału realizatorów niepublicznych zaangażowanych w realizację jednego programu rewitalizacji

– w przypadku PR/LPR średnia liczba tych podmiotów wynosi 4,4, natomiast w przypadku GPR – 6,4. Również w odniesieniu do wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych średnia ich liczba jest większa w przypadku GPR – 3,4, natomiast w PR/LPR wynosi ona 2,7. Podobnie w przypadku NGO – średni udział stowarzyszeń w realizacji projektów rewitalizacyjnych w PR/LPR wyniósł 1,2, natomiast w GPR – 1,8.

Dane te potwierdzają przełożenie skali zaangażowania społecznego podczas programowania rewitalizacji na etap jej wdrażania. Zdiagnozowane tendencje związane z wyższym poziomem włączenia społecznego w proces partycypacji na etapie opracowania GPR mają wpływ na wyższy poziom zaangażowania podmiotów spoza sektora publicznego w realizację przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

Zasady partnerstwa i partycypacji we wdrażaniu programów rewitalizacji nie uda się jednak skutecznie realizować bez dostępu do informacji. Kluczowym warunkiem na etapie realizacji procesu jest systematyczne monitorowanie postępu działań przez podmioty publiczne, a przede wszystkim prywatne, których plany projektowe są bardziej wrażliwe na zmienność otoczenia. Brak monitoringu doprowadza do przerwania komunikacji między gospodarzem procesu a liderami przedsięwzięć finansowanych ze środków prywatnych, co wiąże się w konsekwencji z obniżeniem efektywności rewitalizacji. Proces komunikacji pomiędzy realizatorami przedsięwzięć powinien odbywać się nie tylko w trakcie badania monitoringowego, ale i czynności obejmujących informowanie o efektach procesu. Skuteczność zasady partnerstwa i partycypacji na etapie wdrażania programów jest więc wprost zależna od skuteczności działań monitoringowych oraz kampanii informacyjnej na temat oceny postępu realizacji działań.

W urzędach gmin powszechne stało się korzystanie z różnorodnych narzędzi i włączanie do dyskusji o rewitalizacji szerokiego kręgu różnych interesariuszy. W trosce o ich dostęp do konsultacji społecznych zmieniły się formuła i czas prowadzenia spotkań. Upowszechniło się wychodzenie do mieszkańców do przestrzeni, w której czują się oni swobodniej, w porach, kiedy mogą spokojnie wziąć udział w konsultacjach, a więc nie w czasie godzin pracy urzędu, lecz popołudniami lub w weekendy. Szczególnie miejsce w opinii gmin zajmują spacer studyjne po obszarze rewitalizacji, które są oceniane przez przedstawicieli urzędów i mieszkańców jako interesujące i owocne. Bezpośredni niesformalizowany kontakt przedstawicieli urzędów z mieszkańcami umożliwił wspólne zainteresowanie problemami obszaru rewitalizacji i ich rozwiązywaniem. Włączenie społeczne w proces opracowywania programu rewitalizacji przybierało w części gmin bardziej zaawansowane formy, które obejmowały partycypację mieszkańców w projektowaniu przestrzeni publicznej.

Jednocześnie przedstawiciele gmin potwierdzili małe zainteresowanie interesariuszy uczestniczeniem w tradycyjnych spotkaniach poświęconych omawianiu gotowego projektu dokumentu, organizowanych na terenie urzędu w ramach godzin jego urzędowania.

Stąd w procesie konsultacji społecznych gminy używały różnorodnych narzędzi generujących zainteresowanie opinii publicznej rewitalizacją, m.in.: ankiety prowadzone z użyciem internetu, profile w mediach społecznościowych, ogłoszenia w parafiach, namioty rozstawiane w najbardziej uczęszczanych miejscach, mobilne biura rewitalizacji, dyżury specjalistów, ogłoszenia w prasie lokalnej, radio, relacje reporterskie w telewizji lokalnej. Takie działania informacyjne podnosiły efektywność konsultacji prowadzonych w gminach.

Partycypacja była bardzo szeroko prowadzona. W różnym wymiarze, w różnym zakresie spotkań, konsultacji, warsztatów, naprawdę bardzo szeroko. Przecież te wszystkie projekty, które są, to nie są przypadkowe, są właśnie wypracowane przez grupy robocze. Gdzie się spotykaliśmy z mieszkańcami, spotykaliśmy się z radnymi, ze stowarzyszeniami, z różnymi organizacjami, z pracodawcami, praktycznie te konsultacje na każdym polu tutaj były (cytat, UG).

Kluczowa w odbiorze działań rewitalizacyjnych była spójność przekazu. Jeśli pracownicy urzędów nie byli przekonani, mieszkańcy także nie wierzyli w powodzenie rewitalizacji. Jednocześnie w opinii gmin przewijał się problem braku doświadczeń pracowników urzędów w prowadzeniu działań partycypacyjnych, które mogłyby zostać wykorzystane w ramach konsultacji procesu rewitalizacji.

Wiarygodność procesu rewitalizacji jest budowana przez zaangażowanie i stałą obecność władz gminy i urzędników, stały dostęp do informacji i możliwość ich weryfikacji. Najliczniej odwiedzane są konkretne spotkania dotyczące codziennych spraw mieszkańców, w czasie których mogą oni na bieżąco wypowiadać się o podejmowanych pracach. To inna strona działań partycypacyjnych w rewitalizacji, być może niezbędny element podwyższający wiarygodność i zapewniający stałe zainteresowanie mieszkańców procesem, mimo efektów odroczonych w czasie.

Ludzi najbardziej interesuje to, co dotyczy bezpośrednio ich. Czyli jeżeli wołaliśmy ich, żeby wspólnie dyskutować o programie rewitalizacji, to 1-2 spotkania OK, tak, ale na przykład jeżeli już mówiliśmy „słuchajcie, przyjdźcie, bo będziemy robić dokumentację na wasze podwórko i chcemy was posłuchać”, no to wtedy to już było coś naprawdę, co ich dotyczyło i wtedy się pojawiali, wtedy ta frekwencja była większa. Tylko musiało to dotyczyć naprawdę jakiegoś małego skraweczka dotyczącego ich dziury w płocie czy ich braku chodnika, czy braku parkingu (cytat, UG).

Czasem niezależnie od prób zaproszenia mieszkańców do udziału w konsultacjach nie było dużej frekwencji z powodu braku zainteresowania mieszkańców. Różnorodna jest ocena stopnia zaangażowania grup mieszkańców, jednak niezależnie od gminy dominuje opinia o dużym udziale osób starszych. Pojawiają się głosy dotyczące niewielkiego zainteresowania ze strony młodzieży, ale nie mniej liczne są przeciwne opinie. Przedstawiciele gmin potwierdzili również mniejszą skuteczność spotkań otwartych, nieprofilowanych pod kątem konkretnych odbiorców, w odróżnieniu od form partycypacyjnych przeznaczonych dla określonych grup, np. warsztatów tematycznych, cieszących się znacznym zainteresowaniem.

Najtrudniej nam było dotrzeć do młodzieży, i nadal jest, we wszystkich konsultacjach. To jest duża grupa docelowa, na której nam zależy, ale odzew często jest mizerny. Z różnych względów. Najczęściej osoby starsze, emeryci, z trudnych obszarów często, to oni najaktywniej uczestniczyli (cytat, UG).

Respondenci wskazali, że efektywny udział mieszkańców następował jedynie w trakcie spotkań. Wszelkie deklaracje późniejszego uzupełnienia informacji, zgłoszenia projektów itp. okazywały się zazwyczaj bez pokrycia. Urzędnicy widzą również wyraźny wpływ zaangażowania władarzy gminy na podniesienie skuteczności działań partycypacyjnych – w przypadku tych wydarzeń, w których uczestniczyli przedstawiciele najwyższego kierownictwa urzędu, była duża frekwencja i zainteresowanie mieszkańców.

Zdarzały się nierzadko sytuacje, w których mieszkańcy traktowali konsultacje społeczne jako „koncert życzeń”, a na etapie naboru przedsięwzięć nie pojawiały się zgłoszenia. Mało było konstruktywnych uwag do zgłoszonych już projektów miejskich czy zgłoszonych przez innych interesariuszy.

Na spotkaniach w radach osiedli, to samych projektów nie podawali uczestnicy tego spotkania, tylko zgłaszali, co chcieliby mieć zrobione, chodniki czy tam boisko szkolne, czy cokolwiek innego, to były takie rzucane raczej hasła, a na samych spotkaniach konsultacyjnych w urzędzie, które dotyczyło już stworzonego programu, zgłoszeń co do projektów i ich zmiany raczej nie było [...] (cytat, UG).

W ocenie przedstawicieli gmin problemem jest długotrwałe utrzymanie ciągłego zainteresowania opinii publicznej procesem rewitalizacji. O ile dość łatwo włączyć mieszkańców w działania partycypacyjne w początkowej fazie programowania rewitalizacji, o tyle trudniej podtrzymać ich zaangażowanie w proces rewitalizacji, w szczególności przy wydłużających się pracach przygotowawczych. Najczęstszą formą partycypacji realizowaną przez gminy na etapie wdrażania programu rewitalizacji jest działalność Komitetu Rewitalizacji (KR). Komitet ten, będący najwyższą formą partycypacji społecznej, umożliwiającą włączenie interesariuszy w proces zarządzania rewitalizacją, jest na mocy art. 7

obligatoryjnie powoływanym organem opiniodawczo-doradczym w gminie prowadzącej działania rewitalizacyjne zgodnie z ustawą. Takiego rozwiązania nie przewidziano w przypadku PR/LPR, gminy mogły jednak tworzyć równoważne ciała opiniodawczo-doradcze.

Komitet, w którego skład wchodzi przedstawiciele wszystkich kluczowych grup interesariuszy, pełni rolę łącznika między organami gminy, zarządzającymi przygotowaniem i wdrożeniem programu rewitalizacji, a pozostałymi interesariuszami. Może być powołany już na etapie opracowania programu, kiedy jego rola w kształtowaniu ram przyszłego procesu rewitalizacji może być największa, ale i po jego uchwaleniu. Zgodnie z danymi do końca 2018 r. w Polsce powołano 790 komitetów, co wydaje się liczbą bardzo zawyżoną. Wyrzykowa weryfikacja pozwala postawić hipotezę, że większość gmin odpowiadała twierdząco, jeśli przewidywano to w programie rewitalizacji, szczególnie jeśli był to PR/LPR.

Tabela 27. Liczba Komitetów Rewitalizacji powołanych przez gminy w podziale na typ programu oraz typ gminy

Typ gminy	GPR	PR/LPR
Gmina miejska	72	110
w tym miasta na prawach powiatu	50	86
Gmina miejsko-wiejska	81	172
Gmina wiejska	119	236
Razem	272	518

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n=790.

Powołanie Komitetu Rewitalizacji jest obowiązkiem gminy w przypadku programowania procesu w trybie ustawy o rewitalizacji. W związku z tym budzi obawy łączna liczba istniejących Komitetów (272) w przypadku gmin posiadających GPR na koniec 2018 r. (327). Oznacza to, że część gmin posiadających GPR nie wywiązało się z obowiązku powołania tego ciała opiniująco-doradczego do końca 2018 r. (około 17%). Na pozytywną ocenę zasługuje natomiast skala występowania organów pełniących równoważne do Komitetów Rewitalizacji funkcje w przypadku PR/LPR. Na koniec 2018 r. około 45% gmin z takimi programami powołało tego typu organ w trybie ustawy o samorządzie gminnym, umożliwiając włączenie interesariuszy zewnętrznych w proces zarządzania rewitalizacją. W tych przypadkach decyzje o powołaniu ciała doradczego wynikają bowiem z dojrzałości procesu partycypacji, towarzyszącej rewitalizacji.

Tabela 28. Liczba członków Komitetów Rewitalizacji powołanych przez gminy w podziale na typ programu (według stanu na koniec 2018 r.)

Komitety Rewitalizacji		PR	GPR
Liczba działających aktywnie Komitetów Rewitalizacji lub innych organów pełniących funkcje opiniodawczo-doradcze		518	272
Liczba członków Komitetów Rewitalizacji lub innych organów pełniących funkcje opiniodawczo-doradcze		5842	3379
Średnia liczba członków Komitetów Rewitalizacji lub innych organów pełniących funkcje opiniodawczo-doradcze		11	12
w tym przedstawiciele:	organizacji pozarządowych lub podmiotów zrównanych z nimi w prawach	811 ¹⁹	588
	mieszkańców zamieszkałych na obszarze rewitalizacji	1307	740
	przedsiębiorstw / przedsiębiorców z sektora prywatnego	447	371
Średnia liczba członków Komitetów Rewitalizacji będących przedstawicielami NGO		2	2
Średnia liczba członków Komitetów Rewitalizacji będących przedstawicielami mieszkańców obszaru rewitalizacji		3	3
Średnia liczba członków Komitetów Rewitalizacji będących przedstawicielami przedsiębiorców		1	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n=790.

W pracy 790 Komitetów Rewitalizacji było zaangażowanych 9221 członków lokalnych społeczności, a w ramach GPR 3379 osób, natomiast w ramach PR/LPR – 5842 osoby. Odnosząc te dane do sumy działających Komitetów Rewitalizacji, można wyliczyć średnią liczbę ich członków, która wyniosła 11 osób w przypadku PR/LPR i 12 osób w przypadku GPR. Ustawowe Komitety Rewitalizacji charakteryzują się również wyższymi średnimi, jeśli chodzi o liczbę członków będących przedstawicielami interesariuszy zewnętrznych. Średnia liczba członków KR będących przedstawicielami NGO w przypadku gmin z GPR wyniosła 2,2 osoby, w porównaniu z 1,6 w przypadku gmin z PR/LPR. Podobnie w odniesieniu do średniej liczby członków będących przedstawicielami mieszkańców obszaru rewitalizacji – w przypadku gmin z GPR wyniosła ona 2,7, przy średniej 2,5 dla gmin z PR/LPR, a także do średniej liczby przedstawicieli przedsiębiorców – w odniesieniu do gmin z GPR na poziomie 1,4 oraz do gmin z PR/LPR na poziomie 0,9.

¹⁹ Wartości średnie w tabeli zostały zaokrąglone do liczb całkowitych.

Większa skala zaangażowania społeczności obszarów rewitalizacji w działania KR powoływanych w trybie ustawy o rewitalizacji potwierdza tezę o wyższej skuteczności tych organów w porównaniu z ciałami opiniująco-doradczymi funkcjonującymi w procedurze pozaustawowej. Większa liczba przedstawicieli podmiotów społecznych i gospodarczych oraz mieszkańców zaangażowanych w prace KR przekłada się na wyższą efektywność procesów ustawowych, charakteryzujących się większymi udziałami środków prywatnych do finansowania rewitalizacji, które w odniesieniu do GPR wynoszą 14,77%, a w odniesieniu do PR/LPR – 9,36% łącznych środków zaplanowanych w programach.

Badanie Komitetów Rewitalizacji przeprowadzone w 2019 r. na zlecenie Ministerstwa przed I Ogólnopolskim Forum Komitetów Rewitalizacji w Łodzi pokazało znaczne zróżnicowanie specyfiki, form i zasad ich powoływania. Z badania wynikało, że większość ankietowanych gmin powołała Komitety Rewitalizacji lub ich odpowiedniki po zakończeniu działań związanych z opracowaniem programu rewitalizacji. Ta praktyka wskazuje, iż w składach ciał doradczych mogły znaleźć się osoby nieuczestniczące w programowaniu rewitalizacji. Część gmin zabezpieczała się w tym względzie określonymi wymaganiami w procedurze naboru kandydatów, oczekując od nich doświadczenia związanego z aktywnym udziałem w procesie partycypacji podczas opracowania programu rewitalizacji²⁰.

Moment powołania komitetów w największym stopniu zdeterminował charakter ich działania, przy czym można stwierdzić, że skupiają się one głównie na czynnościach opiniujących na etapie wdrażania i monitorowania procesu rewitalizacji.

Ważne jest więc właściwe przygotowanie członków do pełnienia roli lokalnych ekspertów ds. rewitalizacji, dlatego konieczny wydaje się obowiązek podnoszenia przez nich kwalifikacji i dostęp do wiedzy eksperckiej²¹. Tymczasem z badania wynika, że gminy nie zabezpieczały w budżetach środków finansowych służących realizacji potrzeb komitetu, szczególnie w zakresie szkoleń i doradztwa eksperckiego, identyfikowanych przez członków jako priorytetowe. Opinie respondentów pokrywają się z rekomendacjami wynikającymi z pierwszego Ogólnopolskiego Spotkania Komitetów Rewitalizacji, które odbyło się w Łodzi w dniach 12-13 kwietnia 2019 r. Przedstawiciele Komitetów Rewitalizacji, którzy wzięli udział w forum, wypracowali w części warsztatowej rekomendacje dla całego środowiska, w tym dotyczące konieczności „wydzielania w budżetach jednostek obsługujących pod kątem organizacyjnym Komitet

²⁰ Spadło K., Kułaczowska A. (red.), 2019, dz. cyt., s. 68.

²¹ Tamże.

Rewitalizacji osobnych środków finansowych zabezpieczających wykonalność jego zadań w każdym roku działania”²².

Odpowiedzi respondentów udzielone w wywiadach pogłębionych prowadzą też do wniosku, że nie podstawa powołania, ale zaangażowanie członków KR decyduje o jego powodzeniu i realnym wpływie na prowadzone działania rewitalizacyjne. Co prawda Komitet Rewitalizacji ma funkcję opiniująco-doradczą, ale może ją wykorzystywać w mniejszym lub większym zakresie, wykazując się twórczym spojrzeniem na problemy obszaru lub tkwiąc w marazmie od spotkania do spotkania.

Mamy też bardzo fajny i taki dość aktywnie działający Komitet Rewitalizacji, który albo odpowiada na nasze pytania, na nasze inicjatywy, albo podejmuje własne inicjatywy związane z takimi działaniami w obszarach z informowaniem, ze zgłaszaniem własnych uwag do różnego typu spraw prowadzonych w mieście (cytat, UG).

Część z respondentów wprost wskazała, że inicjatywy zgłaszane przez członków KR, nieuwzględniane przez gospodarza rewitalizacji, prowadzą w dłuższym czasie do zmniejszenia znaczenia tego ciała. Niezrozumienie faktycznej roli KR w procesie rewitalizacji jest problemem nie tylko dotyczącym członków, ale i organu powołującego to ciało. Występuje najczęściej wtedy, gdy członkowie KR nie brali udziału podczas programowania rewitalizacji, a komitet został zawiązany już po uchwaleniu GPR.

Aktywność Komitetu Rewitalizacji jest więc pochodną świadomości gminy w zakresie faktycznego znaczenia tego ciała w procesie. Jeśli na etapie programowania rewitalizacji nie realizowano działań edukacyjnych w gminie, zrozumienie mechanizmów współpracy i wzajemnych zależności między tym ciałem społecznym a podmiotem publicznym staje na przeszkodzie efektywnej pracy komitetu, a w konsekwencji jego roli jako formy partycypacji społecznej na etapie wdrażania procesu.

Warunkiem aktywności Komitetu Rewitalizacji jest zatem wyjście poza główną rolę nałożoną ustawą, związaną z realizacją zadań opiniujących i doradczych. W szczególności przejęcie przez komitet zadań informacyjnych związanych z procesem rewitalizacji wobec środowisk interesariuszy, które są reprezentowane w jego składzie, jest wielce pożądanym kierunkiem dla jego działalności. Tym bardziej, że wszystkie ankietowane gminy oceniły potencjał istniejących KR jako duży. W ich funkcjonowaniu upatrują one szans na wzmocnienie dialogu z interesariuszami, a także integrację środowisk interesariuszy procesu rewitalizacji. Gminy zadeklarowały również zainteresowanie prowadzeniem przez Komitety

²² Tamże.

Rewitalizacji działań edukacyjnych związanych z procesem rewitalizacji wobec środowisk interesariuszy, które są reprezentowane w ich składach²³.

Nasze Komitety Rewitalizacji spełniają swoją rolę. Po pierwsze są to ciała bardzo aktywne, które wnoszą bardzo dużo. Mają dużo uwag, dużo też pytań. Ale też częściowo przynajmniej jeden z komitetów przyjął taką rolę informowania interesariuszy o tym, co się dzieje. Prowadzą swój profil na Facebooku i przekazują informacje dalej. Też czasami zdarzało się tak, że reprezentują jakieś stanowiska w konkretnej sprawie, które jest ważne dla obszarów (cytat, UG).

Stopień zaangażowania członków zależy także od poziomu kapitału społecznego w gminie. Często działania aktywizacyjne i animacyjne wobec interesariuszy są wyłącznie realizowane na etapie opracowania programu. Jeśli więc KR zostanie powołany po uchwaleniu GPR, można oczekiwać spadku aktywności społecznej nie tylko u mieszkańców, ale i u przedstawicieli interesariuszy wybranych do prac w komitecie.

No jest to ciało typowo opiniodawczo-doradcze. Tak naprawdę u nas nie jest to komitet, który angażuje się na etapie realizacji projektów. Nie wiem też nawet, w jakim aspekcie miałyby się angażować w opiniowanie tych projektów. Na etapie tworzenia, aktualizacji programu, jak najbardziej jest to wskazane, żeby taki komitet funkcjonował, natomiast nie ma przypisanych precyzyjnie, jasno określonych zadań i jakby musimy kreować, musimy kreować zakres spraw, które są przez nich rozpatrywane tak naprawdę (cytat, UG).

W niektórych przypadkach, mimo że z założenia praca w KR ma charakter społeczny, członkowie oczekują gratyfikacji. Czasem zainteresowanie członkostwem w KR jest niewielkie z uwagi na konieczność poświęcenia swojego wolnego czasu lub spadek zaangażowania następuje na etapie rozpoczęcia prac KR. Praca społeczna bywa traktowana po prostu jako formalność.

Moim zdaniem w ogóle nikt nie chce pracować w tym komitecie. No wiadomo, jest to ciało opiniodawcze, praca w nim jest społeczna, ludzie się obawiają, że będą musieli poświęcać zbyt dużo czasu, jakby się zgłosili do tego komitetu. I dlatego mieliśmy taki problem z rekrutacją (cytat, UG).

Innym ważnym czynnikiem przesądzającym o sukcesie w powołaniu komitetu, który aktywnie wspiera prowadzenie działań rewitalizacyjnych, jest także ustalenie zasad wyboru składu, aby reprezentowane były środowiska, którym faktycznie zależy na powodzeniu procesu w gminie.

Bardzo cenne są na pewno wzajemne uwagi, ponieważ każdy inaczej patrzy na te działania społeczne i inwestycyjne. I mamy tutaj nie tylko osoby z urzędu miasta czy jednostek podległych, które zajmują się tematami rewitalizacji,

²³ Tamże.

mamy również liderów, interesariuszy, przedstawicieli i przedsiębiorców. Każdy ma inne patrzenie i myślę, że te spotkania dużo wnoszą. [...]. I myślę, że to jest dobry twór i pomysł. Bo każdy wnosi coś swojego i rzeczywiście później udaje się pewne rzeczy przeprogramować, które na początku zakładaliśmy z dosyć dobrym skutkiem (cytat, UG).

Cenną inicjatywą okazuje się również powołanie odrębnych komitetów dla poszczególnych podobszarów w mieście. Sprawdza się to szczególnie w dużych miastach, gdzie obszary rewitalizacji liczą wielu mieszkańców.

Za szczególnie pozytywne należy uznać to, że respondenci z gmin, gdzie powołano ciała podobne do KR, mimo że nie były one wymagane, widzą korzyść z ich funkcjonowania i przygotowania do roli na etapie opracowania GPR albo mają nadzieję na poprawę wraz ze zmianą ścieżki prowadzenia działań rewitalizacyjnych.

Z kolei, za największą barierę działania komitetów, niezależnie od typu programu, trzeba uznać problem o charakterze strukturalnym – niewystarczającą świadomość istoty działań rewitalizacyjnych.

Problem z Komitetem Rewitalizacji nie tylko naszym, generalnie z komitetami rewitalizacji w Polsce jest taki, że społeczeństwo nie do końca zdaje sobie sprawę, co to jest proces rewitalizacji i wciąż jest myślni na rewitalizacji rynku, rewitalizacji ulicy (cytat, UG).

Reasumując, Komitety Rewitalizacji spełniają nałożoną w procesie rewitalizacji rolę. Jednak konieczna jest systematyczna ocena jakości ich działania, a także konieczna poprawa skuteczności w obliczu niezadowolających efektów prac. W szczególności potrzebna wydaje się akcja edukacyjna (kontynuacja Forum Komitetów Rewitalizacji, identyfikacja źródeł wiedzy przeznaczonych dla KR), która rozpowszechni dobre praktyki pokazujące twórcze działania doradcze KR i ich sprawczość. Wnioski te pokrywają się z rekomendacjami płynącymi z badania KR²⁴, z których najważniejsze zostały niżej wymienione.

- 1) Konieczność stałego podkreślania roli Komitetu Rewitalizacji. Organ gminy definiuje rolę KR na etapie jego powoływania – w zapisach GPR i w uchwale w sprawie zasad wyznaczania składu KR. Potem to KR jest podmiotem odpowiedzialnym za prowadzenie komunikacji – urząd gminy zapewnia tylko wsparcie organizacyjne.
- 2) Rekomendowanym momentem powoływania Komitetu Rewitalizacji jest okres po wyznaczeniu obszaru rewitalizacji, w trakcie trwającego procesu partycypacji związanego z opracowaniem GPR.

²⁴ Tamże, s. 70.

- 3) Zagwarantowanie braku konfliktu interesów przy wyborze członków Komitetu Rewitalizacji.
- 4) Umożliwienie stałego i formalnego kontaktu interesariuszy z członkami Komitetu Rewitalizacji (udostępnienie adresu do korespondencji, adresów poczty elektronicznej).
- 5) Liczba członków Komitetów Rewitalizacji nie zawsze jest zgodna z zapisami uchwał w sprawie zasad wyznaczania jego składu i zasad działania. Rekomenduje się wzmocnienie procesu partycypacji społecznej (z naciskiem na działania edukacyjne) i prowadzenie procesu komunikacji społecznej na etapie wdrażania rewitalizacji, w odniesieniu do głównych grup interesariuszy.
- 6) Konieczność podnoszenia kwalifikacji członków Komitetu Rewitalizacji i nawiązania kontaktu ze środowiskami eksperckimi, umożliwiającymi wsparcie związane z funkcją doradczą KR.

3.5. Użyteczność przyjętych rozwiązań systemowych z perspektywy zadań gminy

3.5.1. Zdolność instytucjonalna gmin do prowadzenia działań rewitalizacyjnych

Rewitalizacja jest zadaniem własnym gminy, a zatem to gmina odpowiada za koordynację procesu przygotowania i wdrożenia programu rewitalizacji. Działania te są prowadzone przez wyznaczone do tego osoby, zatrudnione przez dany urząd gminy. Sposób organizacji pracy osób odpowiedzialnych za działania rewitalizacyjne oraz zakres i podział obowiązków między poszczególnych pracowników nie został wyznaczony przez odrębne przepisy, a zatem gminy mają w tej kwestii całkowitą dowolność i są jedynie zobligowane do opisanie systemu zarządzania w programie rewitalizacji. Badanie 61 programów rewitalizacji z próby celowej pokazało, że jedynie w dużych miastach zapisy były realizowane. Im mniejsza gmina, tym rozbieżności między zapisami programów a realnymi rozwiązaniami zarządczymi były większe. Podobne wnioski wynikają z wywiadów. Sposób organizacji zadań związanych z rewitalizacją wynika przede wszystkim z wielkości danej gminy, wysokości budżetu, jakim dysponuje, oraz liczby pracowników zatrudnionych w urzędzie.

W największych polskich miastach (stolicach województw) i większych miastach na prawach powiatów istnieje zazwyczaj osobny departament/referat/wydział odpowiedzialny za koordynowanie i programowanie działań związanych z rewitalizacją. W miastach tych większa jest też zwykle skala prowadzonych działań (większy budżet rewitalizacji, większa liczba projektów, większe

zainteresowanie partycypowaniem w przedsięwzięciach rewitalizacyjnych ze strony interesariuszy). Do obowiązków takiej jednostki organizacyjnej zwykle należy realizacja zadań wynikających z programu rewitalizacji (nadzór nad realizacją listy planowanych podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych ujętych w programie, monitoring i ocena realizacji projektów), ale także współpraca z innymi jednostkami organizacyjnymi urzędu, które realizują bezpośrednio poszczególne projekty (np. z wydziałem ds. pozyskiwania funduszy zewnętrznych, inwestycji i remontów, rozwoju, edukacji, infrastruktury, planowania przestrzennego, MOPS czy Zakładem Gospodarki Mieszkaniowej) oraz prowadzenie działań informacyjno-promocyjnych związanych z rewitalizacją (np. bieżące uzupełnianie strony internetowej poświęconej rewitalizacji w danej gminie, wydawanie broszury lub gazetki informacyjnej). Dodatkowo, w miastach tych są często prowadzone działania związane z realizacją konkretnych projektów społecznych, wykonywane przez osoby pracujące „w terenie” (animatorów rewitalizacji, osoby podejmujące współpracę z organizacjami pozarządowymi, streetworkerów, menadżerów ulicy/osiedla, latarników). To właśnie te miasta odznaczają się największym potencjałem organizacyjnym do prowadzenia szeroko zakrojonych działań rewitalizacyjnych, opartych na partycypacji społecznej.

W mniejszych miastach zwykle funkcjonują jednostki organizacyjne, które oprócz nadzoru nad rewitalizacją wykonują dodatkowe zadania (np. Wydział Rewitalizacji i Rozwoju, Wydział Rewitalizacji i Estetyzacji, Referat ds. Funduszy Unijnych i Rewitalizacji). Pracownicy dzielą swój czas pracy między działania związane z koordynowaniem przedsięwzięć rewitalizacyjnych i inne zadania, związane np. z planowaniem przestrzennym, aplikowaniem o środki unijne czy tworzeniem i wdrażaniem dokumentów strategicznych. Często oprócz osób częściowo zaangażowanych w rewitalizację funkcję głównego koordynatora realizacji procesu rewitalizacji pełni jedna osoba, poświęcająca temu zadaniu większą część swojego czasu pracy.

Nie mamy wyspecjalizowanej komórki, a akurat mojej osobie przypisana jest część obowiązków, związanych z monitorowaniem programu rewitalizacji. W naszym wydziale też powstają dokumenty strategiczno-planistyczne, tak że sądzę, że aktualizacja tego dokumentu też zostanie przypisana nam jako wydziałowi rozwoju analiz (cytat, UG).

W gminach wiejskich i małych gminach miejsko-wiejskich zadania dotyczące rewitalizacji są wykonywane przez osoby, których podstawowe obowiązki zawodowe obejmują także inne czynności, a zatem prowadzenie działań związanych z rewitalizacją jest niejako ich obowiązkiem dodatkowym. W gminach tych nie ma zwykle osoby, która zajmowałaby się wyłącznie nadzorowaniem

działań rewitalizacyjnych. Pracownicy ci są najczęściej odpowiedzialni są również za aplikowanie o środki zewnętrzne na realizację projektów wpisanych do programu, do realizacji których zobowiązała się dana gmina. Zdarza się także, że osoba, która zajmuje się nadzorem nad rewitalizacją, jest odpowiedzialna też za aplikowanie i realizację wszystkich gminnych projektów współfinansowanych ze środków zewnętrznych. Skutkiem takiego rozkładu obowiązków jest przeciążenie pracą – urzędnicy nie są w stanie poświęcić działaniom związanym z rewitalizacją odpowiedniej ilości czasu i uwagi, co negatywnie wpływa na jakość prowadzonych działań.

Gminy są tak obciążone różnego rodzaju działaniami, że zawsze jest to bolączka gmin, zwłaszcza tych mniejszych, gdzie nie mamy nawet wydzielonych odpowiednio zespołów, żeby tego typu rzeczami się zajmować. Tylko każdy z polecenia kierownika urzędu, po prostu, w danym momencie musi do tego wracać (cytat, UG).

Jak wynika z niniejszego badania, najmniejszy potencjał kadrowy i organizacyjny do prowadzenia działań rewitalizacyjnych występuje w gminach wiejskich i części gmin miejsko-wiejskich. To właśnie w tych gminach przedstawiciele samorządów najczęściej zgłaszali potrzebę zatrudnienia dodatkowej osoby/osób, która mogłaby poświęcić większość swojego czasu pracy na zadania związane z rewitalizacją. Ponadto, w tych właśnie gminach problem rotacji pracowników jest szczególnie dotkliwy – jeśli osoba, która zdobyła wiedzę i doświadczenie przy wcześniejszych działaniach dotyczących rewitalizacji, odchodzi z pracy, trudno ją zastąpić osobą o podobnych kwalifikacjach. Dlatego ważne jest, aby dbać o przepływ informacji między pracownikami i zatrzymywanie zdobytej wiedzy wewnątrz urzędu.

W większych miastach problemy kadrowe są mniej dotkliwe. Respondenci przyznawali zwykle, że wprawdzie pożądane byłoby zatrudnienie dodatkowych osób, jednak nie jest to warunek konieczny dla dalszego sprawnego nadzorowania procesu rewitalizacji. Zwracano jednak uwagę na to, iż zwiększenie zatrudnienia wpłynęłoby dodatnio na jakość prowadzonych działań i dałoby możliwość podjęcia dodatkowych aktywności jak sieciowanie współpracy między interesariuszami, intensywniejsze działania informacyjno-promocyjne czy częstsze wizytowanie miejsc realizacji projektów.

Problemy kadrowe gmin wiążą się z ograniczeniami budżetowymi. Przy stale rosnących wydatkach, zwłaszcza w kwestii oświaty, energetyki i inwestycji infrastrukturalnych, większość samorządów nie może sobie pozwolić na zwiększenie zatrudnienia. Wręcz przeciwnie – respondenci obawiali się nawet redukcji istniejących etatów. Kurczące się budżety ograniczają także możliwość finansowania kolejnych przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Rosnące ceny mate-

riałów i usług budowlanych dodatkowo powodują, że pierwotnie zakładane budżety projektów inwestycyjnych wymagają korekt i zwiększania wkładu własnego. Problem ten przybiera najbardziej dotkliwy wymiar w małych gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, w których brakuje zaangażowania prywatnych środków finansowych – wówczas podstawą działań rewitalizacyjnych stają się pojedyncze projekty współfinansowane ze środków zewnętrznych lub/ oraz inicjatywy podejmowane ze środków własnych gminy.

Potencjał prowadzenia działań rewitalizacyjnych należy rozpatrywać również pod kątem aktualizacji obowiązujących obecnie programów rewitalizacji oraz opracowania nowych dokumentów w gminach, które zdecydowały się na uchwalenie LPR i pragną ubiegać się o środki zewnętrzne po 2023 r. Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów pogłębionych, zdecydowana większość badanych gmin (84%) przy opracowywaniu programów rewitalizacji skorzystała z usług podmiotu zewnętrznego – najczęściej firmy konsultingowej. W niektórych miastach do opracowywania programu zaangażowano ekspertów z zapleczem akademickim – najczęściej byli to przedstawiciele środowiska naukowego z lokalnych uczelni, mający teoretyczną i praktyczną wiedzę z zakresu procesów rewitalizacyjnych. Dodatkowo, wsparcie eksperckie otrzymały gminy objęte projektami pilotażowymi i biorące udział w konkursie Modelowa Rewitalizacja Miast.

Większość respondentów wywiadów pogłębionych wprost wskazywała, że decyzja o zleceniu opracowania dokumentu wynikała przede wszystkim z poczucia, iż pracownicy urzędu nie będą w stanie samodzielnie opracować dobrego programu, który spełniłby wymagania zawarte w ustawie o rewitalizacji oraz Wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020. Ponadto, decyzję tę ułatwiła możliwość pozyskania dotacji na przygotowanie programu, udzielana przez urzędy marszałkowskie.

Oprócz opracowania dokumentu gminy także zlecały zgromadzenie i przeanalizowanie danych w ramach diagnozy służącej wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, zorganizowanie i przeprowadzenie konsultacji społecznych, przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko oraz wsparcie w zakresie pozyskania opinii na temat projektu programu instytucji wymienionych w art. 17 ustawy o rewitalizacji.

Korzystaliśmy z firmy zewnętrznej. W naszej gminie nie ma jakiegś tam dużej obsady. Każdy ma swoje tutaj zadania. Myślę, że nie bylibyśmy w stanie napisać tego programu. (cytat, UG).

Jak wskazują informacje uzyskane w trakcie wywiadów z przedstawicielami urzędów marszałkowskich, część gmin korzystających z usług firm zewnętrznych nie angażowała się w dostatecznym stopniu w proces opracowy-

wania programu. Pojawiały się sytuacje, w których program oddany do oceny Zespołowi ds. rewitalizacji nie został nawet przeczytany przez przedstawiciela urzędu danej gminy, a na umówione spotkanie konsultacyjne w urzędzie marszałkowskim stawiał się wyłącznie przedstawiciel firmy doradczej. Taka postawa jednostek samorządowych wskazywała na niski stopień zaangażowania gminy w proces tworzenia programu i niezrozumienie idei rewitalizacji, a także stwarzała ryzyko, że wiedza i doświadczenie zdobyte w trakcie opracowywania programu nie zostanie w danym urzędzie, a zatem że pracownicy nie będą w stanie samodzielnie monitorować osiąganych efektów, przeprowadzać aktualizacji dokumentu a w przyszłości opracowywać kolejnych programów. Należy jednak wskazać, że takie nastawienie samorządów występowało relatywnie rzadko – w większości przypadków przedstawiciele gmin w mniejszy lub większym stopniu angażowali się w proces tworzenia głównych założeń programu, prowadzenia konsultacji społecznych i opracowywania systemu zarządzania wdrażaniem projektów.

W gminach, w których władarze w niewystarczającym stopniu kontrolowali jakość dokumentu powstającego w ramach usługi doradczej, pojawiało się ryzyko niedopasowania zapisów programu do potrzeb i realiów danej gminy. Zdarzało się bowiem, że firmy konsultingowe powielaly zapisy w kilku tworzonych przez siebie programach, które nie zawsze były adekwatne do sytuacji danej gminy. Udział w tworzeniu dokumentu i rzetelna kontrola przedstawicieli urzędu pod kątem trafności przyjętej metodologii i użyteczności treści zawartych w programie w stosunku do realiów danej gminy były zatem ważnym elementem wpływającym na jakość powstającego programu.

Można spodziewać się, że znaczna część samorządów sięgnie po wsparcie podmiotów zewnętrznych także w trakcie opracowywania nowych GPR. Potwierdzają to przeprowadzone wywiady pogłębione, w trakcie których stanowczą deklarację chęci opracowania nowego programu wyłącznie przez kadry urzędu złożyło jedynie kilku respondentów. Warto dodać, że dla wielu gmin o ograniczonych zasobach budżetowych decyzja o zleceniu opracowania nowego programu będzie uzależniona od możliwości zdobycia dodatkowych środków finansowych ze źródeł zewnętrznych.

3.5.2. Trudności i bariery w programowaniu i wdrażaniu rewitalizacji w gminach

Etap programowania

Podstawowym problemem, jaki towarzyszył etapowi programowania rewitalizacji w gminach, stał się wybór ścieżki prawnej związanej z procedurą

przyjęcia programu rewitalizacji. Czasochłonność i pozornie skomplikowany proces uchwalania gminnego programu rewitalizacji był jedną z najczęstszych przyczyn rezygnacji gmin ze skorzystania z ustawy o rewitalizacji. W województwie małopolskim sposób interpretacji ustawy o rewitalizacji doprowadził do zablokowania możliwości tworzenia lokalnych programów rewitalizacji po wejściu w życie ustawy. Moc obowiązującą miały jedynie PR/LPR przyjęte przed wdrożeniem krajowych przepisów prawnych związanych z rewitalizacją. Nie pozostawiono więc możliwości skorzystania z zasad związanych z tzw. okresem przejściowym obowiązującym do 2023 r.

Pierwszym zadaniem gminy na drodze do uchwalenia GPR stało się przygotowanie diagnozy społecznej, przestrzenno-funkcjonalnej i technicznej na potrzeby delimitacji obszaru zdegradowanego i obszaru przeznaczonego do rewitalizacji. Z badania wynika, że napotkano na wiele trudności związanych z podziałem obszaru gminy na jednostki analizy i z przygotowywaniem danych niezbędnych do wykonania wewnątrzgminnych analiz statystycznych. Należy zaznaczyć, że dotychczas większość gmin nie prowadziła diagnoz na poziomie wewnątrzgminnym, stąd jej wykonanie na potrzeby programu rewitalizacji stanowiło wyzwanie.

Wybór metody przedstawiania danych (np. obręby ewidencyjne, siatki heksagonalne, osiedla, dzielnice, sołectwa) determinował dalszy sposób prac nad nimi. Do obliczeń dobierano dane od różnych podmiotów i o różnym zasięgu, niejednokrotnie więc problematyczne stawało się ich ujednoczenie, mające na celu dopasowanie do wydzielonych obszarów gminy, które miały zostać poddane analizie. Szczególne trudności występowały w przypadku danych wrażliwych, takich jak niebieskie karty, jeżeli gmina zdecydowała o prowadzeniu diagnozy za pomocą siatek heksagonalnych – po umieszczeniu danych na mapie, często możliwe było zidentyfikowanie konkretnych adresów. Inną barierą stawał się niekiedy dostęp do danych – organy nimi dysponujące nie miały ustawowego obowiązku ich przekazywania, stąd była to indywidualna decyzja każdego z nich. Z przeprowadzonego badania wynika, że brak danych statystycznych, niezbędnych do prowadzenia analiz wewnątrzgminnych, jest dużą trudnością zarówno na etapie programowania, jak i na etapie bieżącego monitoringu i ewaluacji zmian na obszarze rewitalizacji.

Na obszarach wiejskich najczęściej decydowano o podziale gminy na sołectwa. Niewielka skala diagnozowanych problemów, w szczególności społecznych, sprawiała, że niemożliwe było zaobserwowanie faktycznego skupienia zjawisk kryzysowych na obszarach o małej gęstości zaludnienia. Doświadczenia ostatnich lat wskazują, że obszary zdegradowane na wsi mają zupełnie inny charakter aniżeli w większych miastach. Ponadto, procedura przygotowania

GPR dla gmin wiejskich stała się szczególnie uciążliwa z uwagi na ich niewielki potencjał kadrowy urzędów.

Na etapie przygotowywania programów rewitalizacji gminy napotykały także na problemy związane z tworzeniem kartogramów i kartodiagramów obrazujących rozkład negatywnych zjawisk w zróżnicowaniu wewnątrzgminnym. Często bowiem po raz pierwszy wykonywały tego rodzaju analizy. Nie mniejszym problemem było pozyskanie podkładów mapowych, zwłaszcza w mniejszych gminach. W tym miejscu należy również nadmienić, że gminy przygotowujące PR/LPR nie były zobligowane do graficznego przedstawienia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji oraz kierunków zmian funkcjonalno-przestrzennych obszaru rewitalizacji. Taki obowiązek został nałożony ustawą o rewitalizacji. Istota problemu polega przede wszystkim na ewentualnym monitoringu obszarów rewitalizacji w systemach informacji przestrzennej. Kształt i zawartość mapy określającej kierunki zmian funkcjonalno-przestrzennych obszaru rewitalizacji, będącej załącznikiem do programu, nie został w ustawie sprecyzowany, dlatego większość gmin przygotowywała mapy z oznaczeniami projektów, które są planowane do realizacji. Nie powstawały więc mapy ukazujące faktyczne przekształcenia obszaru rewitalizacji.

Warto zwrócić także uwagę na społeczny odbiór rewitalizacji, zaburzony w wielu gminach brakiem dogłębnej wiedzy na temat idei rewitalizacji. Z badania wynika, że podczas prac nad wyznaczeniem obszaru zdegradowanego wśród interesariuszy pojawiały się głosy sprzeciwu i niezrozumienia takiego (w ich rozumieniu – negatywnego) wyróżnienia miejsca ich zamieszkania bądź pracy. Działo się tak z powodu pejoratywnego wydźwięku słów „kryzysowy” i „zdegradowany”. Mieszkańcy wyznaczonych obszarów najczęściej obawiali się konsekwencji w postaci utraty atrakcyjności danego obszaru. Często interesariusze rozumieli rewitalizację jako działania finansowane wyłącznie przez gminę, związane z jej ogólnie pojętym rozwojem, a nie z wyprowadzaniem z kryzysu. Na obszarach wiejskich trudnością okazywały się zaś uwagi mieszkańców związane z objęciem rewitalizacją jednego sołectwa, które otrzymało szansę na realizację nowych inwestycji, podczas gdy pozostałe nie miały możliwości skorzystania z tej sposobności.

Innym istotnym problemem, na który napotykały samorządy gminne, były uregulowania prawne dotyczące podatku od nieruchomości od gruntów objętych obszarem rewitalizacji od 2016 r. W sytuacji, gdy gmina posiada miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego na obszarze (lub jego części) objętym rewitalizacją, co do niektórych nieruchomości obowiązuje podatek od nieruchomości w wysokości 3 zł od 1 m². Taka stawka musi zostać przyjęta w przypadku gruntów, dla których miejscowy plan zagospodarowania prze-

strzennego przewiduje przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową, usługową lub mieszaną, lecz po upływie 4 lat od wejścia w życie planu miejscowego, gdy nie zakończono na tych obszarach budowy zgodnie z przepisami prawa budowlanego. Powyższe przepisy wzbudzały wątpliwości i sprzeciw interesariuszy rewitalizacji, a niekiedy również brak zgody rady miejskiej na uchwalenie gminnego programu rewitalizacji.

Etap wdrażania

Wiele gmin decydowało o przystąpieniu do przygotowania programu rewitalizacji z zamiarem pozyskania dofinansowania unijnego, głównie z regionalnych programów operacyjnych. Na listę przedsięwzięć rewitalizacyjnych wpisywano znaczną liczbę projektów, przekraczających niekiedy wartością roczny budżet gminy. Ograniczone środki finansowe dostępne w ramach RPO nie pozwalały na wsparcie wszystkich lub nawet większości planowanych projektów, nawet biorąc pod uwagę założenie długofalowości procesu rewitalizacji. Zazwyczaj fundusze unijne były przyznawane na jedno, dwa lub trzy przedsięwzięcia, nierzadko gminom nie udawało się uzyskać dofinansowania żadnego z nich. Ponadto, tak działo się również w przypadku innych podmiotów, które zdecydowały o umieszczeniu planowanych zadań w programie rewitalizacji i zostały zmuszone do rezygnacji z ich realizacji (często dotyczyło to wspólnot/spółdzielni mieszkaniowych). Problem ten należy uznać za najważniejszą barierę w postępie procesów rewitalizacji na poziomie lokalnym. Skala projektów przewidzianych do dofinansowania unijnego ukazuje deficyty, z którymi większość gmin nie jest w stanie poradzić sobie za pomocą środków własnych.

Omówiony wyżej problem, z upływem czasu stał się głównym powodem aktualizacji programów. Weryfikacja listy przedsięwzięć rewitalizacyjnych często wskazywała na potrzebę wykreślenia znacznej liczby projektów (a czasem dodania nowych). Badanie wskazało na istotne trudności w przypadku chęci przystosowania dokumentu do nowych uwarunkowań. W takiej sytuacji, jeżeli dany projekt znajdował się na liście przedsięwzięć podstawowych, niezbędne było ponowne przeprowadzenie procedury uchwalenia GPR. W szczególności dotyczyło to przeprowadzenia konsultacji społecznych i wystąpienia o zaopiniowanie projektu programu do właściwych organów. Procedurę tę gminy uznały za szczególnie uciążliwą w kontekście postępu prac rewitalizacyjnych.

Niektóre gminy doświadczyły problemów natury prawnej w przypadku chęci zmiany PR/LPR na GPR. Wspomniany problem wiąże się z zapisami ustawy o rewitalizacji dotyczącymi tzw. okresu przejściowego. W tej sprawie zapadł wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach (sygn. akt IV SA/Gl 429/18). Zgodnie z nim jest niedopuszczalne, by gminy, które w okresie przej-

ściowym mają program rewitalizacji uchwalony zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, mogły wyznaczyć w drodze uchwały obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji. Gminy, które po wejściu w życie przepisów ustawy zdecydowały o przyjęciu PR/LPR, a następnie wyraziły chęć zmiany programu na GPR, są najpierw zobligowane do wygaszenia obowiązującego programu, respektując obowiązujący okres przejściowy i termin obowiązywania LPR, a następnie mają prawo rozpocząć procedurę przyjęcia GPR. Może to więc nastąpić od 2024 r.

Obserwowane w ostatnich latach zmiany na tle społecznym i na rynku pracy – związane przede wszystkim z uruchomieniem programu „500+” oraz znacznym obniżeniem stopy bezrobocia w Polsce – miały przełożenie na wdrażanie projektów społecznych przede wszystkim aktywizujących lokalną społeczność. Z badania wynika, że obserwowane tendencje w znacznej mierze spowodowały trudności z pozyskiwaniem uczestników takich przedsięwzięć, co nierzadko prowadziło do niepowodzenia podjętych działań. Często także efekty rzeczowe projektów znacznie odbiegały od zakładanych na etapie przygotowywania programu. Wspomniane zmiany oddziaływały także na możliwość wypełnienia zasady komplementarności międzyfunduszowej w przypadku projektów współfinansowanych z EFRR oraz EFS.

Wiele miast prowadzi działania rewitalizacyjne w nieruchomościach objętych nadzorem konserwatora zabytków. W obiektach zabytkowych niejednokrotnie niemożliwe jest dokonanie czynności, które pierwotnie planowano, bądź muszą one odbywać się przy uwzględnieniu przepisów związanych z ochroną zabytków. Odnowa takich obiektów jest również związana ze znacznie wyższymi kosztami inwestycji niż w przypadku budynków nieobjętych nadzorem. Zdarza się, że inwestor z tego powodu nie jest w stanie wykonać wszystkich zaleceń konserwatora. Z badania wynika, że procedury związane z uzgodnieniami projektu z konserwatorem zabytków są uznawane za uciążliwe i opóźniające sprawność działań rewitalizacyjnych.

3.5.3. Źródła finansowania działań rewitalizacyjnych

Na potrzeby identyfikacji źródeł finansowania działań rewitalizacyjnych dokonano analizy danych GUS zebranych na koniec 2018 r., odrębnie dla dwóch ścieżek prowadzenia działań rewitalizacyjnych. Poniższe zestawienia pokazują, że mimo znacznej różnicy między liczbą GPR a PR/LPR kwota planowana na przedsięwzięcia podstawowe w GPR jest większa prawie dwukrotnie. Oznacza to dużo większe zaangażowanie finansowe GPR średnio w stosunku do programu opracowanego w ścieżce pozaustawowej. Jednocześnie należy podkreślić, że w GPR finansowanie ze środków UE zostało bardziej realistycznie

zaplanowane niż w przypadku PR/LPR. Ich udział w strukturze finansowania GPR miał wynieść zgodnie z planem 32,9% w stosunku do niespełna 51% w przypadku PR/LPR. Znacznie wyższy zakładano także udział środków prywatnych w finansowaniu przedsięwzięć – 14,77% w GPR wobec 9,36% w PR/LPR. Najwięcej środków na działania rewitalizacyjne zaplanowano w miastach na prawach powiatu.

Analiza średnich kwot zaplanowanych na realizację przedsięwzięć także dostarcza wartościowych obserwacji. Średnio w GPR udział środków gminnych w finansowaniu przedsięwzięć rewitalizacyjnych zakładano na jeszcze wyższym poziomie, niż wynika z liczb bezwzględnych. Znacząco niższy jest udział średni środków unijnych.

Analizę przeprowadzono także dla próby celowej 61 gmin, które wybrano w toku analizy eksperckiej (por. tabela 1). W danych GUS nie odnotowano odpowiedzi od jednej z gmin z próby, więc zestawiono dane z 60 gmin, nie dzieląc ich według typów programów i uzyskując dzięki temu próbę kontrolną wobec pełnego zbioru danych. Ze względu na dobór celowy gmin pod względem jak najwyższego poziomu świadomości założeń polityki rewitalizacyjnej można założyć, że struktura wyników pokazuje, jak gminy te podchodziły do planowania źródeł finansowania przedsięwzięć. W próbie tej odnotowano wysoki udział budżetu gminy w planowanych wydatkach niezależnie od typu gminy. Największe planowane środki cechowały miasta na prawach powiatu.

Porównanie udziałów w strukturze źródeł finansowania w poszczególnych grupach gmin także dostarcza wartościowych wniosków.

Porównanie danych w tabeli 34 potwierdza zasadność wyboru próby celowej. Udział budżetu gminy w strukturze finansowania przedsięwzięć jest w tej grupie najwyższy, a więc największa jest szansa na zrealizowanie zaplanowanych przedsięwzięć. Jednocześnie stosunkowo mniejszy niż wśród gmin z GPR jest udział środków prywatnych w ogóle planowanych wydatków, co wskazuje także na bardziej realistyczne planowanie w tych gminach, biorąc pod uwagę opinie dotyczące małego zaangażowania podmiotów prywatnych na etapie wdrażania programów.

Dane GUS nie pozwalają na ocenę zróżnicowania źródeł finansowania przedsięwzięć. Przeprowadzone badanie stanu zaawansowania realizacji programów w próbie celowej pokazuje, że istotnym źródłem finansowania przedsięwzięć na obecnym etapie wdrażania są fundusze unijne, a w szczególności środki pochodzące z regionalnych programów operacyjnych. Wynika to wprost z etapowania działań rewitalizacyjnych uzależnionego od dostępności środków. Przedsięwzięcia rewitalizacyjne z dofinansowaniem unijnym stanowią obecnie około połowę wszystkich przedsięwzięć podjętych przez gminy.

Tabela 29. Wydatki zaplanowane na finansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych w gminnych programach rewitalizacji według źródeł finansowania i typu gmin [zł]

Indykatoryjna kwota wydatków na przedsięwzięcia rewitalizacyjne	Gmina miejska		Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	Razem ²⁵
		w tym miasta na prawach powiatu			
Ogółem	20 007 770 019	15 340 131 310	5 962 946 965	3 767 204 033	29 737 921 017
Budżet gminy	11 934 423 357	10 276 452 121	2 658 490 775	1 285 654 741	15 878 568 873
Budżet UE	5 414 288 825	2 595 626 486	2 513 005 374	1 856 810 697	9 784 104 896
Środki prywatne	2 925 447 810	2 468 052 703	833 596 495	633 388 594	4 392 432 899

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, (wiersz 1) n=323, (wiersz 2) n=304, (wiersz 3) n=277, (wiersz 4) n=175.

Tabela 30. Wydatki zaplanowane na finansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych w pozaustawowych programach rewitalizacji według źródeł finansowania i typu gmin [zł]

Indykatoryjna kwota wydatków na przedsięwzięcia rewitalizacyjne	Gmina miejska		Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	Razem ²⁶
		w tym miasta na prawach powiatu			
Ogółem	30 062 795 768	18 120 133 880	15 250 030 191	10 025 972 419	55 338 798 378
Budżet gminy	13 280 970 268	9 324 599 834	5 944 557 573	3 410 985 598	22 636 513 439
Budżet UE	13 942 456 216	6 849 479 702	8 117 877 691	6 015 590 778	28 075 924 685
Środki prywatne	3 035 515 339	1 946 054 343	1 400 870 442	741 405 294	5 177 791 075

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, (wiersz 1) n=1139, (wiersz 2) n=1104, (wiersz 3) n=934, (wiersz 4) n=559.

²⁵ Sumowane są wiersze według danych GUS. Sumy środków zaplanowanych w programach według źródeł finansowania przekraczają kwotę wydatków ogółem zaplanowanych w programach, co należy traktować jako wynik błędu w trakcie wpisywania danych do formularza GUS. Jak wyżej.

²⁶ Jak wyżej.

Tabela 31. Średnie wydatki zaplanowane na finansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych w gminnych programach rewitalizacji według źródeł finansowania i typu gmin [zł]

Średnia kwota wydatków na przedsięwzięcia rewitalizacyjne w gminie	Gmina miejska		Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	Razem
		w tym miasta na prawach powiatu			
Ogółem	263 260 131,83	730 482 443,33	60 231 788	25 454 081,30	92 067 866,93
Budżet gminy	175 506 225,84	540 865 901,11	30 912 683	10 452 477,57	57 323 353,33
Budżet UE	75 198 455,90	144 201 471,44	26 734 100	13 455 149,98	32 184 555,58
Środki prywatne	57 361 721,76	137 114 039,06	16 030 702	8 797 063,81	25 099 616,57

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, (wiersz 1) n=323, (wiersz 2) n=304, (wiersz 3) n=277, (wiersz 4) n=175.

Tabela 32. Średnie wydatki zaplanowane na finansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych w pozaustawowych programach rewitalizacji według źródeł finansowania i typu gmin [zł]

Średnia kwota wydatków na przedsięwzięcia rewitalizacyjne w gminie	Gmina miejska		Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	Razem
		w tym miasta na prawach powiatu			
Ogółem	148 092 589,99	421 398 462,33	37 935 398	18 775 229,25	48 585 424,39
Budżet gminy	80 005 844,99	259 016 662,06	17 432 720	7 988 256,67	24 236 095,76
Budżet UE	70 773 889,42	167 060 480,54	20 868 580	11 613 109,61	25 431 091,20
Środki prywatne	24 881 273,27	62 775 946,55	6 867 012	3 181 996,97	9 262 595,84

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, (wiersz 1) n=323, (wiersz 2) n=304, (wiersz 3) n=277, (wiersz 4) n=175.

Tabela 33. Wydatki zaplanowane na finansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych w programach rewitalizacji według źródeł finansowania i typu gmin w próbie celowej [zł]

Indykatoryjna kwota wydatków na przedsięwzięcia rewitalizacyjne	Gmina miejska		Gmina miejsko- -wiejska	Gmina wiejska	Razem ²⁷
	Indykatoryjna kwota wydatków na przedsięwzięcia rewitalizacyjne	w tym miasta na prawach powiatu			
Liczba programów rewitalizacji w próbie	33	17	18	9	60
Ogółem	17 053 546 557	15 202 308 176	846 440 944	212 322 746	18 112 310 247
Budżet gminy	11 134 164 474	10 657 823 555	408 611 457	109 800 688	11 652 576 619
Budżet UE	3 737 539 090	2 544 138 861	360 996 421	85 302 732	4 183 838 243
Środki prywatne	2 188 459 393	2 000 345 760	76 833 066	17 219 326	2 282 511 785

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n=60.

²⁷ Sumowane są wiersze według danych GUS. Sumy środków zaplanowanych w programach według źródeł finansowania przekraczają kwotę wydatków ogółem zaplanowanych w programach, co należy traktować jako wynik błędu w trakcie wpisywania danych do formularza GUS.

Tabela 34. Struktura źródeł finansowania podstawowych przedsięwzięć według typu gmin, typu programu oraz w próbie celowej [zł]

Źródło finansowania	Gmina miejska		Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	Razem ²⁸
		w tym miasta na prawach powiatu			
Gminne programy rewitalizacji					
Budżet gminy	59,65%	66,99%	44,58%	34,13%	53,40%
Budżet UE	27,06%	16,92%	42,14%	49,29%	32,90%
Środki prywatne	14,62%	16,09%	13,98%	16,81%	14,77%
Pozastawowe programy rewitalizacji					
Budżet gminy	44,18%	51,46%	38,98%	34,02%	40,91%
Budżet UE	46,38%	37,80%	53,23%	60,00%	50,73%
Środki prywatne	10,10%	10,74%	9,19%	7,39%	9,36%
Próba celowa					
Budżet gminy	65,29%	70,11%	48,27%	51,71%	64,34%
Budżet UE	21,92%	16,74%	42,65%	40,18%	23,10%
Środki prywatne	12,83%	13,16%	9,08%	8,11%	12,60%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, (wiersz 1) n=304, (wiersz 2) n=277, (wiersz 3) n=175, (wiersz 4) n=304, (wiersz 5) n=277, (wiersz 6) n=175, (wiersze 7-9) n=60.

²⁸ Sumowane są wiersze według danych GUS. Sumy środków zaplanowanych w programach według źródeł finansowania przekraczają kwotę wydatków ogółem zaplanowanych w programach, co należy traktować jako wynik błędu w trakcie wpisywania danych do formularza GUS.

Głównym źródłem finansowania, zyskującym coraz bardziej na znaczeniu w miarę wyczerpywania się środków z RPO, są środki własne gmin.

Projekty rewitalizacyjne są realizowane także przy udziale finansowania dostępnego w Ministerstwie Sportu w ramach Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej oraz w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego w ramach programu Ochrona zabytków. W przypadku zdiagnozowania problemów sfery środowiskowej gminy ubiegają się o dofinansowanie Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (ochrona przyrody lub ochrona powietrza).

Zauważalny udział w finansowaniu rewitalizacji mają wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe, które ubiegają się o wsparcie finansowe w ramach funduszy unijnych (RPO lub POiIŚ). Z badania wynika, że czas oczekiwania na rozstrzygnięcia konkursów powodował niekiedy decyzję o samodzielnej realizacji części zadań, co wymuszało zmiany w zakresach rzeczowych projektów. Z kolei, nieotrzymanie dofinansowania wiązało się często z rezygnacją z inwestycji.

W niewielkiej części gmin procesy rewitalizacyjne są finansowane z udziałem organizacji pozarządowych. W mniejszych JST jako główną przyczynę takiego stanu rzeczy wskazywano niedobór podmiotów trzeciego sektora lub brak ich aktywnego funkcjonowania. Większe zaangażowanie NGO można zaobserwować w dużych ośrodkach miejskich, o większym potencjale kapitału społecznego. Należy zaznaczyć, że organizacje te zazwyczaj nie dysponują znaczącymi środkami finansowymi. W większym stopniu funkcjonują w oparciu o zadania zlecane przez gminę. Sporadycznie zaangażowanie NGO odbywało się za pośrednictwem Funduszu Inicjatyw Obywatelskich czy też Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych.

Nikłe zaangażowanie finansowe w rewitalizację charakteryzuje przedsiębiorstwa, co może być rezultatem deprecjacji roli przedsięwzięć gospodarczych w rewitalizacji przez władarzy gmin. Zaangażowanie przedsiębiorców pojawiało się incydentalnie, najczęściej w przypadku ubiegania się danego podmiotu o pożyczkę rewitalizacyjną z Banku Gospodarstwa Krajowego. Podstawowym problemem determinującym niewielkie zaangażowanie środków prywatnych jest brak dialogu urzędów gmin z lokalnymi przedsiębiorcami. Samorządy nie praktykują współpracy, najczęściej z obawy o wydzźwięk społeczny takich kontaktów. W komórkach urzędów bardzo rzadko są wydzielone stanowiska odpowiedzialne za kontakty ze sferą biznesową. Gminy nie dostrzegają również obszarów, w których możliwe byłoby zawiązanie kooperacji przynoszącej zysk przedsiębiorcom. Nie funkcjonują powszechnie systemy zachęt aktywizujących finansowo podmioty prywatne do realizacji projektów rewitalizacyjnych.

W przypadku funkcjonowania dotacji do remontów w ramach SSR przedsiębiorcy stają się odbiorcami wsparcia (np. w Płocku). Formuła partnerstwa publiczno-prywatnego wciąż nie przyjęła się na gruncie rewitalizacji. Wzrost świadomości korzyści płynących z aktywnego udziału lokalnego biznesu w procesach rewitalizacji i wzmocnienie jego zaangażowania musi odbywać się przy czynnym udziale samorządu. Niezbędne są szkolenia dla JST promujące partnerstwo publiczno-prywatne i inne formy włączania przedsiębiorców, np. społeczna odpowiedzialność biznesu (CSR). Jest to ważne również z powodu prawdopodobnego ograniczenia maksymalnego poziomu dofinansowania projektów ze środków unijnych w perspektywie finansowej 2021-2027.

3.6. Trwałość rozwiązań systemowych na poziomie lokalnym

Ocena trwałości struktur instytucjonalnych na poziomie lokalnym nie wypada jednoznacznie. Duża część respondentów, oceniając potencjał urzędu gminy, w którym pracuje, wskazuje na braki kadrowe i małą liczebność zespołów. Na tym tle zdecydowanie wyróżniają się struktury powołane do prowadzenia działań rewitalizacyjnych w miastach na prawach powiatu, szczególnie w tych, gdzie zaplanowano korzystać z narzędzi ustawowych, a także w gminach modelowych i pilotażowych. I tutaj jednak zdarzają się obawy o wystarczające środki finansowe na kontynuację działań na takim samym poziomie, jak było to możliwe w czasie projektów dotacyjnych. W części gmin wykorzystano szansę związaną z dostępnością środków na edukację i wzmocnienie potencjału instytucjonalnego, decydując się na samodzielne opracowanie programu rewitalizacji lub korzystając z doradztwa eksperckiego w niezbędnym zakresie. Pracownicy urzędów, którzy skorzystali ze szkoleń, wsparcia eksperckiego bądź uczestniczyli w projektach modelowych i pilotażowych, odczuwają znaczący przyrost wiedzy i kompetencji, mają poczucie sprawczości. Doświadczenia kilku miast, w których zmieniła się władza lokalna pod koniec projektów, pokazują, że jest to istotne zagrożenie trwałości wypracowanych rozwiązań. Szczególnym przykładem jest Opole Lubelskie, gdzie nie jest wdrażany mechanizm dotacji w obowiązującej SSR, a czas obowiązywania SSR biegnie bez wykorzystania jej potencjału. Podobnie dzieje się we Wrocławiu. Po zmianie władzy została zlikwidowana spółka komunalna będąca ponad dekadę operatorem rewitalizacji, a jej zadania nie są kontynuowane po rozproszeniu w strukturze urzędu miasta. Mimo tego że wygasł LPR, od końca 2018 r. nie podjęto uchwały o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Trwałość struktur gminnych nie jest więc zależna od poziomu doświadczenia i wiedzy zespołu czy charakteru potrzeb rewitalizacyjnych, ale jest odbiciem stabilności władzy lokalnej, której wizja rewitalizacji jest realizowana.

Wszyscy respondenci podkreślali, że trwałość efektów zależy od środków finansowych zaangażowanych w realizację programu, a następnie utrzymywania wytworzonych struktur. Świadczy to o małym jeszcze stopniu trwałości systemu na poziomie lokalnym.

Ocena skali i trwałości współpracy z sektorem prywatnym jest typowym elementem analizy w ewaluacjach zagranicznych. W polskich warunkach można dopiero mówić o jaskółkach takiej współpracy, trudno ją więc oceniać. Stopień skomplikowania relacji z przedsiębiorstwami jest dobrze widoczny na przykładzie Pabianic, które w ramach Partnerskiej Inicjatywy Miast (PIM) planowały powołać Miejską Inicjatywę Działań z udziałem przedsiębiorców na bazie wcześniejszych pozytywnych kontaktów. Obszar rewitalizacji obejmuje teren położony w centrum miasta, w tym duże obszary poprzemysłowe stanowiące głównie prywatną własność. Inwestorzy prowadzą działania inwestycyjne na tych terenach, przekształcają obiekty poprzemysłowe, adaptują je do nowych funkcji biurowych lub usługowo-handlowych. Wiąże się to z zaangażowaniem nawet kilkudziesięciu milionów złotych w działania inwestycyjne mające bezpośredni wpływ na jakość przestrzeni publicznych i rozwój całego miasta. Dążeniem władz lokalnych jest wykorzystanie potencjału prywatnych inwestorów także w działaniach społecznych. W ramach PIM zamierzano powołać Miejską Inicjatywę Działań, w ramach której zostaną wypracowane zasady i warunki, na jakich prywatni inwestorzy będą mogli współpracować z jednostkami samorządowymi przy projektach dla sfery społecznej i kulturalnej. Próby początkowo nie przyniosły rezultatu ze względu na brak zainteresowania sektora prywatnego i organizacji społecznych. Kiedy ostatecznie doszło do powołania grupy, kluczowy okazał się dostęp do wspólnej platformy informacyjnej. Lokalni przedsiębiorcy zadeklarowali wolę współpracy, ale raczej w postaci udostępnienia terenu na działania w przestrzeni publicznej czy ustawienie boksów z informacjami. Przykład ten pokazuje konieczność dostosowania oczekiwań wobec przedsiębiorców do profilu ich działalności.

Aby relacje z przedsiębiorcami były trwałe, konieczne jest wprowadzenie na poziomie lokalnym, ale przede wszystkim na poziomie centralnym zachęt do inwestowania i prowadzenia działalności na obszarach rewitalizacji. Przykładem może być konkurs „Kreatywne przemiany” w Lublinie, gdzie przedsiębiorcy na obszarze rewitalizacji mogą ubiegać się o pomoc w postaci warsztatów aranżacji wnętrz pod kątem zmieniających się potrzeb klientów. Konkurs, pomyślany jako wieloletni instrument, jest wartościową ofertą dla przedsiębiorców, mimo że w ciągu roku jedynie kilka lokali może skorzystać z takich warsztatów i zmienić swój wystrój. Upowszechniają się także zwolnienia z podatku od nieruchomości dla właścicieli nieruchomości, którzy przeprowadzą remont elewacji lub za-

trudniają mieszkańców obszaru rewitalizacji. Dzięki możliwości zastosowania w takich przypadkach zasad pomocy de minimis gmina ma dużą elastyczność profilowania takich instrumentów. Ich rozpowszechnienie jest jednak nadal niewystarczające, aby można było mówić o wpływie na budowanie trwałych relacji z sektorem prywatnym.

Narzędziem, które może stabilizować relacje z właścicielami nieruchomości ze względu na obowiązywanie w SSR przez okres 10 lat, są dotacje dla właścicieli nieruchomości i użytkowników wieczystych. Ich rozpowszechnienie także pozostawia wiele do życzenia – dopiero w ośmiu gminach zostały uchwalone zasady ich przydzielania, a w sześciu przeprowadzono i rozliczono co najmniej jeden nabór projektów. W gminach, gdzie nastąpił pełen cykl realizacji inwestycji, są widoczne zmiany na obszarze rewitalizacji, właściciele nieruchomości zaczynają wierzyć w prawdziwość deklaracji urzędów miast o wpływie rewitalizacji na zmianę warunków życia i prowadzenia biznesu. Pokazują to wypowiedzi wszystkich grup respondentów – przedsiębiorców, mieszkańców, członków KR, ale i zaskoczonych urzędników, którzy się przyzwyczaili, że przedsiębiorcy są największymi niedowiarkami procesu rewitalizacji.

Tabela 35. Zaangażowanie środków prywatnych i poziom dźwigni finansowej w przypadku dotacji w SSR [zł]

	Wartość przekazanych dotacji	Wartość zrealizowanych prac ogółem	Poziom dofinansowania środkami publicznymi	Poziom zaangażowania środków prywatnych	Wskaźnik dźwigni finansowej
Włocławek – edycja 2019	839 063,80	1 821 375,14	46,07%	53,93%	1,17
Płock – edycja 2018	216 344,56	627 490,79	34,48%	65,52%	1,90
Płock – edycja 2019	733 379,12	2 155 049,08	34,03%	65,97%	1,94
Kalisz – edycja 2019	1 873 327,53	3 198 907,70	58,56%	41,44%	0,71
Ośno Lubuskie – edycja 2019	187 376,30	374 779,35	50,00%	50,00%	1,00
Łódź – edycja 2018	2 000 000,00	5 334 491,10	37,49%	62,51%	1,67
Łódź – edycja 2019	1 710 000,00	3 863 539,35	44,26%	55,74%	1,26
Polkowice – edycja 2019	299 020,75	598 041,50	50,00%	50,00%	1,00

Źródło: opracowanie własne.

Wsparcie dotacyjne remontów w SSR przyczynia się także do realnego zaangażowania środków finansowych właścicieli nieruchomości na obszarze rewitalizacji. Jest to jedyne narzędzie wsparcia działań rewitalizacyjnych, którego efektywność wyrażoną przez dźwignię finansową można zmierzyć.

Również organizacje pozarządowe nie są jeszcze na trwałe włączone w działania rewitalizacyjne. Co prawda dużo jest zaangażowanych w realizację projektów finansowanych w otwartych konkursach ofert, lecz z powodu ograniczenia działań do projektów jednorocznych trudno mówić o trwałych relacjach. Usprawnieniem, dającym szansę na poprawę trwałości współpracy z sektorem pozarządowym, jest opracowanie wieloletniego planu współpracy z organizacjami pozarządowymi powiązanego z programem rewitalizacji za pomocą systemu monitorowania zmian na obszarze rewitalizacji. Główną bolączką we współpracy urzędów gmin z organizacjami jest instytucjonalizacja NGO i realizacja sztamowych działań oraz uzależnienie od środków w ramach otwartych konkursów ofert. Ogłaszanie konkursów na kilkuletnie projekty z wyraźnie określonymi rezultatami, wynikającymi z programu rewitalizacji, jest szansą na poprawę jakościową współpracy i budowanie trwalszych relacji na przyszłość.

4. OCENA ROLI SAMORZĄDÓW REGIONALNYCH W SYSTEMIE ZARZĄDZANIA I WDRAŻANIA PROCESÓW REWITALIZACJI W POLSCE

4.1. Zadania samorządu regionalnego w systemie zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce

Zadania regionu w ustawie o rewitalizacji są enigmatycznie zasygnalizowane przez obowiązek współpracy z gminą w realizacji jej zadań własnych ujęty w art. 3 ust. 3. Zakres tej współpracy wynika z dokumentów strategicznych i Wytucznych, które określają powiązania systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji z polityką spójności. Zgodnie z zapisami Wytucznych głównym zadaniem IZ RPO jest stworzenie warunków do realizacji skoordynowanych projektów rewitalizacyjnych w różnych sferach i w ramach rozmaitych priorytetów inwestycyjnych. Pierwszym krokiem do realizacji tego celu miało być wsparcie opracowania programów rewitalizacji i ich weryfikacja pod kątem spełniania wymogów zawartych w Wytucznych. Drugim – organizacja naborów w konkursach o dofinansowanie projektów rewitalizacyjnych wynikających z programu rewitalizacji. Projekty te miały być zaplanowane i ukierunkowane na osiągnięcie celów programu lub logicznie powiązane z jego treścią i celami, zgłoszone do objęcia albo objęte współfinansowaniem UE jednego z funduszy strukturalnych albo Funduszu Spójności w ramach programu operacyjnego. Definicja ta, zawarta w Wytucznych, sformatowała i ograniczyła działania IZ RPO w zakresie wdrażania rewitalizacji.

Należy podkreślić, że wszystkie zadania regionu wymienione w poniższej tabeli odnoszą się właśnie do projektów w rozumieniu Wytucznych, nie zaś do szerszej rozumianych przedsięwzięć rewitalizacyjnych¹. Również monitorowanie czy kontrola projektów ograniczona jest jedynie do wąsko rozumianych projektów. Poniżej zestawiono najważniejsze zadania poziomu regionalnego.

¹ Przedsięwzięciem rewitalizacyjnym jest projekt lub grupa projektów i innych działań, w szczególności o charakterze społecznym, ekonomicznym, urbanistycznym, budowlanym, środowiskowym, konserwatorskim, edukacyjnym, naukowym, zdrowotnym lub kulturalnym, zawartych lub wynikających z programu rewitalizacji oraz logicznie powiązanych z treścią i celami programu rewitalizacji.

Tabela 36. Zadania regionu w systemie zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce

Poziom regionalny – zadania
– wspieranie zdolności do rozwoju określonych terytoriów (miast, dzielnic miast, obszarów przemysłowych i innych terenów zdegradowanych) przez przywracanie lub nadawanie im nowych funkcji społeczno-gospodarczych oraz wspomaganie realizacji kompleksowych programów rewitalizacji społeczno-gospodarczej na problemowym obszarze miasta;
– zaprojektowanie rozwiązań, aby umożliwić realizację skoordynowanych projektów rewitalizacyjnych obejmujących różne sfery i działania w ramach różnych priorytetów inwestycyjnych;
– określanie zgodnie z Wytycznymi indykatywnej alokacji środków finansowych na obszary rewitalizacji w ramach polityki spójności;
– formułowanie preferencji w dostępie do środków dla projektów rewitalizacyjnych w ramach innych priorytetów inwestycyjnych niż 9b;
– stworzenie zestawu odpowiednich mechanizmów (nabory wiązek projektów, kryteria konkursowe), zapewniających skoncentrowanie i zsynchronizowanie oraz kompleksowość procesu rewitalizacji;
– wspomaganie procesów rewitalizacyjnych i udzielanie wsparcia merytorycznego realizującym je podmiotom, szczególnie w zakresie spójności i realizacji celów strategii rozwoju województwa;
– upowszechnianie rewitalizacji jako ważnego elementu rozwoju miast;
– opiniowanie/weryfikowanie programów rewitalizacji;
– zapewnienie zgodności projektów rewitalizacyjnych współfinansowanych z RPO z celami RPO i zachowanie przez nie logiki interwencji w zakresie rewitalizacji;
– wspieranie realizacji zintegrowanych działań rewitalizacyjnych na podstawie programów rewitalizacji ukierunkowanych na przekształcenie obszarów zdegradowanych (w wymiarze społecznym, gospodarczym, środowiskowym, przestrzenno-funkcjonalnym, technicznym) poprzez współfinansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych w ramach regionalnych programów operacyjnych;
– tworzenie warunków umożliwiających skuteczną realizację projektów rewitalizacyjnych;
– prowadzenie sprawozdawczości i monitoringu prowadzonych procesów rewitalizacji;
– monitorowanie i ocena programu operacyjnego pod względem skuteczności i efektywności wsparcia projektów rewitalizacyjnych.

Źródło: opracowanie własne.

Z Krajowej Polityki Miejskiej 2023² wynika, że samorządy regionalne powinny wspierać procesy rewitalizacyjne. Wiąże się z tym zobowiązanie do wsparcia merytorycznego dla realizujących je podmiotów, szczególnie w celu zapewnienia spójności ich celów ze strategią rozwoju województwa. Dzięki funduszom europejskim na rewitalizację w ramach RPO samorząd województwa ma narzędzia, aby wpływać na koordynację przedsięwzięć rewitalizacyjnych na szczeblu lokalnym i ponadlokalnym. Dysponowanie środkami unijnymi na rewitalizację powinno więc skutkować jak najlepszym dopasowaniem interwencji do lokalnych uwarunkowań. W związku z tym dokumenty implementacyjne powinny za pomocą specyficznych instrumentów wspierać realizację przedsięwzięć zgodnych ze specyfiką regionu, jednocześnie dając przestrzeń do programowania przez gminy zróżnicowanej, dopasowanej terytorialnie interwencji na poziomie lokalnym. Nie wykazano enumeratywnie listy takich instrumentów, jako przykładowe wymieniono nabory wiązek projektów i kryteria konkursowe. Od samorządu województwa miało zależeć, czy i jakie instrumenty zostaną zastosowane. W rezultacie występuje duże zróżnicowanie zastosowanych podejść, chociaż najbardziej popularne są terytorializacja wsparcia, preferencje punktowe i odrębne nabory zarezerwowane dla projektów rewitalizacyjnych.

4.2. Wspieranie oddziaływania rewitalizacji na rozwiązywanie problemów wyznaczonych obszarów z perspektywy zadań regionu

Pierwszym krokiem do określenia, czy programy rewitalizacji odpowiadały na problemy społeczne wskazane w dokumentach strategicznych na poziomie regionalnym, była analiza uwzględnienia tych problemów w regionalnych zasadach programowania rewitalizacji. Wyniki przedstawiono poniżej na wybranych przykładach.

Jako pierwszy działania zmierzające do ustalenia reguł programowania rewitalizacji w latach 2014-2020 podjął samorząd województwa kujawsko-pomorskiego, gdzie w 2013 r. przyjęto „Założenia polityki terytorialnej województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2014-2020”. Wykazano w nich potrzebę lepszego wykorzystania potencjałów rozwojowych miast oraz aktywizacji społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich poprzez stymulowanie rozwoju społecznego i przedsiębiorczości lokalnej. Bazując na tych założeniach, ograniczono wsparcie projektów rewitalizacyjnych do działań, które przyniosą przynajmniej jeden z poniższych efektów:

² MiiR, 2015, dz. cyt., s. 73.

- wzrost aktywności społecznej, ożywienie społeczne,
- zmniejszenie poziomu ubóstwa i wykluczenia społecznego (związanego m.in. z oddaleniem od rynku pracy, degradacją obszarów, niewystarczającym dostępem do dobrej jakości, niedrogich usług społecznych), w tym poprzez poprawę warunków uczestnictwa osób w trudnej sytuacji w życiu społecznym i gospodarczym,
- wzrost zatrudnienia,
- ożywienie gospodarcze, wzrost potencjału gospodarczego m.in. dzięki wsparciu rozwoju przedsiębiorczości³.

Prymat celów społecznych w województwie kujawsko-pomorskim skutkowało umieszczeniem na pierwszym planie działań na rzecz zmniejszenia lub likwidacji negatywnych zjawisk społecznych, występujących na danym obszarze, a więc na projektach współfinansowanych ze środków EFS. Projekty finansowane z EFRR mogły mieć wyłącznie charakter pomocniczy jako narzędzia do rozwiązywania problemów społecznych. W związku z tym projekty infrastrukturalne mogły otrzymać dofinansowanie w ramach działania 6.2. Rewitalizacja obszarów miejskich i ich obszarów funkcjonalnych (obszary miejskie i ich obszary funkcjonalne w ramach ZIT) lub 7.1 Rozwój lokalny kierowany przez społeczność (obszary wiejskie) jedynie jako projekty zintegrowane. W praktyce oznaczało to konieczność ujęcia w programie rewitalizacji projektów „miękkich” merytorycznie powiązanych z zaplanowanymi działaniami inwestycyjnymi.

Terytorializacja wsparcia przybrała w regionie kujawsko-pomorskim bardzo sztywne ramy. Zastosowano wieloetapowy algorytm z uwzględnieniem metody wskaźnikowej i w ramach działania 6.2 dokonano podziału środków finansowych EFRR, przeznaczonych na rewitalizację 52 miast:

- 25,4 mln euro dla miast w obszarze ZIT,
- 28,6 mln euro dla miast OSI (obszar strategicznej interwencji) i ORSG (obszar rozwoju społeczno-gospodarczego zdefiniowany w dokumentach regionalnych).

Ostatecznie każdemu z miast przypisano konkretną alokację. Dążąc do zapewnienia kompleksowości programów rewitalizacji, założono także preferencje punktowe lub finansowe (wyższy poziom dofinansowania) we wszystkich działaniach i poddziałaniach, z którymi projekty rewitalizacyjne mogą być komplementarne.

³ UM WK-P, 2016, *Zasady programowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych w celu ubiegania się o środki finansowe w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020*, Toruń, s. 7.

W województwie pomorskim bardzo wcześnie rozpoczęto wsparcie merytoryczne dla gmin planujących przedsięwzięcia rewitalizacyjne. Jeszcze w lipcu 2014 r., a więc przed zakończeniem negocjacji RPO WP 2014-2020 z Komisją Europejską, przyjęto „Założenia do projektu wytycznych dotyczących programowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020”. W uzasadnieniu do uchwały wprowadzającej ten dokument wskazano już przyszłą specyfikę interwencji w tym województwie. W trosce o kompleksowość działań, wykorzystując dwufunduszowość RPO WP 2014-2020, stwierdzono, że przedsięwzięcia przygotowywane w ramach Osi Priorytetowej 6 Integracja oraz Osi Priorytetowej 8 Konwersja RPO WP na lata 2014-2020 będą miały formułę projektów zintegrowanych, realizowanych w sposób partnerski. Założono, że w toku współpracy miast z IZ RPO zostaną wypracowane ramowe uzgodnienia zakresu tych projektów, aby były one zgodne z polityką społeczno-gospodarczą województwa pomorskiego. Wprowadzono też wymóg partnerskiej realizacji projektów. Wymóg integracji działań w projektach rewitalizacyjnych realizowanych w ramach wymienionych osi priorytetowych określał warunki konieczne programowanej interwencji. Dopuszczono również możliwość realizacji komplementarnych projektów ze wszystkich pozostałych OP RPO WP.

Specyficznym instrumentem zastosowanym w województwie pomorskim jest więc projekt zintegrowany⁴. W celu zapewnienia kompleksowości działań realizowanych w ramach tego projektu wprowadzono obowiązkowe powiązanie między PI 9.4 i 9.7 OP 6 Integracja oraz PI 9.2 OP 8 Konwersja stanowiące niezbędne minimum dla możliwości wdrażania projektów zintegrowanych, przy czym przedsięwzięcia podejmowane w ramach OP 6 mają charakter nadrzędny wobec projektów realizowanych w ramach OP 8. Oznacza to prymat działań społecznych nad infrastrukturalnymi. Wsparciem mogły być objęte wyłącznie działania przyczyniające się do promowania włączenia społecznego, walki z ubóstwem i dyskryminacją. W założeniach wprowadzono zastrzeżenie, że projekt zintegrowany (a więc projekt w rozumieniu Wytycznych), finansowany

⁴ „Zintegrowany Projekt Rewitalizacyjny to co najmniej dwa projekty powiązane ze sobą tematycznie w ramach wspólnego celu, jaki ma zostać osiągnięty dzięki ich realizacji, ich wybór do dofinansowania lub realizacja jest koordynowana przez Instytucję Zarządzającą RPO WP. Koordynacja ta polega w szczególności na określeniu wzajemnych relacji między projektami w zakresie warunków wyboru i oceny wniosków o dofinansowanie projektu, a także postanowień umów o dofinansowanie projektu lub decyzji o dofinansowaniu projektu, który jest jednocześnie realizowany w ramach EFS i EFRR” (załącznik nr 13 do obowiązującej Zasad wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020, s. 7).

w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego, jest tylko jednym z wielu (choć potencjalnie głównym) narzędzi realizacji programu rewitalizacji. Założono więc, że chociaż pod względem wartości projekty te mogą zdominować strukturę finansowania programów w gminach, powinny zostać wzmocnione innymi przedsięwzięciami, przyczyniającymi się do realizacji celów programów. W szczególności jako komplementarne wskazano działania z zakresu poprawy efektywności energetycznej, środowiska i zatrudnienia.

Dodatkową cechą szczególną pomorskiego podejścia było ograniczenie obszarowe zakresu wsparcia do wybranych miast wraz z podaniem intrykatywny kwoty alokacji dla trzech grup miast:

- miasta OMT (Obszaru Metropolitalnego Trójmiasta),
- ośrodki MOF (miejskich obszarów funkcjonalnych),
- pozostałe miasta województwa pomorskiego.

Zastrzeżono także preferencje dla projektów realizowanych w dwóch typach ośrodków:

- obszarach strategicznych rozwoju funkcji metropolitalnych, tj. Gdańsku, Gdyni, Sopotie, Wejherowie, Tczewie i Pruszczu Gdańskim,
- miastach rdzeniowych miejskich obszarów funkcjonalnych, tj. Chojnicach, Człuchowie, Malborku, Sztumie, Starogardzie Gdańskim, Kwidzynie, Lęborku, Słupsku, Ustce, Kościerzynie, Bytowie.

Tak określone preferencje wynikają z zapisów Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020, gdzie w odniesieniu do kompleksowej rewitalizacji ukierunkowano interwencję na zdegradowane (przestrzennie i społecznie) obszary miejskie, w tym OMT, pomijając inne tereny⁵. W ostatecznej wersji „Wytycznych dotyczących programowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych w celu ubiegania się o wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020” podkreślono podejście terytorialne w programowaniu wsparcia RPO WP w zakresie rewitalizacji. Koncentracja na obszarach strategicznej interwencji oznacza preferencje dla projektów realizowanych na obszarach strategicznych rozwoju funkcji metropolitalnych, tj. w centrum aglomeracji Trójmiasta i głównych ośrodkach wzmacniających strukturę pasma osadniczego, jak i ośrodkach rdzeniowych miejskich obszarów funkcjonalnych,

⁵ Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020, 2012, załącznik nr 1 do uchwały nr 458/XXII/12 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 24 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020, Gdańsk, s. 45, 63.

stanowiących ośrodki równoważenia rozwoju w przestrzeni całego województwa pomorskiego⁶.

Oprócz wymienionych instrumentów w województwie pomorskim zastosowano także specjalne narzędzie finansowe – pożyczkę rewitalizacyjną. Jest to nisko oprocentowany kredyt preferencyjny (od 0,25% w skali roku), długoterminowy (do 20 lat), z dopuszczalną dwuletnią karencją w spłacie kapitału. Pożyczkę tę, na zlecenie Europejskiego Banku Inwestycyjnego, który pełni rolę menadżera funduszu, oferuje Bank Gospodarstwa Krajowego przy aktywnym współudziale Agencji Rozwoju Pomorza S.A., która identyfikuje w gminach przedsięwzięcia kwalifikujące się do wsparcia.

Na Śląsku wprowadzono trzy rodzaje instrumentów profilujących wsparcie działań rewitalizacyjnych:

- terytorializację w ramach obszarów strategicznej interwencji, która ostatecznie przybrała dwie formy –
 - zarezerwowano specjalną pulę środków na projekty ujęte w programach rewitalizacji Bytomia i Radzionkowa,
 - zaplanowano konkursy na przedsięwzięcia realizowane na terenach wymagających rewitalizacji w miastach wskazanych w „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie”, zakwalifikowanych jako obszary strategicznej interwencji na rzecz restrukturyzacji i rewitalizacji miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze;
- preferencje dla projektów rewitalizacyjnych, wynikających z programu rewitalizacji, w postaci –
 - dodatkowych punktów w procedurze konkursowego trybu wyboru projektów w ramach określonych kryteriów wyboru projektów,
 - dedykowanych konkursów;
- wsparcie z budżetu państwa w postaci dofinansowania wkładu własnego – wszystkie projekty rewitalizacyjne wynikające z programu rewitalizacji ujętego w wykazie IZ RPO WSL 2014-2020, nie objęte regułami pomocy publicznej (w tym rekompensaty), pomocy de minimis lub niegenerujące dochodu w rozumieniu art. 61 rozporządzenia ogólnego, mogą wskazać w montażu finansowym maksymalnie 85% kosztów kwalifikowanych dofinansowania z EFRR (zgodnie z Szczegółowym Opisem Osi Priorytetowych RPO WSL 2014-2020) oraz wsparcie wkładu własnego maksymalnie 10% kosztów kwalifikowanych z budżetu państwa. Preferencje te uzgodniono w ramach Kontraktu Terytorialnego dla Województwa Śląskiego w przy-

⁶ UM WP, 2019, Załącznik nr 13 do obowiązującej wersji Zasad wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020, s. 3.

padku projektów rewitalizacyjnych finansowanych z EFRR w ramach RPO WSL 2014-2020.

Środki przeznaczone stricte na projekty rewitalizacyjne rozdzielono na cztery poddziałania, wyodrębniając alokację dla ZIT, RIT, OSI Bytom i Radzionków, inne OSI wymienione w KSRR. Podobnie jak w województwie pomorskim, na Śląsku przewidziano pożyczkę rewitalizacyjną w ramach działania 10.4. Poprawa stanu środowiska miejskiego, dla której pośrednikiem finansowym jest Bank Gospodarstwa Krajowego.

Z kolei w województwie mazowieckim przewidziano wsparcie dla projektów rewitalizacyjnych komplementarnych z przewidzianymi do współfinansowania w ramach działania 6.2. Rewitalizacja obszarów zmarginalizowanych. Założono organizowanie konkursów i preferencje⁷. Podobnie jak w województwie śląskim, przewidziano dotację celową z budżetu państwa przekazywaną na uzupełnienie wkładu własnego beneficjenta do środków z EFRR i EFS na pokrycie kosztów projektów rewitalizacyjnych zgodnie z zakresem wsparcia wynikającym z RPO. Na Mazowszu przewidziano też instrumenty finansowe w postaci pożyczki rewitalizacyjnej⁸. Nowe w województwie mazowieckim natomiast były:

- wymóg stosowania konkursów architektonicznych, urbanistycznych i architektoniczno-urbanistycznych w projektach w ramach działania 6.2. o wartości powyżej 10 mln zł,
- dodatkowe punkty dla projektów rewitalizacyjnych (nowych projektów kubaturowych lub przestrzeni publicznych), które miały być realizowane w oparciu o te konkursy w działaniach współfinansowanych z EFRR, komplementarnych do działania 6.2.

W województwie zachodniopomorskim projekty rewitalizacyjne wynikające z programów mogły uzyskać dofinansowanie w działaniu 9.3 (Wspieranie rewitalizacji w sferze fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności i obszarów miejskich i wiejskich). Jako typ projektu zdefiniowano zintegrowane przedsięwzięcia dotyczące wszystkich aspektów rewitalizacji danego obszaru jak np. przebudowa lub adaptacja zdegradowanych budynków i obiektów, zwłaszcza związanych z byłymi PGR, zagospodarowanie lub zmiana zagospodarowania terenów i przestrzeni w celu przywrócenia lub nadania im nowych funkcji

⁷ UM WM, 2016, *Instrukcja dotycząca przygotowania projektów rewitalizacyjnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020 oraz preferencji dla projektów mających na celu przywrócenia ład przestrzennego*, s. 6, 29-31; <https://www.funduszedlamazowska.eu/wp-content/uploads/2017/12/instrukcja-rew-mazowieckie-1-2-4.pdf>.

⁸ Tamże, s. 31.

społecznych, gospodarczych, edukacyjnych, kulturalnych lub rekreacyjnych. Gminy uprawnione do wsparcia podzielono według potencjału rozwojowego na trzy typy:

- typ A – gminy o najmniejszym potencjale rozwojowym, położone na terenie Specjalnej Strefy Włączenia (SSW)⁹,
- typ B – pozostałe gminy położone na terenie SSW (poza typem A),
- typ C – gminy położone poza terenem SSW.

Zastosowano więc terytorializację wsparcia, a także przewidziano różne formy preferencji (premię punktową, wyższe dofinansowanie, np. powiększone o wkład środków krajowych, konkursy wyłącznie dla projektów rewitalizacyjnych). Potrzeba terytorializacji wsparcia w odniesieniu do gmin na terenie SSW została sformułowana jako jedna z rekomendacji w badaniu ewaluacyjnym „Ocena wsparcia w obszarze rewitalizacji w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007-2013 oraz identyfikacja potencjału i potrzeb regionu w zakresie rewitalizacji”. Zgodnie z jego wynikami obszary objęte SSW wymagają kompleksowych i zintegrowanych działań fizycznych, społecznych i gospodarczych. Wynika to ze szczególnie niekorzystnej charakterystyki tych obszarów, w tym kumulacji małej dostępności komunikacyjnej i złego stanu istniejącej infrastruktury publicznej. Cechują je wysoki poziom bezrobocia i wykluczenia społecznego oraz niska atrakcyjność gospodarcza. Na wsiach są to przede wszystkim tereny, na których do 1992 r. funkcjonowały państwowe gospodarstwa rolne. W miastach problem obszarów zdegradowanych dotyczy głównie terenów przemysłowych, powojсковych oraz niedoinwestowanych i zaniedbanych starych dzielnic miejskich. Co do zasady na terenie całej SSW występuje kumulacja negatywnych zjawisk w stopniu umożliwiającym określenie jej jako obszar zdegradowany. Z tego powodu rekomendowano, aby dane obrazujące skalę problemów społecznych w SSW były wykorzystane przy delimitacjach w poszczególnych gminach¹⁰.

⁹ Specjalna Strefa Włączenia (SSW) – część województwa zachodniopomorskiego obejmująca obszar gmin, w których występują deficyty w co najmniej trzech z sześciu obszarów problemowych (demografia, infrastruktura techniczna, dostępność do usług publicznych, potencjał gospodarczy, problemy popegeerowskie, ubóstwo). W SSW zawiera się też: obszar przejściowy, tj. gminy, które od trzech kolejnych lat znajdują się poza obszarem podstawowym SSW. Strefa została wyznaczona uchwałą Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego nr 838/15 z dnia 2 czerwca 2015 r. i uchwałami aktualizującymi SSW (Zob. UM WZ, 2016, *Zasady realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020*, Szczecin, s. 6-9).

¹⁰ CRSG, 2015, *Ocena wsparcia w obszarze rewitalizacji w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007-2013 oraz iden-*

W województwie zachodniopomorskim terytorializacja oznacza nie tylko podział alokacji na odrębne poddziałania dla wyróżnionych typów gmin, ale także na zróżnicowanie poziomu dofinansowania:

- dla gmin typu A jako maksymalny poziom przewidziano 80% dotacji z EFRR z dodatkową 10% dotacją celową z budżetu państwa,
- dla gmin typu B – taki sam maksymalny poziom dofinansowania z EFRR, jednak tylko 5% dotacji celowej z budżetu państwa,
- dla gmin typu C – niższy poziom dofinansowania (60%) z EFRR oraz 5% dotacji celowej z budżetu państwa¹¹.

Dodatkowo, dla gmin z SSW przewidziano specjalne działanie 7.1. typ 3 współfinansowane z EFS, w ramach którego zaplanowano działania związane z zaangażowaniem społeczności z obszarów rewitalizowanych w proces przygotowania, wypracowania kierunków rozwoju danego obszaru i wdrażania programów rewitalizacji. Na działanie to można było uzyskać 85% dofinansowanie z EFS wraz z 10% dotacją celową z budżetu państwa. Założono realizację dwóch schematów wdrożenia wsparcia:

- schemat A – przygotowanie lub aktualizacja programów rewitalizacji w sposób partycypacyjny z zaangażowaniem społeczności, aby program mógł być realizowany nie tyle przez gminę, co przez samych mieszkańców z pomocą gminy;
- schemat B – kontynuacja działań animacyjnych na etapie wdrażania programów.

W województwie lubelskim dopuszczono realizację działań rewitalizacyjnych na terenach miejskich i wiejskich, a także na obszarze Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w ramach osi 13. W osi 11, dotyczącej włączenia społecznego, przewidziano odrębne konkursy dla projektów ukierunkowanych na aktywizację i reintegrację społeczno-zawodową społeczności marginalizowanych na obszarach objętych działaniami rewitalizacyjnymi. Miało to być odpowiedzią na problemy gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, które dominują w strukturze gmin w regionie i prowadzą działania rewitalizacyjne. Oprócz tego w innych osiach w części działań i poddziałania zaplanowano preferencje punktowe przy wyborze projektów niezbędnych dla kompleksowej rewitalizacji danego obszaru. Na etapie planowania perspektywy finansowej 2014-2020 na terenie województwa lubel-

tyfikacja potencjału i potrzeb regionu w zakresie rewitalizacji, Szczecin, s. 150; http://www.rpo.wzp.pl/sites/default/files/pliki/raport_rewitalizacja_ost_18032016.pdf.

¹¹ UM WZ, 2016, *Zasady realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020*, Szczecin, s. 11.

skiego zostały zdiagnozowane obszary zdegradowane wymagające rekultywacji i rewitalizacji. Instytucja Zarządzająca RPO podjęła decyzję o wsparciu rewitalizacji w ramach RPO WL na lata 2014-2020, wskazując, że wśród głównych problemów społecznych w województwie należy wymienić ubóstwo – główną przyczynę korzystania ze świadczeń pomocy społecznej (województwo charakteryzowało się najwyższym w kraju wskaźnikiem zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym).

Potwierdzają to wnioski płynące z wywiadu z przedstawicielem województwa lubelskiego. Główne potrzeby społeczne zdiagnozowane w programach rewitalizacji koncentrują się wokół problemów włączania społecznego, przeciwdziałania patologiom społecznym i bezrobociu. W przypadku miast i gmin powyżej 5000 mieszkańców głównymi zidentyfikowanymi problemami w sferze społecznej były: wysoki wskaźnik wykluczenia społecznego, duża skala patologii w rodzinie, niska aktywność mieszkańców, wysokie saldo migracji osób młodych, niekorzystne tendencje demograficzne. Problemami identyfikowanymi w największych miastach były: mała aktywność obywatelska czy słabe wyniki egzaminów szkolnych. W przypadku gmin poniżej 5000 mieszkańców głównymi problemami były: wysokie bezrobocie, duży odsetek wykluczenia społecznego, ze szczególnym uwzględnieniem osób starszych, rodzin wielodzietnych, rodzin patologicznych z problemem alkoholowym, niska aktywność społeczna mieszkańców, spadek liczby uczniów szkół ponadgimnazjalnych, wzrastająca liczba wykroczeń, depopulacja obszaru i negatywne tendencje demograficzne. Analiza zakresu potrzeb w sferze społecznej wskazuje na pełną zgodność zdiagnozowanych potrzeb z założeniami wsparcia rewitalizacji w latach 2014-2020.

W województwie łódzkim wymiar terytorialny wsparcia projektów rewitalizacyjnych realizowano na podstawie kryteriów premiujących i różnicowania wysokości dofinansowania. Określono także odrębne poddziałania, w ramach których organizowano konkursy przeznaczone dla projektów ujętych w programach rewitalizacji. Odrębną alokację przyznano miastu Łodzi ze względu na kumulację negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych. W rozdziale IV SZOOP RPO WŁ akcent położono na wsparcie z EFRR w ramach działania VI.3 Rewitalizacja i rozwój potencjału społeczno-gospodarczego, a projekty z EFS miały charakter komplementarny. Służyły wzmocnieniu rewitalizowanej przestrzeni przedsięwzięciami o charakterze społecznym z zakresu m.in. aktywizacji społeczno-zawodowej osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, rozwoju usług społecznych, ekonomii społecznej.

Podsumowując, większość regionów skorzystała z możliwości profilowania interwencji zgodnie ze strategiami i wskazanymi w nich problemami

społecznymi. W pozostałych nie wprowadzano wymogów zachowania spójności ze strategią regionu odnośnie do problemów społecznych, nie określono też preferencji dla projektów, które w znaczącym stopniu przyczyniały się do ich rozwiązywania.

Na szczeblu regionalnym za nieprzewidziany pozytywny efekt uznać należy ujawnienie się chęci i gotowości Instytucji Zarządzających RPO do większego zaangażowania w nadzorowanie i kontrolowanie procesu rewitalizacji prowadzonego w gminach. Z uwagi na brak ustawowego obowiązku monitorowania całościowego przebiegu rewitalizacji i jej efektów urzędy marszałkowskie nie dysponują narzędziami, które umożliwiłyby im gromadzenie informacji na temat realizacji projektów innych niż te współfinansowane ze środków unijnych. Tymczasem przeprowadzone wywiady wskazują, że przedstawiciele IZ RPO widzą potrzebę monitorowania realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, np. w postaci sprawozdań z przebiegu procesu rewitalizacji i osiągniętych efektów czy wizyt studyjnych w poszczególnych gminach. Informacje uzyskiwane w ten sposób pozwoliłyby na bieżące śledzenie rzeczywistych efektów prowadzonych działań, reagowanie na pojawiające się problemy lub promowanie zidentyfikowanych dobrych praktyk. Możliwa byłaby też weryfikacja założeń zapisanych w programach rewitalizacji, np. w kwestii osiągnięcia założonych celów, powołania Komitetu Rewitalizacji, prowadzenia określonego systemu zarządzania realizacją programu, ustanowienia Specjalnej Strefy Rewitalizacji itp. Jednocześnie, przedstawiciele urzędów marszałkowskich zwracają uwagę na potrzebę lepszego umocowania Zespołów ds. rewitalizacji w systemie przez dokładne określenie ich zadań w ustawie o rewitalizacji.

Innym niespodziewanym pierwotnie efektem działań rewitalizacyjnych na szczeblu regionalnym było wykształcenie się w części województw nieformalnego systemu wspierania samorządów poprzez sieciowanie ich współpracy w kwestii wymiany dobrych praktyk. Członkowie Zespołów ds. rewitalizacji, na podstawie sprawozdań z realizacji projektów rewitalizacyjnych współfinansowanych ze środków RPO, informacji prezentowanych na konferencjach poświęconych tematyce rewitalizacji i kontaktów z przedstawicielami gmin podczas konsultowania programów rewitalizacji wskazywali poszczególnym gminom, które samorządy wypracowały dobre rozwiązania i zachęcały do konsultowania się z nimi. Pojawiły się nawet inicjatywy przeprowadzenia wspólnych spotkań, w ramach których przedstawiciele gmin dzielili się wypracowanymi rozwiązaniami i doradzali sobie wzajemnie w kwestii pojawiających się barier i problemów.

4.3. Skuteczność mechanizmów i instrumentów wsparcia rewitalizacji z poziomu regionalnego

Rozwój Lokalny Kierowany Przez Społeczność (RLKS)

Rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS) to instrument wywodzący się z LEADER, stosowanego w perspektywie finansowej 2007-2013 w odniesieniu do EFFROW (II filar WPR, obligatoryjna Oś 4 Leader w ramach poszczególnych – krajowych i regionalnych – PROW), oraz EFR (Oś priorytetowa 4 w ramach programów współfinansowanych z tego Funduszu). W latach 2014-2020, bazując na uprzednich doświadczeniach, rozszerzono stosowanie tej metody w ramach polityki spójności.

RLKS respektuje założenia metody LEADER, które są następujące:

- oddolność (szeroki udział społeczności lokalnej w tworzeniu i realizacji strategii),
- terytorialność (lokalna strategia rozwoju przygotowana dla danego, spójnego obszaru),
- zintegrowanie (łączenie różnych dziedzin gospodarki, współpraca różnych grup interesu),
- partnerstwo (lokalna grupa działania jako lokalne partnerstwo, w którym uczestniczą różne podmioty z sektora publicznego, społecznego i gospodarczego),
- innowacyjność (w skali lokalnej),
- decentralizacja zarządzania i finansowania,
- sieciowanie i współpraca (wymiana doświadczeń i rozpowszechnianie dobrych praktyk).

Można w dużym uproszczeniu stwierdzić, że na poziomie założeń teoretycznych cechy te są zbliżone do właściwości procesów rewitalizacyjnych. Z tego względu niekiedy zdarza się mówienie o tych dwóch instrumentach jako tożsamych odnośnie do założeń. Jest to jednak opinia w zasadzie prawdziwa jedynie o tyle, o ile można mówić o braku sprzeczności między poszczególnymi politykami publicznymi.

Jak w przypadku lokalnych strategii rozwoju (LSR) oczekiwana jest ich oddolność, tak programy rewitalizacji powinny być przygotowywane przy dużym zaangażowaniu lokalnych społeczności, z wykorzystaniem narzędzi partycypacyjnych. Partycypacyjność powinna być cechą LSR na wszystkich etapach ich tworzenia i realizacji, co również przyświeca programom rewitalizacyjnym. I tak w przypadku RLKS inicjatorem działań są lokalne grupy działania (LGD) (składające się z różnych aktorów lokalnych), natomiast w rewitalizacji

za realizację zadań rewitalizacyjnych odpowiada samorząd gminny, a pozostałe strony społeczne (z Komitetem Rewitalizacji włącznie) pełnią funkcje doradcze. Zatem, oddolność, partnerstwo i decentralizacja zarządzania i finansowania są w przypadku RLKS daleko bardziej zaawansowane.

Zarówno LSR, jak i programy rewitalizacji ściśle dotyczą określonego obszaru, ale LSR obejmuje teren kilku gmin, a program rewitalizacji ma charakter gminny, z czego jako obszar zdegradowany określa się niewielką jej część. W związku z tym perspektywa patrzenia na problemy i wyzwania stojące przed danym obszarem w obu tych dokumentach jest odmienna. Pierwszy z nich, siłą rzeczy, jest nieco uogólniony, a proponowane działania rzadko kiedy są pomyślane jako punktowe interwencje. W przypadku LSR celem jest bowiem ogólny rozwój danego terenu. Choć w podejściu RLKS zakłada się wybór i realizację zakładanych wskaźników pomiaru skuteczności podejmowanych działań, to jednak siłą rzeczy sprowadzają się one jedynie do minimalnego, satysfakcjonującego efektu. Zasadniczo bowiem rozwój społeczny i integracja oraz aktywizacja mieszkańców widziane są bowiem jako proces ciągły, nie mający jasno postawionej cezurę czasowej lub wynikającej z osiągnięcia przyjętego poziomu wybranych mierników. W odniesieniu do rewitalizacji wskazuje się punkt docelowy realizowanych działań, czyli wyprowadzenie obszaru rewitalizowanego ze stanu kryzysowego.

Oba procesy – rewitalizacja i rozwój lokalny kierowany przez społeczność – powinny się cechować zintegrowaniem na wielu poziomach. W obydwu przypadkach pożądanymi zjawiskami są innowacyjność podejmowanych przedsięwzięć oraz sieciowanie i współpraca (ukierunkowane na transfer wiedzy). W RLKS są one umocowane prawnie, w przypadku procesów rewitalizacyjnych stanowią zakorzenioną w ustawie dobrą praktykę, do której wdrażania są zachęceni interesariusze. Poważniejsze rozbieżności można wyróżnić jedynie w dwóch przypadkach. Decentralizacja zarządzania i finansowania w RLKS jest – dzięki wprowadzeniu LGD jako lokalnej instytucji wdrażającej – daleko bardziej posunięta, a przy tym sformalizowana. W programie rewitalizacji zasadna jest oczywiście dywersyfikacja źródeł finansowania projektów, jednak brak tu wyspecjalizowanej instytucji wdrażającej w ramach polityki spójności, która realizowałaby zadania wyłącznie w omawianym obszarze. Jak wskazano wyżej i w innych częściach raportu – za rewitalizację, zarówno organizacyjnie, jak i w zdecydowanej mierze finansowo odpowiadają władze gminne. Ponadto, partnerstwo w ramach RLKS rozumiane jest jako konstrukt prawny i wymagana forma działania. Procesy rewitalizacyjne są na ogół koordynowane przez urzędy gminne, które współpracują z interesariuszami (por. np. Komitety Rewitalizacji), jednak mają one większą samodzielność działania. Analogicznie, realizatorzy projektów rewitalizacyjnych mogą nie być

na co dzień zaangażowani w pracę gremiów, w których uczestniczą podmioty z sektora publicznego, społecznego i gospodarczego, a mimo to aktywnie włączają się w procesy rewitalizacyjne w swoim obszarze działania.

Analiza założeń teoretycznych wykazuje, że na poziomie deklaracyjnym system rewitalizacji i RLKS są ze sobą spójne, jednak jest to podobieństwo o charakterze ogólnym, a praktyka ich wdrażania unaocznia istotne rozbieżności. Za taki stan rzeczy można częściowo „obwinać” język opisujący obydwie procesy na poziomie unijnym. Jest to bardzo standardowy język, ponieważ poszczególne polityki w swoich założeniach teoretycznych powinny być ze sobą spójne, a kontrola krzyżowa PS (np. projekty współfinansowane z FE, realizowane w ramach PR) i Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) (tj. RLKS w części PROW 2014-2020) stanowi podstawowy wymiar ewaluacji polityk publicznych. Faktyczne wyzwania i rozbieżności (również potencjalne) manifestują się nie na poziomie strategicznym, ale taktycznym i operacyjnym.

Dodatkowo, praktyka wdrażania RLKS na półmetku perspektywy finansowej 2014-2020 pokazała, że przełożenie filozoficznych przesłanek na język aktów wykonawczych zrodziło wiele trudności, a ogólna ocena RLKS jako wielofunduszowego mechanizmu realizacji działań rewitalizacyjnych jest bardzo ostrożna. Dotychczas, LGD wybrane do realizacji LSR jedynie w dwóch województwach (kujawsko-pomorskim i podlaskim) wdrażają strategię wielofunduszowe¹². Z uwagi na brak wcześniejszych własnych doświadczeń czy krajowych wzorów do naśladowania było to wyzwanie organizacyjno-administracyjne dla tych regionów. Jednocześnie, w zasadzie wyłącznie doświadczenia RPO WK-P 2014-2020 mogą mieć odniesienie do terenów miejskich, ponieważ interwencja na Podlasiu była silniej ukierunkowana na obszary wiejskie.

Należy zacząć od tego, że PS i WPR są przedmiotem kompetencji dwóch różnych resortów. W pierwszej kolejności, zarządy województw musiały wypracować konkretne procedury wdrożeniowe dla wsparcia we współpracy z MFiPR (ówczesny MiiR) i Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW). Negocjacje trójstronne były bardziej czasochłonne nie tylko z uwagi na prozaiczne zwiększenie liczby interesariuszy i wydłużenie obiegu dokumentów, ale przede wszystkim z powodu konieczności uzgadniania trzech zamiast zwyczajowych dwóch systemów aktów prawnych. W przyszłości stanie się to zapewne jeszcze trudniejsze. EFRROW nie będzie bowiem objęty przepisami rozporządzenia ogólnego i wyłączony zostanie z nowej Umowy Partnerstwa¹³. Sprawi to, że

¹² LGD mogą również korzystać ze wsparcia w ramach RPO WSL 2014-2020, jednak nie mają dedykowanych osi/instrumentów.

¹³ MiiR, 2019, *Założenia do Umowy Partnerstwa*, Warszawa; <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/76917/zup2021-2027.pdf>.

koordynacja PS i WPR będzie znacznie trudniejsza. Może to powodować, że koszty organizacyjno-legislacyjne negatywnie wpłyną na efektywność zastosowania podejścia RLKS w rewitalizacji.

Z perspektywy czasu, wypracowanie rozwiązań formalno-prawnych na poziomie centralnym, które umożliwiały interwencję w latach 2014-2020, jawi się jako sukces. Liczne są jednak rekomendacje z badań i ekspertyz, aby – jeżeli instrument RLKS miałby być kontynuowany – wytyczne te zostały uporządkowane i usystematyzowane w odrębnym akcie prawnym¹⁴.

Patrząc z punktu widzenia PS i efektów wdrażania RPO, efekty RLKS w województwach podlaskim i kujawsko-pomorskim na etapie ewaluacji mid-term oceniono jako niskie, szczególnie w obszarze wdrażania projektów rewitalizacyjnych. Zwrócono uwagę na nikły postęp wdrażania w ujęciu liczbowym, rozumianym jako przyrost monitorowanych wskaźników rzeczowych i finansowych. Dowodem braku skuteczności podejścia RLKS było nieosiągnięcie ram wykonania w Osi Priorytetowej 11 w RPO WK-P na lata 2014-2020 (a wcześniej – długotrwale utrzymujący się stan zagrożenia dla Osi Priorytetowej realizującej RLKS w ramach RPOWP na lata 2014-2020). Wykonawcy ewaluacji mid-term PROW 2014-2020 zauważyli, że w tych samych regionach zdecydowanie lepiej przebiega wdrażanie RLKS w zakresie EFROW (dla EFMR brak danych porównawczych). Zwrócono uwagę, że na 12 Umów Ramowych podpisanych z LGD w województwie podlaskim ani jedna LGD nie zasłużyła na karę w postaci odjęcia 10% przyznaných środków finansowych, a 8 (według stanu na 31 grudnia 2018 r.) kandydowało do nagrody¹⁵.

Tym samym, doświadczenie LGD z wdrażania PROW 2007-2013 przełożyło się na konkretne rezultaty, a brak doświadczeń z RPO – na trudności w ich osiągnięciu. LGD coraz sprawniej radzą sobie z realizacją przedsięwzięć w ramach PROW, jednak etap wdrażania w PS (zwłaszcza w zakresie EFS) jest długotrwały i obciążony znacznym wysiłkiem. W przywołanym badaniu – odnosząc się do RLKS szerzej, wychodząc poza wątki związane z rewitalizacją – zauważono, że dotychczasowa praca organizacyjna władzy centralnej, samorządowej i poszczególnych LGD wygenerowała pewne zobowiązanie społeczne, aby w przyszłej perspektywie finansowej wykorzystać ich doświadczenia i promować wielofunduszowe podejście do RLKS w kraju. Powinno to

¹⁴ Ecorys Polska Sp. z o.o., Evalu Sp. z o.o., 2019, *Ocena rezultatów wdrażania i oddziaływania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 w latach 2014-2018*, Warszawa, maj 2019: *Zatrudnienie, rozwój lokalny*, raport na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.

¹⁵ Tamże.

jednak zależeć od samodzielnej, dobrowolnej decyzji regionu, czemu mogłyby towarzyszyć zachęty/bonusy za wielofunduszowość¹⁶.

Natomiast w świetle ustaleń z niniejszego badania warto podkreślić, że procesy rewitalizacji nie są zdaniem zespołu badaczy odpowiednie do korzystania z tego instrumentarium. Tym samym, jeśli nawet wielofunduszowe podejście do RLKS byłoby kontynuowane, nie zaleca się wykorzystywania go do procesów rewitalizacyjnych.

LGD, w przeciwieństwie do innych potencjalnych beneficjentów wsparcia z RPO na procesy rewitalizacyjne, nie miały doświadczeń w aplikowaniu o środki z tych programów w perspektywie finansowej 2007-2013. PS, zwłaszcza EFS, jest obwarowana licznymi wytycznymi wdrożeniowymi stworzonymi przez Instytucję Koordynującą EFS. Powodowało to znaczne wyzwania organizacyjne w LGD. Dodatkowo, realizacja projektów rewitalizacyjnych w ramach RLKS wymagała zarówno wpisania do PR, jak i LSR (oraz spełnienia wszystkich wymagań stawianych rewitalizacji i RLKS), a na etapie wnioskowania, realizacji i rozliczenia konieczne było respektowanie dwóch systemów prawno-rozliczeniowych, właściwych obu funduszom. Stanowiło to znaczną uciążliwość, jawiło się jako czaso- i pracochłonne.

Abstrahując od powyższych rozważań analitycznych czy przeglądu wcześniejszych ewaluacji, badanie wykazało, że zwłaszcza na poziomie centralnym i regionalnym istnieje widoczne przekonanie o nieadekwatności RLKS jako instrumentu realizacji rewitalizacji.

Wytyczne regionalne

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 818) (tzw. ustawa wdrożeniowa) dopuszczała tworzenie regionalnych wytycznych (wytyczne programowe), mających regulować szczegółowe zasady związane z danym regionalnym programem operacyjnym. Wobec początkowego braku krajowych wytycznych na temat rewitalizacji i celem zastosowania jednolitego podejścia do rewitalizacji w gminach część IZ RPO zdecydowała się na przygotowanie wytycznych/zasad programowania, wdrażania i wsparcia rewitalizacji. Było to spowodowane rozpoczęciem się nowej perspektywy unijnej 2014-2020 i powstaniem harmonogramu naborów na ten okres.

W poszczególnych regionach zastosowano różnorodne podejścia do wytycznych. Ogółem, o przyjęciu wytycznych regionalnych, obowiązujących

¹⁶ Tamże.

jeszcze przed wejściem w życie wytycznych ogólnokrajowych, zdecydowały trzy województwa (pomorskie, dolnośląskie, wielkopolskie). W pomorskim prace nad rewitalizacją zostały rozpoczęte w 2014 r., przy uwzględnieniu czasochłonności przygotowywania projektów rewitalizacyjnych, dlatego wykorzystano możliwości wynikające z ustawy wdrożeniowej. Głównym założeniem w pomorskim, na którym oparto wytyczne regionalne, stało się ograniczenie wsparcia rewitalizacji w ramach RPO wyłącznie do obszarów gmin miejskich. Zastosowane rozwiązanie wskazuje na ograniczenia we wdrażaniu rewitalizacji, związane ze specyfiką obszarów miejskich i wiejskich. Rewitalizacja na wsi przybiera zupełnie inną postać, inna jest także skala występujących problemów. Założenia przyjętego w pomorskim nie ocenia się negatywnie – należy zauważyć, że Umowa Partnerstwa¹⁷ wskazuje jako jeden z Obszarów Strategicznej Interwencji (OSI) „Miasta i dzielnice miast wymagające rewitalizacji”, przypisując obszarom wiejskim odrębny OSI „Obszary wiejskie rozwijające się w oparciu o endogeniczne potencjały”. Obszary wiejskie mogą być wspierane w ramach działań rewitalizacyjnych, jednak w perspektywie unijnej 2014-2020 nie zastosowano obligatoryjnego wymogu w tej kwestii. Sprofilowanie wsparcia w ramach RPO WP 2014-2020 przyczyniło się do podniesienia skuteczności działań rewitalizacyjnych – skupiono się na obszarach o dużej koncentracji przestrzennej problemów, zwiększając również efektywność wydatkowanych środków, wykorzystywanych do oddziaływania na większe grupy odbiorców, niż miałyby to miejsce w gminach wiejskich lub miejsko-wiejskich.

Z kolei w województwie dolnośląskim utworzone wytyczne regionalne wskazywały warunek umieszczenia w programie rewitalizacji dwóch list projektów, z oznaczeniami „A” oraz „B”. Na liście „A” miały znaleźć się projekty, o których dofinansowanie gmina zamierza ubiegać się w ramach działania przeznaczonego dla rewitalizacji w RPO (EFRR), natomiast na liście „B” – w ramach pozostałych działań z preferencją dla projektów rewitalizacyjnych. Tak przyjęte założenia nie były zgodne z przyjętymi w późniejszym terminie wytycznymi na poziomie centralnym, wówczas nie było także możliwości zmiany terminów zaplanowanych konkursów w ramach RPO.

W województwie wielkopolskim, z uwagi na zapisy ustawy wdrożeniowej, zdecydowano o przyjęciu dokumentu mającego charakter pomocniczy dla beneficjentów, będącego swego rodzaju podręcznikiem operacyjnym.

W omówionych województwach powstanie wytycznych na poziomie krajowym spowodowało konieczność uwzględnienia nadrzędności tego

¹⁷ Umowa Partnerstwa 2014-2020 – dokument określający kierunki interwencji w latach 2014-2020 trzech polityk unijnych w Polsce – Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa.

dokumentu. Wytyczne regionalne stały się efektem chęci sprawnego zaprojektowania procesów rewitalizacji i zwiększenia wśród gmin świadomości związanej z możliwościami dostępnymi w perspektywie unijnej 2014-2020. Miały także, w mniejszym bądź większym zakresie, ujmować specyfiki poszczególnych województw. Warto jednak zwrócić uwagę, że część województw zdecydowała o utworzeniu swego rodzaju zasad/instrukcji już po wejściu w życie wytycznych krajowych i ustawy o rewitalizacji, co było spowodowane wykreśleniem wytycznych regionalnych z tzw. ustawy wdrożeniowej w 2017 r. Takie dokumenty powstały w województwie śląskim, zachodniopomorskim, podkarpackim i lubelskim. Z badania wynika, że zostały wdrożone z uwagi na pewne mechanizmy i założenia, które zamierzały przyjąć poszczególne regiony przy wdrażaniu rewitalizacji. W zachodniopomorskim sformułowano zalecenia mające na celu m.in. uwzględnienie obszarów popegeerowskich w ramach diagnoz prowadzonych przez gminy, włączanie w proces rewitalizacji podmiotów ekonomii społecznej czy zwiększenie udziału organizacji pozarządowych i przedsiębiorstw w realizacji projektów rewitalizacyjnych. Mimo że niemożliwe było zastosowanie zaleceń jako obligatoryjnych, okazało się, że większość gmin dostosowywała swoje programy i projekty do kierunków nadanych przez urząd marszałkowski. Nie należy pomijać także dyskusji nad szerszym podejściem do tematyki rewitalizacji w województwach. Jego odzwierciedleniem mają być regionalne polityki rewitalizacyjne, planowane do przygotowania w województwie podlaskim i śląskim. Ich zadaniem będzie nadanie kierunków procesom rewitalizacji zachodzącym w regionach, z uwzględnieniem ich specyfiki, co powinno zapewnić większą spójność, kompleksowość i skuteczność działań podejmowanych we wskazanych województwach.

W województwie śląskim opracowano zasady wdrażania rewitalizacji z uwagi na mnogość terenów poprzemysłowych i wysoki z skali kraju poziom urbanizacji. Uporządkowały one możliwości wsparcia procesów w ramach RPO oraz wskazywały preferencje, jakie będą mogły uzyskiwać projekty.

Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego w swoim dokumencie uwzględnił zaś założenia mające na celu wspieranie w ramach RPO tych gmin, na których obszarze pewne wskaźniki diagnozujące znajdują się poniżej średniej dla województwa. Takie podejście zakładało ograniczenie dofinansowania zadań rewitalizacyjnych wśród JST o wyższym potencjale rozwojowym na rzecz obszarów o największym nawarstwieniu problemów. Omówione rozwiązanie należy jednak podać w wątpliwość – rewitalizacja ma bardzo zindywidualizowany charakter, przez co wskaźniki decydujące o istnieniu stanu kryzysowego i degradacji danego obszaru nie we wszystkich gminach są identyczne. Dodatkowo dobór mierników mógł w części gmin doprowadzić do wykluczenia ze wsparcia obsza-

rów wymagających rewitalizacji, lecz niewpisujących się w założenia instrukcji urzędu marszałkowskiego. Świadczy o tym chociażby wymóg wyboru minimum czterech wskaźników wskazanych w instrukcji, lecz maksymalnie jednego wskaźnika z każdej wskazanej kategorii (demografia, rynek pracy, pomoc społeczna, edukacja, podmioty gospodarcze, bezpieczeństwo publiczne, uwarunkowania przestrzenne, integracja społeczna, ochrona środowiska). Przyjęte założenia w pewien sposób narzucały gminom sposób przeprowadzenia diagnozy i, tym samym, uzyskania wsparcia w ramach RPO.

W województwie lubelskim z kolei przyjęto zasady uszczegóławiające wsparcie procesów rewitalizacji zarówno w ujęciu ogólnym, jak i uwzględniającym specyfikę obszarów wiejskich. Powyższe zostało uzasadnione drobniejszą skalą osadnictwa, odmiennymi możliwościami diagnozowania problemów i tworzenia programów rewitalizacji oraz sposobami rozwiązywania problemów. „Zasady delimitacji obszarów rewitalizacji i definiowania programów rewitalizacji na terenach wiejskich województwa lubelskiego” wskazują na istotne znaczenie gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych jako punktu wyjścia dla opracowania diagnozy. Obszar rewitalizacji powinien być wyznaczany dla całych sołectw, z uwzględnieniem zasad koncentracji przestrzennej zawartych w Wytocznych krajowych. W ślad za opracowanymi zasadami w RPO WL 2014-2020 uruchomiono działanie wspierające rewitalizację obszarów wiejskich. Rozwiązanie zastosowane w województwie lubelskim należy ocenić pozytywnie. Pozwoliło ono w pewnym stopniu sprecyzować sposób procedowania przy specyficie obszarów pozamiejskich. Uwydatniło również rolę sołtysów jako liderów lokalnych w kreowaniu działań rewitalizacyjnych.

Profilowane mechanizmy uwzględniające obszary wiejskie zostały zastosowane także w województwie kujawsko-pomorskim. „Zasady programowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych w celu ubiegania się o środki finansowe w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020” precyzują metody wyznaczania obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji na terenach wiejskich, w małych miastach i w największych miastach regionu. Warto nadmienić, że gminy wiejskie uzyskały możliwość wyboru dwóch wskaźników delimitacyjnych adekwatnych do ich specyfiki (spośród wskazanych w dokumencie), natomiast gminy miejskie zostały zobligowane do przeprowadzenia delimitacji za pomocą pięciu wskazanych wskaźników.

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne należą do instrumentów rozwoju terytorialnego, służących wspieraniu rozwoju miast wojewódzkich i obszarów

powiązanych z nimi funkcjonalnie. Mają za zadanie promować kompleksowe podejście do rozwiązywania problemów i partnerski model współpracy między samorządami. Dokument „Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce” precyzuje możliwe kierunki interwencji w ramach Strategii ZIT opracowywanych na rzecz MOF. Należy do nich m.in. przywracanie funkcji społeczno-gospodarczych zdegradowanym obszarom miejskiego obszaru funkcjonalnego. Z założenia przedsięwzięcia rewitalizacyjne w ramach ZIT powinny być realizowane w sposób zintegrowany i łączący działania infrastrukturalne z działaniami społecznymi. Sięgając do definicji projektu zintegrowanego¹⁸, można zauważyć, że tego typu przedsięwzięcie łączy co najmniej dwa projekty powiązane ze sobą tematycznie w ramach wspólnego celu, który ma zostać osiągnięty dzięki ich realizacji – ich wybór do dofinansowania lub realizacja jest koordynowana przez właściwe instytucje. Należy pamiętać, że projekty w ramach ZIT powinny oddziaływać na obszary wychodzące poza granice administracyjne miast i koncentrować się na strategicznych wyzwaniach rozwojowych obszaru funkcjonalnego. Projekty zintegrowane mają za zadanie odpowiadać na istniejące problemy w sposób kompleksowy i długofalowy.

Nie wszystkie RPO uwzględniają rewitalizację w ramach ZIT. Te, które nie zastosowały instrumentu do rozwiązywania problemów obszarów rewitalizacji, należą do województw: lubelskiego, małopolskiego, mazowieckiego, opolskiego, zachodniopomorskiego, podlaskiego i świętokrzyskiego.

Pozostałe województwa zdecydowały zaś o wydzieleniu w ramach RPO działań przeznaczonych dla rewitalizacji na obszarach objętych ZIT. Należy wspomnieć o dodatkowych środkach zaplanowanych w niektórych RPO (na rzecz rewitalizacji) dla miast subregionalnych oraz ich obszarów funkcjonalnych (śląskie, warmińsko-mazurskie, dolnośląskie i wielkopolskie).

Warto jednak zwrócić uwagę, że sama idea instrumentu ZIT uwzględnia, po pierwsze, oddziaływanie projektów na obszar większy niż jedna gmina, natomiast procesy rewitalizacji skupiają się na dokładnie określonym fragmencie gminy. Po drugie, ZIT powinny skupiać się na przedsięwzięciach prorozwojowych, natomiast projekty rewitalizacyjne mają ograniczać zjawiska kryzysowe i degradację szczególnie problematycznych obszarów gmin, choć nie wyklucza się ich wpływu na rozwój gmin. W większości województw zastosowano model wsparcia rewitalizacji w ramach ZIT, ponieważ taka możliwość została zasygnalizowana w dokumencie „Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce”, co dawało możliwość wydzielenia w ramach RPO n środków a wsparcie MOF w tym zakresie. W efekcie, ZIT stały się w wielu

¹⁸ Art. 32 ust. 2 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (t.j. Dz.U. 2017.1460)

przypadkach dodatkową pulą wsparcia indywidualnych potrzeb gmin¹⁹. Fakt wykorzystywania dofinansowania wyznaczonego na ZIT w RPO do realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych gmin nie wpłynął negatywnie na procesy rewitalizacyjne, jednak obniżył skuteczność realizacji samego instrumentu ZIT. Projekty rewitalizacyjne przeważnie nie charakteryzują się prorozwojowym, strategicznym oddziaływaniem na miejskie obszary funkcjonalne. Są skupione na rozwiązywaniu problemów wewnątrzmijskich, dlatego nie jest zasadne łączenie obu tych typów wsparcia. Jediną przesłanką do wspierania rewitalizacji w ramach ZIT jest istnienie obszarów zdegradowanych (np. poprzemysłowych) na styku dwóch lub więcej gmin, wymagających skoordynowanej współpracy między samorządami na rzecz ich odnowy i nadawania funkcji wpływających na ich rozwój.

Sieć miast Cittaslow

Jako instrument o charakterze terytorialnym uznać należy też mechanizm wsparcia w ramach RPO projektów rewitalizacyjnych zapisanych w „Ponadlokalnym programie rewitalizacji sieci miast CITTASLOW województwa warmińsko-mazurskiego”. „Cittaslow” to międzynarodowa sieć zrzeszonych miast, której celem jest poprawa jakości życia w małych miastach, szeroko rozumiana ochrona środowiska i jego zasobów, rozwój kulturalny, a także promocja lokalnych produktów i rozwijanie tradycji gościnności. Idea Cittaslow wywodzi się z ruchu Slow Food, zapoczątkowanego we Włoszech w 1998 r. Rok później powstało międzynarodowe stowarzyszenie, do którego w 2006 r. dołączyły pierwsze polskie miejscowości. W 2007 r. powołano Polską Krajową Sieć Miast Cittaslow. Do sieci mogą należeć miasta liczące mniej niż 50 000 mieszkańców, które zobowiązały się realizować cele ruchu, czyli, ogólnie rzecz ujmując, dążyć do poprawy jakości życia ich mieszkańców. Obecnie do sieci Cittaslow należy 31 polskich miast, w tym 22 miasta z województwa warmińsko-mazurskiego²⁰.

Zacieśnienie współpracy w ramach sieci wynikało z zapisów „Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025”, zachęcających do wzmacniania partnerstw, a także specyfiki regionu – ośrodki miejskie Warmii i Mazur są niewielkie, a sieciowanie umożliwi im konkurowanie z innymi, większymi miastami. W trakcie programowania perspektywy finansowej 2014-2020 pojawiła się koncepcja stworzenia mechanizmu, który zakładałby wyodrębnienie puli środków dla miast należących do sieci Cittaslow (około 50 mln euro). Środki alokowane przez samorząd

¹⁹ Wolański M., EGO, 2018, *Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020. Raport końcowy*, Warszawa, s. 98, 100-101.

²⁰ Zob. <https://cittaslowpolska.pl/index.php/pl/o-cittaslow>.

województwa dostępne były w ramach różnych priorytetów inwestycyjnych, m.in. Pi 9b Wspieranie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności i obszarów miejskich i wiejskich oraz 9i Aktywne włączenie, w tym z myślą o promowaniu równych szans oraz aktywnego uczestnictwa i zwiększaniu szans na zatrudnienie. Środki, o które ubiegać mogły się miasta należące do sieci, zostały przeznaczone zarówno na projekty realizowane w trybie pozakonkursowym, jak i konkursowym.

Powstał wówczas także „Ponadlokalny program rewitalizacji miast sieci Cittaslow”, który jest dokumentem o charakterze strategicznym z elementami operacyjnymi, mającym swoje podstawy w diagnozie istniejących problemów występujących w przestrzeni fizycznej, gospodarczej i społecznej. Dokument ten stanowił bazę dla dokumentów konkursowych wymaganych przez PRO WiM 2014-2020. Celem tego programu była jednoczesna, skoordynowana i ukierunkowana rewitalizacja wszystkich miast wchodzących w skład sieci na terenie Warmii i Mazur, aby zachowując swój unikalnych charakter i walory, mogły oferować one mieszkańcom porównywalną jakość życia. Każde z warmińsko-mazurskich miast sieci, zainteresowane ubieganiem się o wsparcie w ramach wyodrębnionej puli środków, było dodatkowo zobowiązane przygotować własny program rewitalizacji, który byłby zgodny z dokumentem ramowym w zakresie celów i kierunków działań oraz wpisanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych (Zintegrowane Przedsięwzięcia Inwestycyjne zawarte w ponadlokalnym programie musiały być wpisane także do programów rewitalizacji poszczególnych miast)²¹.

Jak wynika z materiałów aktualnych na koniec 2019 r., realizacja ponadlokalnego programu pod względem osiągnięcia wskaźników nie jest zagrożona²².

Ponadlokalny program rewitalizacji nie jest jedynym tego typu dokumentem w Polsce²³, jednak jest to jedyny przypadek, gdy tego rodzaju program został włączony do systemu wdrażania projektów w ramach RPO, a zatem jest to rozwiązanie unikatowe w skali kraju. Wartością dodaną w kontekście wdrażania działań rewitalizacyjnych tego mechanizmu było wypracowanie wspólnych założeń strategicznych, wyznaczających główne cele i kierunki porządkujące prowadzenie procesu rewitalizacji w miastach należących do sieci, a także stworzenie podstawowej, uzgodnionej listy przedsięwzięć inwestycyjnych o charakterze strategicznym, wpisujących się w określone cele, pod którymi

²¹ Ponadlokalny program rewitalizacji sieci miast Cittaslow, Worliny, 9 grudnia 2019 r.; <https://cittaslowpolska.pl/index.php/pl/o-cittaslow>.

²² Tamże.

²³ Inne ponadlokalne programy rewitalizacji powstały dla Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Funkcjonalnego i Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego.

podpisały się wszystkie miasta objęte ponadlokalnym programem. Dodatkowo, gminy miały prawo wpisać do programu także inne przedsięwzięcia, jednak nadal musiały się one wpisywać w założenia strategiczne tego dokumentu.

To było zobowiązanie tych miast, że one muszą poprowadzić proces rewitalizacji i swoje działania w tym samym kierunku, do którego się zobowiązały i do którego jako województwo chcemy dążyć i tym wspólnym celem jest, żeby każdy projekt, każdy GPR był zgodny z dokumentem ramowym i zgodny z ideą, którą wszystkie miasta podpisały (cytat, UM).

Wyznaczona pula środków dostępnych w trybie pozakonkursowym pozwala zagwarantować realizację najważniejszych, z punktu widzenia zarówno poszczególnych miast i całej sieci, projektów rewitalizacyjnych wpisujących się w określoną wizję rozwoju zgodną z przyjętymi zasadami oraz kierunkami realizującymi główne założenia idei Cittaslow.

Specjalna Strefa Włączenia

Specyficzną formą obszaru strategicznej interwencji jest Specjalna Strefa Włączenia (SSW) funkcjonująca w województwie zachodniopomorskim. Z uwagi na znaczące wewnętrzne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w regionie, spowodowane przede wszystkim peryferyjnym usytuowaniem głównych ośrodków wzrostu, osłabieniem bazy ekonomicznej, deficytem miejsc pracy, zwłaszcza na obszarach wiejskich oraz problemami strukturalnymi wynikającymi z likwidacji Państwowych Gospodarstw Rolnych, zdecydowano się na wyznaczenie obszaru problemowego oraz objęcia go preferencyjnymi warunkami w kwestii przyznawania środków dostępnych w ramach RPO WZ 2014-2020.

Do wyznaczenia SSW przyjęto zestaw sześciu mierników syntetycznych dla poszczególnych obszarów problemowych: demografia, infrastruktura techniczna, dostępność do usług publicznych, potencjał gospodarczy, problemy popegeerowskie, ubóstwo. W każdym z obszarów wskazano gminy z deficytem, tj. te, dla których miernik syntetyczny przyjmuje wartość mniejszą od wartości mediany. W kolejnym kroku wyliczono częstość występowania deficytów – sprawdzono, w ilu obszarach miernik syntetyczny dla konkretnej gminy przybiera wartość niższą od mediany. Przy ostatecznej delimitacji Specjalnej Strefy Włączenia, a więc obszaru o najbardziej niekorzystnych wskaźnikach rozwoju społeczno-gospodarczego, przyjęto zasadę kumulacji deficytów, co oznacza, że SSW powinna obejmować te gminy, w których zidentyfikowano deficyty w co najmniej trzech obszarach problemowych – gminy te tworzą tzw. obszar podstawowy. Dodatkowo, wyznaczono także obszar przejściowy, który obejmuje gminy, które od nie więcej niż trzech kolejnych lat znajdują się poza obszarem

podstawowym SSW (na podstawie corocznych aktualizacji przeprowadzanych zgodnie z wyznaczoną metodologią). Według ostatniej aktualizacji z 2019 r. liczba gmin należących do obszaru podstawowego wynosi 68, natomiast do obszaru przejściowego – 7²⁴.

Podmioty działające na terenie gmin należących do SSW mogły ubiegać się o wsparcie z RPO WZ 2014-2020 w ramach terytorialnych i tematycznych konkursów. Gminy o najmniejszym potencjale rozwojowym miały możliwość ubiegania się o wsparcie w ramach Działania 7.1 RPO WZ 2014-2020 na przygotowanie lokalnych programów rewitalizacji, w zakres których miała wchodzić animacja lokalna społeczności – działania mające na celu zaangażowanie społeczności z obszarów rewitalizowanych w proces przygotowania i wdrażania LPR. Preferowane do wsparcia były miejscowości popegeerowskie, charakteryzujące się ponadprzeciętnym (w skali gminy) nasileniem problemów społecznych oraz współwystępujących wraz z nimi negatywnych zjawisk w co najmniej jednej z następujących sfer: gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej, technicznej (UM WZ 2016). Ponadto, przewidziano wsparcie na realizację działań rewitalizacyjnych. W ramach Działania 9.3 wyznaczono odrębne pule środków na projekty realizowane w poszczególnych obszarach – dla gmin o najmniejszym potencjale rozwojowym należących do SSW, dla pozostałych gmin należących do SSW oraz dla pozostałych gmin województwa zachodniopomorskiego. W zależności od miejsca realizacji projektu zróżnicowano poziom dofinansowania – na najwyższy udział dofinansowania mogli liczyć beneficjenci z gmin o najmniejszym potencjale rozwojowym – do 90% wydatków kwalifikowalnych²⁵.

Przyjęte rozwiązania należy uznać za trafne i dopowiadające regionalnej specyfice – preferencyjne warunki wsparcia służą w tym przypadku wyrównywaniu szans rozwojowych gmin o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczym poprzez wspieranie działań rewitalizacyjnych prowadzonych na ich terenie.

Inne rozwiązania

Na uwagę zasługują również inne preferencje nadawane w ramach RPO projektom rewitalizacyjnym bądź stosowane zasady wsparcia. Warto skupić

²⁴ UM WZ, 2019, *Specjalna Strefa Włączenia na obszarze województwa zachodniopomorskiego oraz planowane kierunki działań interwencyjnych*, Szczecin; http://www.wzs.wzp.pl/sites/default/files/delimitacja_ssw_2018.pdf.

²⁵ Regulamin konkursu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020 Oś Priorytetowa 9 Infrastruktura publiczna, Konkurs nr RPZP.09.03.00-IZ.00-32-002/17.

się na rozróżnieniach stosowanych w RPO wobec obszarów miejskich i wiejskich. Kwestia ta nie została uregulowana Wytycznymi krajowymi, stąd np. w województwie lubelskim i małopolskim dostrzeżono potrzebę zastosowania odrębnego podejścia do odmiennych od siebie typów obszarów, na których procesy rewitalizacji przebiegają w inny sposób. W tym celu w lubelskim RPO utworzono Działanie 13.3 Rewitalizacja obszarów miejskich (z alokacją 67,8 mln euro) i Działanie 13.4 Rewitalizacja obszarów wiejskich (z alokacją 31,7 mln euro). Warty odnotowania jest też fakt powstania znacznej liczby programów rewitalizacji w gminach wiejskich województwa lubelskiego. Podobny zabieg zastosowano w Małopolsce, gdzie powstało Działanie 11.1 Rewitalizacja miast, z rozróżnieniem głównych ośrodków miejskich w regionie oraz miast średnich i małych (z alokacją 79,5 mln euro), a także Działanie 11.2 Odnowa obszarów wiejskich (z alokacją 49,3 mln euro). Zastosowane rozwiązanie pozwala w pewnym stopniu zwiększyć szanse na uzyskanie dofinansowania przez gminy o mniejszych zasobach kadrowych czy potencjale organizacyjnym. Uwzględnia jednocześnie specyfikę obszarów wiejskich, na których zadania rewitalizacyjne mają inną skalę, co odzwierciedlono m.in. w różnicach minimalnych wartości projektów na obszarach miejskich i wiejskich.

Rozwiązaniem mającym wpływ na obserwowany stopień wykorzystania środków RPO przeznaczonych na rewitalizację są alokacje wyznaczone dla miast województwa kujawsko-pomorskiego w ramach Działania 6.2 Rewitalizacja obszarów miejskich i ich obszarów funkcjonalnych i Poddziałania 6.4.1 Rewitalizacja obszarów miejskich i ich obszarów funkcjonalnych w ramach ZIT. Celem podziału środków na rewitalizację było stworzenie optymalnych warunków dla przeprowadzenia tego procesu w miastach wszystkich kategorii wielkościowych i funkcjonalnych²⁶. Głównego podziału dokonano, uwzględniając obszar realizujący ZIT i obszar nie objęty tym instrumentem. Dążono do uniknięcia sytuacji, w której miasta mniejsze, znajdujące się na obszarze ZIT, otrzymają znacznie wyższą pulę środków niż odpowiadające im wielkością i stanem rozwoju miasta leżące poza ZIT. Wzięto także pod uwagę możliwości absorpcyjne środków przez samorządy. Jak wynika z badania, podział środków na rewitalizację spowodował problemy. Uruchomiono bowiem nabór ciągły, w ramach którego gminy gotowe do wnioskowania o środki, w dogodnym czasie mogły złożyć wniosek o dofinansowanie. Brak zamkniętych ram czasowych w połączeniu z ogólnie przydzieloną wyso-

²⁶ UM WK-P, 2016, *Zasady programowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych w celu ubiegania się o środki finansowe w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020*, załącznik nr 10 do SZOOP RPO WK-P, Toruń, s. 51.

kością środków finansowych spowodował odwołanie przez gminy decyzji o przystąpieniu do konkursu.

Z uwagi na duże zainteresowanie naborami projektów rewitalizacyjnych w RPO nie zidentyfikowano poważniejszych barier związanych z wykorzystaniem środków UE na poziomie regionalnym. Niemniej, powstawały pewne opóźnienia w ich wydatkowaniu z powodu oceny programów rewitalizacji przed umieszczeniem ich w wykazach programów rewitalizacji poszczególnych województw. Umowy na działania wspierające gminy w przygotowywaniu lub aktualizacji programów rewitalizacji, współfinansowane ze środków Funduszu Spójności w ramach PO PT 2014-2020, urzędy marszałkowskie podpisywały z Ministerstwem Rozwoju (obecnym Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej) krótko po wejściu w życie ustawy o rewitalizacji. W regionalnych programach operacyjnych na 2016 r. zaplanowano wiele naborów związanych z rewitalizacją. Znaczna część gmin podjęła decyzję o przystąpieniu do przygotowania programu po pojawieniu się możliwości otrzymania dotacji na ten cel. Ponieważ fundusze dostępne w RPO stały się głównym źródłem finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych planowanym przez gminy, czasochłonny proces przygotowania programów (w szczególności GPR), a następnie ich ocena, bardzo często przedłużająca się z uwagi na błędy, doprowadził w niektórych województwach do zmian w harmonogramach naborów.

W toku naborów IZ RPO często otrzymywały do oceny w ramach konkursów EFRR wnioski o dofinansowanie projektów, które tylko pozornie uwzględniały aspekty społeczne. Należy bowiem mieć na uwadze, że Wytoczne określają wymóg zapewnienia komplementarności (przestrzennej, problemowej, proceduralno-instytucjonalnej i źródeł finansowania). Weryfikacja tej zasady była dokonywana przez IZ RPO przede wszystkim w odniesieniu do źródeł finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych, gdzie kryteria wyboru projektów określały konieczność zachowania komplementarności projektu infrastrukturalnego współfinansowanego z EFRR, z projektem współfinansowanym z EFS. Z badania wynika, że wnioski o dofinansowanie często zawierały takie powiązania, które w rzeczywistości nie mogłyby zostać potraktowane jako spójne i się dopełniające. W konsekwencji część województw decydowała się na zmianę interpretacji zasady komplementarności na rzecz ogólnego wskazania celu społecznego w ramach składanego wniosku o dofinansowanie projektu współfinansowanego z EFRR.

Niektóre województwa postanowiły powiązać proces rewitalizacji ze Zintegrowanymi Inwestycjami Terytorialnymi. Instrument ten, mając na celu stymulowanie rozwoju miast wojewódzkich i ich obszarów funkcjonalnych, z założenia ma znacznie szersze oddziaływanie niż procesy rewitalizacji za-

chodzące w poszczególnych gminach i będące elementem ich wewnętrznych działań strategicznych. Wpisanie działań związanych z rewitalizacją w instrument ZIT sprawiło, że jednostki samorządu terytorialnego, tworzące Strategie ZIT w trakcie naborów RPO w zakresie rewitalizacji, borykały się z wymogiem uwzględnienia ponadlokalnego oddziaływania procesów rewitalizacji na obszar ZIT. Mimo stricte lokalnego charakteru projektów rewitalizacyjnych, które wynikały z programów rewitalizacji i były dopasowywane do potrzeb obszarów rewitalizacji, w konkursach ZIT należało udowodnić wpływ projektów rewitalizacyjnych na rozwój MOF (w związku z kryteriami wyboru projektów związanych ze zintegrowaniem). Jest to jeden z kluczowych argumentów przemawiających przeciwko łączeniu ZIT z rewitalizacją.

4.4. Użyteczność przyjętych rozwiązań systemowych z perspektywy zadań regionu – trudności i bariery w programowaniu i wdrażaniu rewitalizacji

Etap programowania

Poczynając od etapu programowania procesów rewitalizacji w Polsce, należy zwrócić uwagę na kwestię dotyczącą kolejności opracowywania poszczególnych dokumentów regulujących wdrażanie rewitalizacji. Ustawa wdrożeniowa dopuszczała tworzenie regionalnych wytycznych (wytyczne programowe), mających regulować szczegółowe zasady związane z danym regionalnym programem operacyjnym. Wobec początkowego braku krajowych wytycznych związanych z rewitalizacją i celem zastosowania jednolitego podejścia do rewitalizacji w gminach, część Instytucji Zarządzających RPO postanowiła przygotować wytyczne/zasady programowania, wdrażania i wsparcia rewitalizacji. Było to konsekwencją rozpoczęcia nowej perspektywy unijnej 2014-2020 i powstania harmonogramu naborów na ten okres. Problematyczne dla części regionów stało się wykreślenie wytycznych regionalnych z tzw. ustawy wdrożeniowej w 2017 r. Obecnie regionalne instrukcje/zasady widnieją na stronach internetowych części województw i traktowane są jako dokumenty pomocnicze wobec prowadzonych procesów.

Wytyczne regionalne przyjęte w niektórych regionach zawierały zapisy sprzeczne z wytycznymi krajowymi, które zaczęły obowiązywać w późniejszym okresie. Tego typu problem napotkano w województwie dolnośląskim, gdzie wskazano warunek umieszczenia w programie rewitalizacji dwóch list projektów, z oznaczeniami „A” oraz „B”. Na liście „A” miały znaleźć się projekty, o których dofinansowanie gmina zamierza ubiegać się w ramach działania dedykowanego rewitalizacji w RPO (EFRR), natomiast na liście

„B” – w ramach pozostałych działań z preferencją dla projektów rewitalizacyjnych. Tak przyjęte założenia nie były zgodne z wytycznymi przyjętymi na poziomie centralnym, nie było także wówczas możliwości zmiany terminów zaplanowanych konkursów w ramach RPO. Należy więc wnioskować o dopracowanie uzgodnień między poziomem centralnym a poziomem regionalnym w tym zakresie.

Wejście w życie Wytycznych i ustawy o rewitalizacji nastąpiło po rozpoczęciu wdrażania perspektywy unijnej 2014-2020, przez co w wielu województwach gminy występowały do IZ RPO z prośbą o opóźnienie terminów organizacji naborów związanych z rewitalizacją (PI 9b). Było to związane z koniecznością przygotowania programów rewitalizacji. W największym stopniu mogło to wpłynąć na udział w konkursach gmin województwa małopolskiego, gdzie zdecydowana większość dokumentów to gminne programy rewitalizacji. W przypadku tych konkursów, których terminy miały nastąpić w krótkim okresie po wejściu w życie ustawy o rewitalizacji, zmiana terminów często była niemożliwa.

W wielu województwach dużą trudnością okazał się brak uwzględnienia specyfiki obszarów wiejskich w Wytycznych. W części z nich, np. w województwie lubelskim, zdecydowano o przygotowaniu dokumentu „Zasady delimitacji obszarów rewitalizacji i definiowania programów rewitalizacji na terenach wiejskich województwa lubelskiego”, gdyż obszary te stanowią znaczną część terytorium regionu.

Do etapu programowania należy także zaliczyć działania szkoleniowe, jakie odbywały się zarówno za pośrednictwem urzędów marszałkowskich, jak i na poziomie centralnym. W poszczególnych województwach organizowano liczne szkolenia dla gmin, które często były realizowane, zanim jeszcze organizowano szkolenia dla regionów w Ministerstwie Rozwoju. Prowadziło to do rozbieżności w przepływie informacji między poszczególnymi instytucjami. Z wykonanego badania wynika również, że w poszczególnych regionach odczuwano niedostatek wsparcia merytorycznego ze strony ówczesnego Ministerstwa Rozwoju. Borykano się z brakami w wiedzy, czemu towarzyszył brak współpracy, wymiany doświadczeń, informacji i sieciowania między regionami.

Etap wdrażania

Niezwykle istotnym elementem etapu wdrażania rewitalizacji na poziomie regionalnym była ocena programów rewitalizacji dokonywana w celu wpisu programów do wykazu programów rewitalizacji danego województwa. Proces oceny wiązał się z licznymi trudnościami doświadczanymi przez urzędy marszałkowskie. Podstawową kwestią, stanowiącą barierę dla powodzenia procesu

w gminach, był powszechny brak zrozumienia idei rewitalizacji, w szczególności na szczeblach zarządczych gmin. W konsekwencji, część powstających programów rewitalizacji nie stanowiła odzwierciedlenia realnych problemów, głównie społecznych, z którymi boryka się dany samorząd. Oceniający programy, wielokrotnie zmagali się z nieprawidłową delimitacją obszaru rewitalizacji czy z wpisem na listę podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych takich projektów, które nie są wynikiem potrzeb zdiagnozowanych w gminie. Dodatkowo, ponieważ przeważająca część gmin korzystała przy programowaniu rewitalizacji z pomocy podmiotów zewnętrznych, utrudniona stała się komunikacja między urzędem gminy a urzędem marszałkowskim. Częsty brak przedstawicieli gmin na spotkaniach organizowanych powodował, że urzędnicy nie byli włączeni w kwestie dotyczące gminy, którą reprezentują.

Przeprowadzone badanie wskazuje, że innym częstym problemem było pojawianie się niemal identycznych programów przygotowywanych w różnych gminach. Stwarzało to zagrożenie braku zindywidualizowania podejścia do rewitalizacji i korzystanie ze schematycznych rozwiązań podczas przygotowywania programów. W konsekwencji, ocena programów stawała się utrudniona, a w niektórych przypadkach takie programy nie uzyskiwały zgody na wpis do wykazu programów rewitalizacji.

Obserwowano także nieprawidłowe podejście gmin w doborze wskaźników pozwalających dokonać delimitacji obszaru rewitalizacji. Operowano bowiem miernikami pozwalającymi wyznaczyć obszar rewitalizacji, wobec którego gmina ma istotne zamierzenia inwestycyjne. Wadliwe wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji wykluczało niekiedy obszary o faktycznej potrzebie kompleksowych działań rewitalizacyjnych. Niemniej, urząd marszałkowski nie dysponował narzędziami pozwalającymi zweryfikować prawidłowości wskaźników przyjętych do diagnozy wykonanej w danej gminie – musiał więc przyjąć, że są one prawidłowo zweryfikowane i dotyczą problemów, z którymi faktycznie boryka się dana JST.

Ograniczeniem wpływającym na postęp oceny programów rewitalizacji był w części województw brak wystarczającej współpracy z gminami na etapie przygotowywania diagnozy społecznej, przestrzenno-funkcjonalnej i technicznej na potrzeby delimitacji obszaru zdegradowanego oraz obszaru przeznaczonego do rewitalizacji. Z doświadczeń urzędów marszałkowskich wynika, że konsultacje diagnozy poczynione podczas roboczych kontaktów z urzędami gmin sprzyjały sprawniejszemu przebiegowi procesu programowania rewitalizacji. W tych regionach, które zdecydowały o przyjmowaniu do weryfikacji gotowych, uchwalonych dokumentów diagnozy oraz programu rewitalizacji, znacznie częściej dokumenty były te kierowane do poprawy.

W konsekwencji, nierzadko gmina była zobligowana do ponownego przeprowadzenia procedury wyznaczania obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, a następnie powtórzenia pozostałych procedur związanych z przyjęciem programu. Należy jednak zaznaczyć, że urzędnicy często mieli ograniczony wpływ na błędy metodologiczne popełniane podczas przygotowywania dokumentów, które w dużej mierze były tworzone przez firmy zewnętrzne.

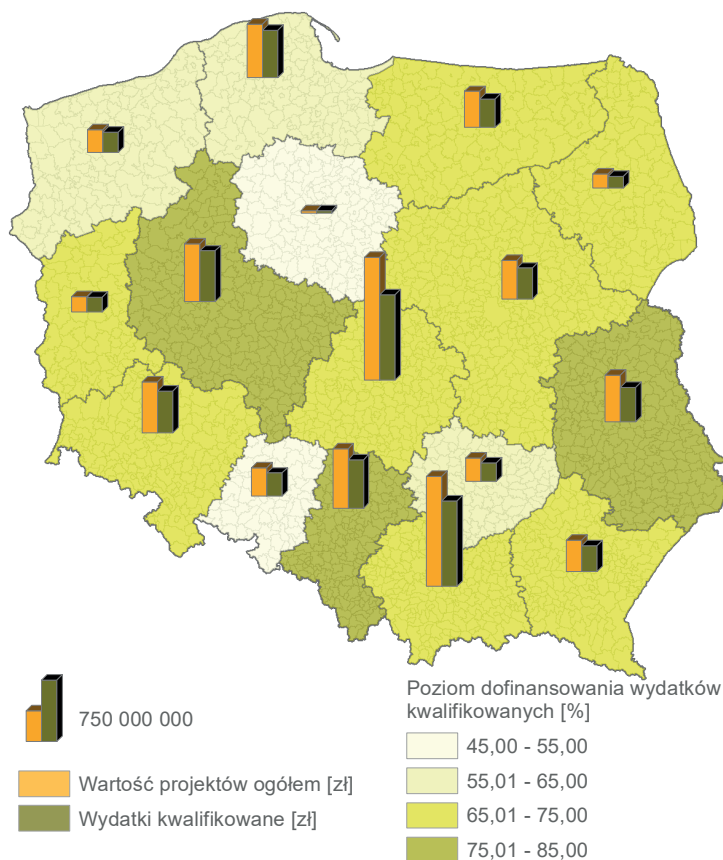
Zakres zadań przewidzianych w ustawie o rewitalizacji wąsko określa rolę urzędów marszałkowskich w procesie rewitalizacji. Ograniczenie jej do oceny programów rewitalizacji ubiegających się o wpis do wykazu programów rewitalizacji sprawia, że na poziomie regionalnym nie istnieje umocowanie do weryfikacji faktycznego, finalnego wykonania założeń programów rewitalizacji. Ponieważ kreowanie polityki rewitalizacyjnej nie jest obecnie zadaniem samorządu województwa, urzędy marszałkowskie nie dysponują narzędziami do nadzoru nad rewitalizacją i nie mają innych zadań związanych z rewitalizacją niż te wynikające z programowania i wdrażania regionalnych programów operacyjnych. Rola przez nie pełniona jest ściśle związana z wdrażaniem RPO, w tym oceny programu, jeśli gmina zamierza ubiegać się o dofinansowanie unijne w ramach PI 9b. Oceniając te programy, urzędy marszałkowskie nie weryfikowały wyłącznie elementów związanych z RPO, lecz posiadały możliwość całościowej kontroli założeń programowych w gminach. Wydaje się więc, że wysiłki podejmowane przez pracowników urzędów marszałkowskich na etapie oceny programów nie zostały w dalszym okresie należycie wykorzystane. W obecnej sytuacji urzędy marszałkowskie nie są zobligowane do monitoringu procesów odbywających się w gminach. W toku badania zweryfikowano perspektywę urzędów marszałkowskich, z której wynika chęć i jednocześnie potrzeba szerszego udziału w nadzorze nad rewitalizacją prowadzoną w gminach – jej monitoringu lub doradztwa wobec gmin i komunikacji o rewitalizacji.

Osobnym problemem w wielu urzędach marszałkowskich stała się rotacja pracowników odpowiedzialnych za nadzór nad oceną programów rewitalizacji. Finansowanie ich pracy odbywało się ze środków PO PT 2014-2020. Urzędnicy zajmujący się oceną programów rewitalizacji najczęściej byli pracownikami różnych departamentów/wydziałów, często niezwiązanymi z tematyką rewitalizacji, co nie pozwoliło na wytworzenie się stałych struktur dla rewitalizacji. Po zakończeniu prac nad weryfikacją PR funkcjonowanie większości Zespołów ds. rewitalizacji uległo więc zawieszeniu. Rotacja pracowników zachodząca w okresie programowania 2014-2020 nie pozwala na pełny transfer wiedzy i zapewnienie pamięci instytucjonalnej.

4.5. Efektywność systemu na poziomie regionalnym

Zestawiając nakłady na opracowanie programów – ponad 50 mln zł dotacji z PO PT 2014-2020 wraz z wkładami własnymi gmin – z łącznymi nakładami na działania rewitalizacyjne (niespełna 4,4 mld zł) na koniec 2018 r., można stwierdzić, że środki zaangażowane w opracowanie programów przyniosły około 88 razy więcej środków. Na koniec maja 2020 r. w ramach podpisanych umów na działania rewitalizacyjne ze środków unijnych (PI 9b) przeznaczono niespełna 8,7 mld zł, a więc samo zaangażowanie środków unijnych w realizację działań rewitalizacyjnych oznacza dźwignię ponad 170 razy większą.

Mapa 1. Wielkość środków unijnych zaangażowanych w projekty rewitalizacyjne według regionów



Źródło: opracowanie własne.

W większości regionów znacznie zostały przekroczone wskaźniki wykonania. Dane z ewaluacji mid-term w regionach pokazują realizację, najczęściej z dużą nadwyżką, zakładanych wskaźników. Z tej perspektywy można mówić o wysokiej efektywności. Jednocześnie należy podkreślić nikłe i wybiórcze powiązanie tych wskaźników z faktycznymi problemami społecznymi w regionach.

Można mówić o rozpoczęciu zmian w świadomości urzędników w zakresie nowego podejścia do rewitalizacji. To jednak mało, ponieważ ponad połowa gmin aplikujących o środki w ramach konkursów regionalnych PO PT nie zdecydowała się na przygotowanie GPR. Realizacja konkursów umożliwiła natomiast osiągnięcie innych celów w zakresie rewitalizacji, w tym w pobudzeniu partycypacji społecznej w procesie opracowania i realizacji programu rewitalizacji oraz skutecznych narzędzi angażowania społeczności lokalnej w działania gminy w tym zakresie.

Uczestnicy badania wskazywali także na inne korzyści związane z udziałem w konkursach dotacji w ramach PO PT, takie jak lepsze poznanie sytuacji w obszarze problemowym, lepsze poznanie mieszkańców i ich potrzeb, a także zwiększenie integracji społeczności lokalnej w odniesieniu do problemów obszarów zdegradowanych. Dla wielu gmin prace przy opracowaniu programu rewitalizacji umożliwiły także zbliżenie się urzędników do mieszkańców²⁷.

Ewaluacja pokazała, że konkursy regionalne stanowiły dla gmin okazję do sfinansowania prac, które prawdopodobnie i tak zostałyby najpewniej wykonane. Konkursy regionalne nie stały się okazją do zbudowania trwałego potencjału własnego gminy do realizacji zadań związanych z programowaniem rewitalizacji, ponieważ tworzenie programów było w całości zlecane podmiotowi zewnętrznemu. Aktywne zaangażowanie mieszkańców w proces przygotowania programu rewitalizacji jest wyzwaniem, z którym gminy nie radzą sobie lub sprawia im to spore trudności. Wykorzystanie narzędzi partycypacji społecznej wymaga przygotowania urzędników do prowadzenia tego typu działań. W tym zakresie gminy nie wykorzystały także szansy na wypracowanie własnych praktyk w kontaktach ze społecznością obszaru rewitalizacji w ramach projektów dotacyjnych – mimo wydatkowania na działania partycypacyjne kwoty 9,5 mln zł (dane dla dziewięciu województw), przy łącznej wartości projektów w wysokości ponad 41 mln zł. Średnio na działania partycypacyjne wydatkowano więc co czwartą złotówkę i zawsze były to środki przeznaczone na sfinansowanie usług firmy zewnętrznej. Najniższy udział

²⁷ STOS, LB&E, 2018, *Raport końcowy w ramach badania: Ewaluacja śródkresowa PO PT 2014-2020*, Warszawa, s. 9.

kosztów partycypacji w projektach dotacyjnych zanotowano w badanej próbie w województwie małopolskim (14% ogólnej wartości projektów), najwyższy natomiast w województwie wielkopolskim (odpowiednio 34%). Niezależnie od regionu i typu gminy zaangażowane środki finansowe nie zaowocowały wzmożonym zainteresowaniem podmiotów prywatnych podejmowaniem działań na obszarze rewitalizacji. Zaangażowanie tych środków należy więc raczej traktować jako impuls otwierający powszechne angażowanie mieszkańców w programowanie zmian w ich otoczeniu.

5. SYSTEM ZARZĄDZANIA I WDRAŻANIA PROCESÓW REWITALIZACJI W POLSCE NA POZIOMIE KRAJOWYM

5.1. Zadania administracji centralnej w systemie zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce

Zgodnie z art. 9a i 23a pkt 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 945 z późn. zm.) rewitalizacja została rozbita na dwa działy:

- budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, gdzie zlokalizowano większość kwestii związanych z tematyką rewitalizacji z zastrzeżeniem art. 23a pkt 2;
- rozwoju regionalnego, do którego zaliczono koordynację programów i działań w zakresie rewitalizacji obszarów zdegradowanych społecznie i gospodarczo.

W latach obowiązywania ustawy o rewitalizacji wielokrotnie zmieniała się struktura organizacyjna administracji rządowej, co skutkowało łączeniem kompetencji w zakresie rewitalizacji w ramach jednego ministerstwa albo rozdzielaniem ich pomiędzy dwa resorty. Korzystnie należy ocenić okresy, kiedy były one w obrębie jednego resortu (Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Ministerstwo Rozwoju, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju). Okresy rozdziału kompetencji wymagają zwiększonej koordynacji i współpracy między resortami odpowiedzialnymi za rewitalizację, szczególnie wobec pilnej potrzeby sprecyzowania zapisów art. 52 ust. 1 z powodu pojawienia się orzecznictwa wypaczającego założenia ustawy o rewitalizacji w zakresie ewolucyjnego przechodzenia z PR/LPR na GPR (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 lipca 2018 r. IV SA/Gl 429/18).

Obecnie wraz z utworzeniem Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR) i Ministerstwa Rozwoju (MR) przypisano obu resortom kompetencje wynikające odpowiednio z art. 9a i 23a pkt 2 ustawy o działach. W trakcie trwania niniejszego badania część zadań związanych z rewitalizacją została przekazana do Ministerstwa Rozwoju, gdzie ulokowano kompetencje w zakresie budownictwa, planowania przestrzennego i mieszkalnictwa. Kwestie

związane z ustawą o rewitalizacji, czyli inicjatywa legislacyjna, monitorowanie czy ewaluacja systemu zaproponowanego w ustawie znalazły się także w gestii Ministerstwa Rozwoju. Natomiast w MFiPR pozostała problematyka powiązania rewitalizacji z wykorzystaniem funduszy europejskich i wspieranie systemu wdrożenia rewitalizacji w ramach projektów pilotażowych, współpracy z IZ RPO w działaniach edukacyjnych skierowanych do gmin czy prowadzenia Krajowego Centrum Wiedzy o Rewitalizacji (projekt strategiczny SOR: Pakiet działań wspierający samorządy w programowaniu i realizacji rewitalizacji). Przekazano sobie dokumenty oraz informacje, natomiast respondenci wskazują na barierę w postaci pamięci instytucjonalnej, która pozostaje w MFiPR. Tak więc możliwość skorzystania z jej zasobów zależeć będzie od dobrej współpracy między resortami.

Oprócz ustawy o działach, wskazującej podział zadań w obrębie resortów, uszczegółowienie zadań poziomu krajowego administracji znajduje się w Krajowej Polityce Miejskiej 2023. Z perspektywy podziału przyjętego w ustawie o działach niektóre zapisy KPM należy uznać za nieaktualne. W szczególności dotyczy to zapisu, że „minister właściwy ds. rozwoju regionalnego będzie prowadził na bieżąco monitorowanie prowadzenia działań rewitalizacyjnych i stosowania przepisów ustawy o rewitalizacji, a w przypadku stwierdzenia barier systemowych, luk w przepisach lub nieoptymalnego działania zawartych w ustawie rozwiązań, podejmował będzie działania w celu wprowadzenia niezbędnych zmian”¹. Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego odpowiada za bieżące monitorowanie Wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020, a w przypadku stwierdzenia potrzeby zmian lub uzupełnień dokonanie ich aktualizacji². KPM wskazał także kompetencje innych resortów, uzupełniające system zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce. Minister właściwy ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego miał opracować „wytyczne (zalecenia/rekomendacje) dla konserwatorów zabytków w zakresie zasad prowadzenia współpracy z samorządami lokalnymi i innymi podmiotami zaangażowanymi w proces rewitalizacji, dotyczącej realizacji ochrony, przekształceń lub zagospodarowania obiektów zabytkowych w ramach rewitalizacji”³. Rząd miał doprowadzić do „zwiększenia palety możliwości krajowego finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych, w tym dotyczących infrastruktury mieszkaniowej”⁴, co rozpoczęło proces uzgodnień zaraz po wejściu w życie ustawy o rewitalizacji, jednak nie zakończyło

¹ MliR, 2015, dz. cyt., s. 66.

² Tamże, s. 70.

³ Tamże, s. 68-69.

⁴ Tamże, s. 71.

się stworzeniem systemu takiego wsparcia finansowego. Należy przypomnieć, że instrumentarium finansowe miało zostać zawarte w Narodowym Planie Rewitalizacji (NPR), którego powstały jedynie założenia. Eksperti w trakcie panelu weryfikującego realizację założeń systemu podkreślali, jak odczuwalny jest brak w systemie trzeciego z zakładanych filarów (finansowanie w ramach NPR obok Wytucznych i ustawy).

KPM zapowiadała także szereg działań analitycznych dotyczących finansowych i prawnych barier działań rewitalizacyjnych. Warto je przytoczyć w kontekście wniosków i rekomendacji z niniejszego badania, ponieważ ich opracowanie jest nadal potrzebne, w szczególności do poszerzenia katalogu instrumentów pomocy publicznej, możliwych do zastosowania na obszarach rewitalizacji:

- „analiza działań stymulujących udział podmiotów prywatnych w projektach rewitalizacyjnych (np. poprzez tworzenie instrumentów finansowych i zachęt dla przedsięwzięć prywatnych, takich jak preferencyjne instrumenty fiskalne, instrumenty dłużne, gwarancje, poręczenia i inne instrumenty pozadotacyjne). Wykorzystane zostaną doświadczenia w stosowaniu instrumentów zwrotnych, takich jak Inicjatywa JESSICA. Rozważona zostanie możliwość budowania instrumentów w oparciu o doświadczenia efektywnych mechanizmów wspierających mieszkalnictwo, ochronę środowiska, efektywność energetyczną, rynek pracy itd”⁵;
- „analizy barier w obszarze mieszkalnictwa, które utrudniają uwzględnianie w jak najszerszym zakresie tej problematyki jako elementu rewitalizacji. Dotyczy to m.in. rozwiązań w zakresie zwiększenia możliwości gmin w dysponowaniu zasobem mieszkań komunalnych pod kątem możliwości realizowania założonych celów społecznych rewitalizacji. Przeanalizowana zostanie możliwość rozwijania instrumentów pozwalających na intensyfikację remontów i modernizacji, adaptacji i przebudowy obiektów na cele mieszkaniowe, uzupełnienia i dogęszczenia zabudowy mieszkaniowej, w tym z zastosowaniem preferencji dla przedsięwzięć w ramach programów rewitalizacji (np. zwiększenie zakresu wsparcia i wielkości środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów oraz Funduszu Dopłat) Opisane działania dotyczyłyby także placówek noclegowych dla osób bezdomnych”⁶.

Zgodnie z zapisami KPM utworzono Krajowe Centrum Wiedzy o Rewitalizacji w ramach działań upowszechniających rewitalizację, a także przeprowadzono pilotaże w jej zakresie. Działania te pozostają w kompetencjach ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego (obecnie MFIPR).

⁵ Tamże.

⁶ Tamże, s. 72.

„Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie” (KSRR 2010-2020) odnosi się także pośrednio do rewitalizacji poprzez zdefiniowanie obowiązków ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego w zakresie:

- przygotowania odpowiednich aktów prawnych, które ustanawiają ramy dla tworzenia i realizacji polityki rozwoju, w tym polityki regionalnej oraz określają zasady, na jakich powinien być realizowany rozwój regionalny;
- określania standardów metodologicznych, merytorycznych i procedur organizacyjnych procesu programowania strategicznego zarządzania rozwojem oraz egzekwowanie ich przestrzegania przez podmioty zaangażowane w ten proces w odniesieniu do wszystkich polityk składających się na politykę rozwoju oraz ustanawianie standardów dla wdrażania polityki regionalnej, w tym w zakresie rewitalizacji⁷.

Z kolei „Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030”, odpowiadając na brak zdefiniowanych w dokumentach reguł współpracy poziomu rządowego i JST, precyzuje zakres współpracy i współdziałania rządu i JST, sytuując na poziomie krajowym:

- doskonalenie systemu prowadzenia skutecznej i efektywnej rewitalizacji;
- promowanie dobrych praktyk i modelowych rozwiązań w zakresie rewitalizacji, prowadzenia działań informacyjno-edukacyjnych (m.in. Centrum Wiedzy o Rewitalizacji);
- zaproponowanie i opracowanie (we współpracy z samorządem województwa) instrumentu dla obszarów wiejskich, adekwatnego do specyfiki i potrzeb w zakresie niwelowania sytuacji kryzysowych⁸.

Enigmatycznie do zadań administracji centralnej w zakresie rewitalizacji odnosi się ustawa o rewitalizacji, wskazując na:

- obowiązek współpracy z gminą w realizacji jej zadań własnych ujęty w art. 3 ust. 3;
- konieczność opiniowania GPR z ministrami właściwymi w razie potrzeby wynikającej z planowanych działań rewitalizacyjnych na mocy art. 17 ust. 2 ppkt 4b;
- możliwość określenia przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w porozumieniu z ministrem właściwym ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, rozporządzenia

⁷ MRR, 2010, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*, s. 1534-1535; <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WM-P20110360423/O/M20110423.pdf>.

⁸ *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030*, 2019, Warszawa; <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/krajowa-strategia-rozwoju-regionalnego>.

precyzującego kryteria i wskaźniki dla obszarów rewitalizacji, umożliwiającego finansowanie GPR ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub budżetu państwa, uwzględniającego występowanie na tych obszarach negatywnych zjawisk wymienionych w art. 9 ust. 1 ustawy o rewitalizacji.

Zakorzenie w ramach polityki spójności w Umowie Partnerstwa⁹ umożliwiło określenie w Wytycznych zasad współpracy poziomu centralnego i regionów w zakresie rewitalizacji przy programowaniu i wdrażaniu działań rewitalizacyjnych z wykorzystaniem środków UE.

Podsumowując, w poniższej tabeli zestawiono zadania poziomu krajowego w zakresie rewitalizacji.

Tabela 37. Zadania administracji centralnej w systemie zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce

Poziom krajowy – zadania
– przygotowanie aktów prawnych, które ustanawiają ramy dla prowadzenia działań rewitalizacyjnych;
– określanie standardów metodologicznych, merytorycznych i procedur organizacyjnych procesu programowania strategicznego zarządzania rozwojem i egzekwowanie ich przestrzegania przez podmioty zaangażowane w ten proces w odniesieniu do wszystkich polityk składających się na politykę rozwoju oraz ustanawianie standardów dla wdrażania polityki regionalnej, w tym w zakresie rewitalizacji;
– opracowywanie wytycznych w zakresie rewitalizacji dla Instytucji Zarządzających RPO, w tym weryfikacja wielkości alokacji środków finansowych na obszary rewitalizacji pod kątem Wytycznych;
– monitorowanie stosowania przepisów ustawy o rewitalizacji, a w przypadku stwierdzenia barier systemowych, luk w przepisach lub nieoptymalnego działania zawartych w ustawie rozwiązań, podejmowanie działań w celu wprowadzenia niezbędnych zmian;
– monitorowanie stosowania Wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020, a w przypadku stwierdzenia potrzeby zmian lub uzupełnień dokonanie ich aktualizacji;
– opiniowanie projektów dokumentów, w szczególności dokumentów rządowych dotyczących rewitalizacji lub mających na nią wpływ;
– działanie w celu zwiększenia palety możliwości krajowego finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych;

⁹ Umowa Partnerstwa 2014-2020, dz. cyt.

Poziom krajowy – zadania

- upowszechnianie rewitalizacji jako ważnego elementu rozwoju miast, zapewniającego trwałość zasad i instrumentów, kompleksowość, mechanizmy finansowania, usprawnienia prawno-instytucjonalne oraz przejrzysty system monitorowania i ewaluacji poprzez dedykowane programy z POPT;
- inicjowanie i wspieranie projektów pilotażowych dotyczących różnych aspektów rewitalizacji;
- promowanie dobrych praktyk i modelowych rozwiązań w zakresie rewitalizacji, prowadzenie działań informacyjno-edukacyjnych;
- doskonalenie systemu prowadzenia skutecznej i efektywnej rewitalizacji.

Źródło: opracowanie własne.

5.2. Ocena wpływu działań rewitalizacyjnych na rozwiązywanie problemów społecznych na poziomie krajowym

Jako punkt wyjścia do weryfikacji problemów społecznych wskazanych w programach rewitalizacji w odniesieniu do zapisów dokumentów strategicznych na poziomie krajowym (Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, SOR) przyjęto analizę treści dokumentu w celu wyodrębnienia najistotniejszych problemów społecznych.

Celem głównym SOR jest tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym. Chociaż *explicite* SOR nie odnosi się do rewitalizacji jako jeden z filarów odpowiedzialnego rozwoju wskazuje zrównoważony rozwój społeczny i regionalny jako odpowiedź m.in. na problemy powstawania obszarów wykluczenia, potrzebę niwelowania różnic w dostępie mieszkańców Polski do usług publicznych i rynku pracy oraz ożywienia małych miast¹⁰. Drugi cel szczegółowy SOR (Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony) obejmuje dwa obszary: Spójność społeczną i Rozwój zrównoważony terytorialnie. W realizacji obu celów pomagają działania rewitalizacyjne, sprzyjając w obszarze:

- Spójność społeczna – redukcji ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz poprawie dostępu do usług świadczonych w odpowiedzi na wyzwania de-

¹⁰ SOR, 2017, Warszawa, s. 8; www.gov.pl/documents/SOR.

mograficzne, a także poprawie wykorzystania potencjału kapitału ludzkiego na rynku pracy;

- Rozwój zrównoważony terytorialnie – dokładniejszej identyfikacji potencjałów endogenicznych w obrębie gmin, a przez to także ich lepszemu wykorzystaniu i wzmacnianiu lokalnych i regionalnych przewag konkurencyjnych.

Bardziej szczegółową charakterystykę problemów społecznych na poziomie kraju przedstawiono w KSRR 2010-2020, wymieniając:

- poprawę jakości nauczania na wszystkich poziomach, pobudzenie przedsiębiorczości i innowacyjności oraz eliminowanie patologii społecznych jako odpowiedź na problem zbyt niskiej jakości kapitału ludzkiego;
- modernizację struktury gospodarczej i tworzenie nowoczesnych miejsc pracy jako sposób na poprawę pozycji konkurencyjnej miast w przyszłości dzięki podnoszeniu kwalifikacji siły roboczej i rozwoju lokalnych sieci kooperantów;
- konieczność nadrobienia zaległości w zakresie infrastruktury technicznej jako elementu wpływającego na atrakcyjność zamieszkania i czynnik lokalizacji przedsiębiorstw;
- niską jakość i potrzebę modernizacji obiektów użyteczności publicznej.

Wymienione wyzwania mogły być – zgodnie z KSRR 2010-2020 – w różnej konfiguracji elementami kompleksowych programów rewitalizacji obejmujących zagadnienia infrastrukturalne, gospodarcze i społeczne, szerszych niż tylko odnowa tkanki mieszkaniowej czy poprawa istniejącej infrastruktury. Kluczem do programowania rewitalizacji miały być indywidualnie przeprowadzone diagnozy potrzeb konkretnych obszarów, gdzie kumulowały się problemy społeczno-ekonomiczne. Z perspektywy krajowej i regionalnej działania rewitalizacyjne miały pomóc w odbudowie zdolności wzrostu i zatrudnienia niektórych miast charakteryzujących się gwałtownym, mającym przyczyny strukturalne, pogarszaniem się sytuacji społeczno-gospodarczej¹¹. Skutkiem takiego zdefiniowania problemów w KSRR 2010-2020 był dobór negatywnych zjawisk społecznych wymienionych jako przykładowe w Wytocznych i w ustawie o rewitalizacji (art. 9 ust. 1): bezrobocie, ubóstwo, przestępczość, niski poziom edukacji lub kapitału społecznego oraz niewystarczający poziom uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym to podstawowe problemy społeczne, na których rozwiązanie położono największy nacisk zgodnie z dokumentami strategicznymi na poziomie krajowym. W lipcu 2019 r. z powodu przyjęcia ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami do katalogu tego dodano wysoką liczbę mieszkańców będących osobami ze szczególnymi potrzebami.

¹¹ MRR, 2010, dz. cyt., s. 1501-1502.

Listę głównych problemów społecznych wynikających z dokumentów strategicznych na poziomie krajowym skonfrontowano z danymi zgromadzonymi w trakcie analizy eksperckiej 61 programów rewitalizacji. Zestawiono liczbę gmin, w których negatywnym zjawiskom w sferze społecznej, badanym na potrzeby delimitacji obszaru zdegradowanego i szczegółowo analizowanym w pogłębionej diagnozie, odpowiadają w programach rewitalizacji adekwatne przedsięwzięcia. Dane pokazały, że w analizowanych programach w przypadku bezrobocia i ubóstwa można mówić o prawie dokładnym dopasowaniu, przy czym w GPR nawet częściej pojawiały się przedsięwzięcia w odniesieniu do tych negatywnych zjawisk społecznych, niż faktycznie były one identyfikowane. W odniesieniu do przestępczości, mimo że dostarczyła ona argumentów do wyznaczenia obszaru zdegradowanego, w szczegółowej diagnozie obszaru rewitalizacji nieco rzadziej była badana, a na adekwatne przedsięwzięcia zdecydowało się jeszcze mniej gmin. Odwrotnie jest w przypadku niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego i niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym. O ile w odniesieniu do diagnozy delimitacyjnej niższy poziom ujęcia tych zagadnień można tłumaczyć trudnością dopasowania wskaźników, w diagnozie szczegółowej można było posłużyć się bogatszym zbiorem materiałów analitycznych dla zilustrowania tych problemów. Stało się tak tylko w przypadku GPR, ale i tak w mniejszej liczbie gmin, niż wynikałoby z zaplanowanych przedsięwzięć.

Osobną kwestią jest dodana w badaniu liczba osób ze szczególnymi potrzebami. Wyniki analizy celowej próby programów pokazują, że pomimo braku wyszczególnienia problemów społecznych osób ze szczególnymi potrzebami w katalogu przykładowych wskaźników w ustawie, gdy opracowywane były programy rewitalizacji, jest to zjawisko istotne w większości gmin, gdzie opracowano GPR. Nie zaobserwowano takiej zależności w przypadku PR/LPR. Jest to pochodna wymogów związanych z projektowaniem uniwersalnym wobec GPR zawartych w art. 3 ust. 2 pkt 3 ustawy o rewitalizacji.

Powyżej zarysowana analiza pokazuje zbieżność problemów społecznych, do których odnoszą się programy rewitalizacji, ze wskazanymi w dokumentach strategicznych na poziomie krajowym (w szczególności w SOR). Ich rozwiązywaniu za pomocą programów rewitalizacji sprzyja powszechność opracowania programów rewitalizacji (prawie 1500 gmin w skali kraju) i ich ukierunkowanie na problemy ubóstwa, bezrobocia, niskiego kapitału społecznego i kulturowego. W SOR za bariery dla rozwoju kraju uznano rozwarstwienie społeczne i utrzymujące się zróżnicowania przestrzenne w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Oczekiwany efektem realizacji strategii ma być wzrost zamożności Polaków oraz zmniejszenie

liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, a także poprawa spójności społecznej. W sytuacji, gdy 53% programów opracowano w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, ich realizacja sprzyja niwelowaniu różnic dzięki terytorialnemu i społecznemu równoważeniu procesów rozwoju w gminach.

Na obecnym etapie nie ma natomiast możliwości określenia wpływu wdrażania programów zrealizowanych działań na rozwiązanie wymienionych powyżej problemów społecznych. Czas, który upłynął od uchwalenia programów, był zbyt krótki, aby można było ten wpływ ocenić. Poza tym opinie wyrażane przez ekspertów w czasie paneli oraz przez przedstawicieli gmin i Zespołów ds. rewitalizacji w regionach także jednoznacznie wskazują na brak możliwości określenia tego wpływu w ciągu kilku lat od uchwalenia programów. Zmiana na obszarach rewitalizacji może być obserwowana nawet po zakończeniu okresu przejściowego i powinna być weryfikowana dopiero po okresie trwałości projektów. Dodatkową trudność w oszacowaniu wpływu przedsięwzięć rewitalizacyjnych na rozwiązanie problemów społecznych, wskazanych w dokumentach strategicznych na poziomie krajowym, sprawiają sprowadzenie ich do dużych agregatów, zwłaszcza w przypadku ubóstwa, bezrobocia czy niskiego poziomu kapitału społecznego i kulturowego. Na poprawę wartości wskaźników odpowiadających tym problemom wpływa wiele innych czynników (np. transfery społeczne, skutki epidemii COVID-19), które w dużo istotniejszy sposób będą determinować zmiany. Nie jest więc możliwe wyodrębnienie wpływu działań rewitalizacyjnych na rozwiązanie problemów społecznych.

5.3. Skuteczność i użyteczność systemu z perspektywy administracji centralnej

5.3.1. Stosowanie narzędzi ustawowych i potrzeby ich modyfikacji

Wykorzystanie narzędzi ustawowych można z poziomu krajowego ocenić jako marginalne. Zostało ustanowionych dziewięć Specjalnych Stref Rewitalizacji, w przygotowaniu są cztery miejscowe plany rewitalizacji. Badanie stanu wdrażania SSR przeprowadzone w 2019 r. umożliwiło weryfikację liczby gmin z obowiązującymi gminnymi programami rewitalizacji, w których przewidziano ustanowienie SSR. Badaniem objęto 299 gmin, w których obowiązują gminne programy rewitalizacji wpisane do wykazów urzędów marszałkowskich. Sprawdzono, w ilu GPR przewidziano ustanowienie SSR. Wyniki zestawiono w tabeli 38.

Tabela 38. Plany ustanowienia SSR w obowiązujących gminnych programach rewitalizacji

Województwo	Liczba gminnych programów rewitalizacji	Planowane ustanowienie SSR	Rezygnacja z ustanowienia SSR		Brak danych
			Ustanowienie SSR do rozważenia w przyszłości	Zapis o rezygnacji z ustanowienia SSR	
Dolnośląskie	12	3 (Polkowice, Szczawno-Zdrój, Wałbrzych)	0	7	2
Kujawsko-pomorskie	15	1 (Włocławek)	2	11	1
Lubelskie	7	2 (Opole Lubelskie, Kazimierz Dolny)	1	2	2
Lubuskie	9	2 (Gorzów Wielkopolski, Ośno Lubuskie)	0	4	3
Łódzkie	7	2 (Łódź, Koluszki)	1	3	1
Małopolskie	135	0	27	104	4
Mazowieckie	18	4 (Wołomin, Szydłowiec, Pułtusk, Płock)	2	9	3
Opolskie	2	0	0	2	0
Podkarpackie	12	0	8	4	0
Podlaskie	16	1 (Sejny)	4	11	0
Pomorskie	14	5 (Gdańsk, Kościerzyna, Słupsk, Starogard Gdański, Rumia)	1	7	1
Śląskie	16	3 (Bytom, Bieruń, Ruda Śląska)	7	6	0
Świętokrzyskie	10	1 (Starachowice)	5	3	1

Warmińsko-mazurskie	1	0	0	1	0
Wielkopolskie	19	6 (Jarocin, Kalisz, Kościan, Leszno, Piła, Poznań)	0	11	2
Zachodniopomorskie	6	2 (Stargard, Świnoujście)	0	4	0
Razem	299	32	58	189	20

Źródło: Jadach-Sepiolo, Kułaczkowska 2019a, dz. cyt., s. 14.

W przypadku każdego z obowiązujących programów zweryfikowano zapisy dotyczące planowanego ustanowienia SSR z deklaracją w ankiecie, czy w gminie podtrzymywana jest wola ustanowienia SSR. Najwięcej gmin zadeklarowało utworzenie SSR w województwie wielkopolskim, co jest zgodne z zapisami w GPR. Z kolei w województwie pomorskim spośród pięciu, które zadeklarowały w dokumentach, jedynie Słupsk podtrzymał deklarację. W województwie mazowieckim zgodnie z zapisami w GPR cztery gminy deklarują ustanowienie SSR. Mimo braku zapisu na ten temat w GPR w województwie małopolskim trzy gminy deklarują taki plan – Radłów, Dębno i Kłaj. W województwie dolnośląskim, podlaskim i śląskim także po trzy gminy zaplanowały SSR. W podlaskim dwie więcej, niż wynika z zapisów GPR – Wąsosz i Suchowola. W przypadku dwóch pozostałych wymienionych województw deklaracje z GPR pozostały utrzymane. W województwach lubelskim i lubuskim po dwie gminy planują utworzenie SSR. W województwie podkarpackim i warmińsko-mazurskim w żadnej gminie nie jest planowane utworzenie SSR, co potwierdza analiza GPR. W województwie łódzkim był stuprocentowy zwrot z ankiet, co oznacza, że jedyną gminą, gdzie zaplanowano i ustanowiono SSR jest Łódź, w Kolużkach od ustanawiania SSR odstąpiono. W zachodniopomorskim ustanowienie SSR potwierdziło Świnoujście, natomiast Stargard nie potwierdził zamierzeń z GPR. Województwo opolskie zostało wyłączone z analizy, ponieważ nie otrzymano odpowiedzi z żadnej z dwóch gmin posiadających GPR.

Zgodnie z wymogiem ustawowym zawartym w art. 15 ust. 1 pkt 12 w GPR należy określić, czy na obszarze rewitalizacji ma zostać ustanowiona Specjalna Strefa Rewitalizacji i okres jej obowiązywania. W związku z tym w GPR najczęściej znajduje się tylko deklaracja ustanowienia SSR na okres 10 lat zgodnie z maksymalnym terminem obowiązywania z art. 25 ust. 2 ustawy. Krótszy okres zadeklarowano jedynie w Starogardzie Gdańskim, gdzie założono obowiązywa-

nie strefy w okresie aktywnej realizacji GPR przewidzianego na lata 2017-2025, a więc około ośmiu lat. W Starogardzie Gdańskim nie potwierdzono jednak deklaracji w zakresie ustanowienia SSR.

Najczęściej w GPR wskazywany jest obszar objęty SSR, co do zasady tożsamy z obszarem rewitalizacji. W kilku gminach przewidziano SSR na wybranych podobszarach (Gdańsk, Bieruń, Ruda Śląska), a w przypadku Bytomia i Płocka faktycznie ograniczono ustanowioną SSR do wybranych podobszarów rewitalizacji. W niektórych programach zdarzają się nadmierne uszczegółowienia obszaru SSR, np. z podaniem konkretnych działek ewidencyjnych lub załączenia rysunku z granicami SSR. Jeśli obszar rewitalizacji jest zwarty, bez wydzielonych podobszarów, to niepoprawne zapisy GPR nie są wiążące na etapie ustanawiania SSR uchwałą rady gminy nawet, gdy w załączniku graficznym oznaczono planowany obszar SSR o mniejszym zasięgu niż obszar rewitalizacji. Zasięg SSR w uchwale o jej ustanowieniu może być natomiast ograniczony do wybranych podobszarów, mimo że w GPR zaplanowano SSR dla całego obszaru rewitalizacji.

Przykłady skutecznego zastosowania narzędzi SSR przedstawiono w podrozdziale 3.3.2. Podstawowym stosowanym narzędziem są dotacje do remontów nieruchomości położonych w SSR. Zastosowano je już w 11 naborach wniosków w sześciu gminach (Łódź – trzy nabory, Włocławek – jeden nabór, Ośno Lubuskie – jeden nabór, Kalisz – dwa nabory, Płock – dwa nabory, Polkowice – dwa nabory), udzielając 71 dotacji na łączną kwotę 6 853 484,89 zł. Kwoty poszczególnych dotacji wahają się od kilku do kilkuset tysięcy. Przykłady pozytywnych rezultatów i dźwigni finansowej w przypadku dotacji powinny być przedmiotem szerszej akcji informacyjnej, aby inne gminy mogły przekonać się o skuteczności tego narzędzia SSR.

Wprowadzone w SSR dotacje miały być odpowiedzią na brak możliwości wsparcia remontów nieruchomości prywatnych niebędących zabytkami na obszarach rewitalizacji. W międzyczasie, w związku z nowelizacją ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, dopuszczono przyznawanie dotacji konserwatorskich na remonty obiektów ujętych w gminnej ewidencji zabytków (GEZ). W związku z tym prostsza ścieżka przyznawania dotacji konserwatorskich w stosunku do dotacji w SSR ogranicza zainteresowanie ustanawianiem SSR. Tym bardziej, że katalog nakładów koniecznych, na które w SSR gmina może udzielić dotacji jest ograniczony zarówno dla robót budowlanych polegających na remoncie lub przebudowie, jak i prac konserwatorskich i prac restauratorskich w rozumieniu art. 3 pkt 6 i 7 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami do prac przewidzianych w art. 77 ustawy o ochronie zabytków. Katalog wskazany w tym artykule jest wprost przeznaczony dla prac

konserwatorskich i restauratorskich. Nie ma sensu stosowanie go w odniesieniu do remontów i przebudowy. I tak, w zależności od typu nieruchomości:

- niewpisana do GEZ – dotacji podlegać powinny prace remontowe (określone w art. 3 pkt 8 ustawy Prawo budowlane) i przebudowa (określona w art. 3 pkt 7a ustawy Prawo budowlane),
- wpisana do GEZ – dotacji podlegać powinny prace remontowe (określone w art. 3 pkt 8 ustawy Prawo budowlane) i przebudowa (określona w art. 3 pkt 7a ustawy Prawo budowlane), ale w części budynku o cechach zabytkowych należy zastosować prace konserwatorskie i prace restauratorskie w rozumieniu art. 3 pkt 6 i 7 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami odpowiednio do art. 77 powołanej ustawy.

Dla upowszechnienia stosowania dotacji w SSR niezbędne jest przeformułowanie lub zniesienie warunku określonego w art. 35 ust. 3 ustawy o rewitalizacji. Sugerowane jest następujące brzmienie przepisu po nowelizacji:

„Do dotacji w odniesieniu do prac wymienionych w art. 35 ust. 1 pkt 2) stosuje się odpowiednio przepisy art. 77 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami”.

Istotną barierą stosowania dotacji są także ograniczenia budżetowe miast, które z tego powodu nie decydują się na uruchomienie mechanizmu. Wiąże się to szczególnie z dużą skalą realizacji kosztochłonnych projektów inwestycyjnych. W związku z tym ustanowienie SSR jest odkładane w czasie.

W odniesieniu do gmin wiejskich lub wiejskich części gmin miejsko-wiejskich użyteczność dotacji do remontów nieruchomości położonych w SSR należy ocenić negatywnie. Struktura osadnicza obszarów wiejskich z dominującą przewagą zabudowy jednorodzinnej sprawia, że korzystającymi z dotacji byłyby konkretne gospodarstwa domowe, a nie ogół mieszkańców, co jest niedopuszczalne ze względu na zasady wydatkowania środków publicznych¹². Jedynie w gminach wiejskich popegeerowskich dotacje do remontów nieruchomości położonych w SSR mogłyby być użyteczne, jednak ze względu na szczupłe budżety tych gmin potrzebne byłoby zewnętrzne źródło finansowania, aby mogły zostać skutecznie uruchomione.

¹² W tym kontekście warto przywołać wyrok NSA, który doprowadził do wygaszenia znacznej liczby programów małych ulepszeń stosowanych w miastach prowadzących działania rewitalizacyjne przed obowiązywaniem ustawy z 2015 r. Dopiero dotacje w SSR znoszą opisany poniżej problem, jednak nie w odniesieniu do obszarów wiejskich o indywidualnej zabudowie. Zgodnie z wyrokiem NSA za cel publiczny nie można uznać przeprowadzenia remontu budynku prywatnego. „Wynika to z art. 13 ust. 1 u.w.l., skoro to właściciel ponosi wydatki związane z utrzymaniem jego lokalu, jest obowiązany utrzymać swój lokal w należytym stanie” (Wyrok NSA z dnia 21 października 2008 r., sygn. akt III GSK 411/08).

Drugim pod względem skuteczności stosowanym narzędziem (jeśli chodzi o liczbę zanotowanych przypadków, a nie skalę oddziaływania) jest prawo pierwokupu, które w SSR zastosowano osiem razy (Wałbrzych i Bytom – po jednym razie w stosunku do terenu niezabudowanego, Świnoujście – trzy razy w stosunku do mieszkań, Kalisz – trzy razy: dwa lokale mieszkalne i jedna nieruchomość zabudowana). Średnia kwota wynosi około 130 000 zł. Z prawa pierwokupu uwzględnionego w uchwale delimitacyjnej skorzystano 25 razy (Gorzów Wielkopolski – dziewięć razy, Kalisz i Bieruń – trzy razy, Klucze, Kościan, Świnoujście, Gorlice, Nowy Sącz, Trzyciąż, Nowy Wiśnicz, Szczawnica, Kamionka Wielka i Lipinki – jeden raz). Warto w tym miejscu in extenso przytoczyć rekomendację w odniesieniu do poprawy skuteczności stosowania prawa pierwokupu, sformułowaną na podstawie postulatów gmin w raporcie z badania w 2019 r.

Biorąc pod uwagę niedoskonałości prawa pierwokupu, jego obowiązywanie z mocy ustawy w całej SSR nie sprzyja ustanawianiu Specjalnych Stref Rewitalizacji w gminach. Potrzebne jest raczej wprowadzenie go jako narzędzia fakultatywnego w SSR ze względu na zmniejszenie obowiązków administracyjnych wynikających z obsługi wszystkich transakcji sprzedaży nieruchomości na obszarze SSR. W praktyce konieczność zadeklarowania w uchwale o SSR skorzystania przez gminę z prawa pierwokupu zwiększałaby także przejrzystość rynku nieruchomości z perspektywy wszystkich uczestników, zwłaszcza właścicieli nieruchomości oraz potencjalnych nabywców. Część gmin wskazuje także potrzebę przestrzennego ograniczenia zasięgu stosowania prawa pierwokupu. Prawo pierwokupu mogłoby być ograniczone obszarowo, jednak podobnie jak SSR nie powinno obowiązywać dla obszarów mniejszych niż podobszar rewitalizacji, a ponieważ uchwały o SSR można podejmować dla poszczególnych podobszarów, powołany przepis nie wymaga modyfikacji w odniesieniu do tej kwestii. Odrębną kwestią jest ograniczenie przedmiotowe. Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie definiują nieruchomości (poza określoną w art. 4 pkt 1 ustawy definicją nieruchomości gruntowej), odwołując się tym samym do definicji ogólnej zawartej w art. 46 ust. 1 Kodeksu cywilnego. Przy obecnym brzmieniu art. 109 ust. 1 pkt i 4b ustawy o gospodarce nieruchomościami prawo pierwokupu w SSR obejmuje wszystkie rodzaje nieruchomości z wyjątkiem nieruchomości budynkowych znajdujących się na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste. Ponieważ prawo pierwokupu dotyczące prawa użytkowania wieczystego zostało w innych przypadkach określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami wyraźnie przewidziane, nie może być w tym wypadku stosowane, pomimo jego zasadności.

Źródło: Jadach-Sepioło, Kułaczkowska 2019a, dz. cyt., s. 30.

W związku z tym rekomenduje się zmianę brzmienia art. 109 ust. 1 pkt 4a i 4b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 65 z późn. zm.) w sposób następujący:

- 4a) nieruchomości gruntowych niezabudowanych lub budynków trwale z gruntem związanych lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji, jeżeli przewiduje to uchwała, o której mowa w art. 8 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji;
- 4b) nieruchomości gruntowych niezabudowanych lub budynków trwale z gruntem związanych lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonych na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji, jeśli przewiduje to uchwała, o której mowa w art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji.

Do zastosowania większości narzędzi potrzeba długich przygotowań. Z tego powodu dopiero te dwa omówione powyżej (dotacje i prawo pierwokupu) można oceniać w kategoriach skuteczności – inne zostaną omówione z perspektywy użytkowego potencjału.

Przykładem skomplikowanego proceduralnie narzędzia jest społeczne budownictwo czynszowe jako cel publiczny w SSR. Do jego uruchomienia potrzebne są równoczesne zapisy w GPR, ustanowienie SSR, określenie tego celu publicznego dla konkretnych nieruchomości w planie miejscowym, a następnie procedura wywłaszczenia i scalenia nieruchomości. Narzędzie nie wymaga jednak korekty w ustawie. Potrzeba natomiast, podobnie jak w przypadku pozostałych instrumentów, działań edukacyjnych wyjaśniających praktyczne niuanse ich stosowania. Zrealizowane pilotaże w zakresie rewitalizacji w Bytomiu i Wałbrzychu dostarczyły także materiału dla gmin do samodzielnej analizy w postaci poradników służących weryfikacji zasadności SSR: „Metodyka przeprowadzania analizy przy ustanawianiu Specjalnej Strefy Rewitalizacji na przykładzie Bytomia”¹³ oraz „Analiza optymalnego wykorzystania w Wałbrzychu narzędzi Specjalnej Strefy Rewitalizacji”¹⁴. Oba opracowania przedstawiają dostępne w SSR narzędzia wraz z sugestiami, jak zweryfikować potrzebę ich zastosowania w odniesieniu do planowanych przedsięwzięć i potrzeb obszarów rewitalizacji.

¹³ MIiR, 2018b, *Metodyka przeprowadzania analizy przy ustanawianiu Specjalnej Strefy Rewitalizacji na przykładzie Bytomia*, Warszawa.

¹⁴ EfficCon, 2019, *Analiza optymalnego wykorzystania w Wałbrzychu narzędzi Specjalnej Strefy Rewitalizacji*, Wałbrzych.

Istotną barierą w skutecznym upowszechnieniu narzędzi ustawowych jest także obserwowane w każdym regionie kraju podejście do opisu podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych. A przecież to usprawnieniu ich realizacji ma służyć SSR. Tymczasem przedsięwzięcia w obecnie realizowanych GPR, przez konieczność spełnienia wymogów IZ RPO w zakresie szczegółowości zapisów, zostały ograniczone tylko do tych wykonalnych bez narzędzi. Mając świadomość wymogów IZ RPO, autorzy programów nie dopuszczali do wpisania do GPR przedsięwzięć, które nie zostały szczegółowo scharakteryzowane przez zgłaszające jednostki gminne, lub wykreślali je po uwagach na etapie oceny programów. W konsekwencji programy nie zawierają przedsięwzięć uzasadniających ustanowienie SSR i zastosowanie narzędzi. Można więc stwierdzić, że barierą włączania do programów trudniejszych przedsięwzięć są powszechnie obowiązujące wymogi IZ RPO dotyczące szczegółowości opisu przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Konieczne jest dopuszczenie ogólnego opisu w przypadku zamiaru użycia narzędzia SSR, zwłaszcza w sytuacji koniecznej zmiany właściciela nieruchomości (pierwokup, wywłaszczenie pod inwestycję celu publicznego). Bez liberalizacji podejścia IZ RPO do opisu przedsięwzięć, dla których niezbędne jest ustanowienie SSR, nie można prognozować upowszechnienia SSR w Polsce. Jak wynika z wcześniejszych badań, „celowym zabiegiem przyspieszającym zmianę w tym zakresie byłoby wypracowanie standardu opisu przedsięwzięć, do realizacji których jest niezbędne zastosowanie narzędzi SSR”¹⁵. Należy także rozważyć wprowadzenie poprawki w ustawie o rewitalizacji poprzez dodanie ust. 2a w art. 15 o brzmieniu:

Opis, o którym mowa w ust. 1 pkt 5, może być skrócony, jeśli jego uszczegółowienie jest niemożliwe bez ustanowienia Strefy, o której mowa w art. 25 ust. 1. W takiej sytuacji opis należy uzupełnić o elementy wskazane w ust. 1 pkt 5a) w ciągu 2 lat od ustanowienia Strefy.

5.3.2. Bariery dla wykorzystania środków UE na działania rewitalizacyjne w obecnej perspektywie finansowej, w tym wynikające z oceny programów

Z punktu widzenia samorządów gminnych za podstawowy problem zweryfikowany w toku badania należy uznać niewystarczające środki finansowe przeznaczone na rewitalizację w programach unijnych. W większości gmin przygotowywano programy z zamiarem pozyskania dofinansowania, głównie ze środków regionalnych programów operacyjnych. Badanie przeprowadzone

¹⁵ Jadach-Sepioło A., Kułaczkowska A., 2019a, dz. cyt., s. 23.

wśród urzędów gmin jednoznacznie wskazało, że nabory z zakresu priorytetu inwestycyjnego (PI) 9b uznawano za podstawowe źródło finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych. W RPO najczęściej decydowano o oznaczeniu działań związanych z PI 9b nazwą bezpośrednio nawiązującą do słowa „rewitalizacja”. Duża popularność tych działań sprawiła, że środki finansowe były rozdysponowywane już podczas pierwszych naborów. Powstawały przy tym listy rezerwowe projektów o zbyt małej liczbie punktów. W wielu gminach spodziewano się większych możliwości wsparcia procesów rewitalizacyjnych, a duża liczba przedsięwzięć rewitalizacyjnych utraciła szansę na realizację. Większość gmin miała świadomość możliwości pozyskania dofinansowania z RPO w ramach innych działań, w szczególności tych, które zawierały preferencje dla projektów ujętych w programach rewitalizacji, jednak nie cieszyły się one dużym zainteresowaniem.

Wiele gmin uzależniało wybór podstawy prawnej uchwalenia programu rewitalizacji od harmonogramu naborów przewidzianego dla projektów rewitalizacyjnych w RPO. Powszechne było więc szacowanie szans na terminowy udział w konkursie dotyczącym rewitalizacji, przy uwzględnieniu obu ścieżek realizacyjnych programu rewitalizacji. Po podjęciu decyzji o wyborze GPR czas niezbędny do przeprowadzenia procedury związanej z przygotowaniem programu stawał się dużą barierą, prowadząc do utraty szansy na udział w danym konkursie. Działo się tak najczęściej w przypadku negatywnej oceny programu, dokonanej przez urząd marszałkowski, co wydłużało czas pracy nad dokumentem.

Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020 wskazują, że wymogiem koniecznym dla wspierania projektów rewitalizacyjnych jest zapewnienie ich komplementarności w różnych wymiarach. W przypadku środków unijnych szczególne znaczenie należy przypisać komplementarności źródeł finansowania, rozumianej jako łączenie projektów współfinansowanych ze środków EFRR i EFS. W regionalnych programach operacyjnych stosowano więc wymóg przypisania uzupełniającego projektu współfinansowanego z EFS do projektu współfinansowanego z EFRR, o którego dofinansowanie ubiega się beneficjent (i odwrotnie). Powstawała więc konieczność stworzenia projektu nawet, gdy nie miał on uzasadnienia. W konsekwencji wnioskodawcy często pod przymusem łączyli projekty, które nie przejawiały cech komplementarności. Niekiedy terminy konkursów na zadania z EFRR i EFS nie pozwalały na złożenie wniosku w ramach obu funduszy (np. gmina nie zdążyła na czas opracować programu rewitalizacji). Nawiązując do powyższego, problemem była zależność projektów społecznych od funkcjonowania nowo powstałej infrastruktury – dopóki inwestycja infrastrukturalna nie zostanie

zakończona, niemożliwa jest realizacja zamierzonego projektu społecznego. Zaobserwowane problemy doprowadziły w części województw do zmiany kryteriów dotyczących zasady komplementarności, umożliwiając realizację projektów komplementarnych wobec siebie na całym obszarze rewitalizacji, a nie w ramach jednego projektu, ewentualnie dopuszczając projekty infrastrukturalne zawierające element uspołecznienia (pozwalające na realizację celu społecznego). W celu właściwej realizacji zasady komplementarności niezbędne wydaje się przyjęcie spójnych założeń, umożliwiających zmniejszenie rygoru wskazanego przez Wytyczne, a jednocześnie pozwalających na podejmowanie takich projektów, które mają realną szansę na zachowanie uzupełniającej wobec siebie funkcji.

Na etapie wdrażania programów rewitalizacji w skali całego kraju występowały trudności związane z etapem wyłaniania wykonawców robót budowlanych w zamówieniach publicznych. Z badania wynika, że do przetargów publicznych nie zgłaszali się wykonawcy bądź obserwowano drastyczny wzrost cen na usługi. Wymuszało to konieczność zwiększania wkładu własnego beneficjentów. Z uwagi na znaczny przyrost kosztów projektowych często dochodziło do rezygnacji z realizacji projektów rewitalizacyjnych lub zmiany ich zakresów. Ponadto, skumulowanie inwestycji w czasie, wynikające m.in. z rozpoczęcia wdrażania projektów dofinansowywanych w perspektywie unijnej 2014-2020, przyczyniało się do opóźnień realizacyjnych.

Wartościowych wniosków ilustrujących bariery dla wykorzystania środków UE na działania rewitalizacyjne w obecnej perspektywie finansowej dostarcza raport NIK „Przygotowanie i realizacja programów rewitalizacji w województwie podkarpackim” opracowany w 2019 r. Wnioski są alarmujące. Badanie NIK pokazało, że procedury wynikające z Wytycznych i instrukcji oceny programów były na tyle skomplikowane i trudne w odbiorze dla gmin i wykonawców pracujących na ich rzecz, że w żadnym przypadku nie wpisano pierwszej wersji programu. Urzędy marszałkowskie same uczyły się nowego podejścia jednocześnie z przeprowadzanymi ocenami, często (ze względu na opóźnienie programowania nowego podejścia) nie zostały nawet przeszkolone przed powstaniem pierwszych wersji programów. Problemem były też rozbudowane zasady/instrukcje regionalne, które niejednokrotnie utrudniały dopracowanie programu. Efektem były opóźnienia w aplikowaniu o środki z RPO na projekty rewitalizacyjne lub komplementarne, a także decyzje gmin o zaniechaniu działań.

W konsekwencji, w większości skontrolowanych gmin nie osiągnięto żadnych efektów rewitalizacji. Wprawdzie procesy rewitalizacji, finansowane w ramach obecnej perspektywy finansowej sięgają 2023 r., ale wykazane w kontroli NIK

opóźnienia i ograniczona aktywność gmin stwarzają istotne ryzyko, że cele rewitalizacji w założonych terminach i zakresach nie zostaną osiągnięte¹⁶.

Ostry wniosek sformułowany w raporcie NIK wydaje się na wyrost, biorąc pod uwagę wieloletni charakter procesów rewitalizacji. W okresie od kontroli znacząco zwiększyło się także tempo zawierania umów na realizację projektów rewitalizacyjnych ze wsparciem środków UE.

Nie można zgodzić się z kolejnym wnioskiem z kontroli, wywodzącym niską jakość programów rewitalizacji z długiego procesu oceny. W rzeczywistości, długotrwała procedura miała na celu właśnie dopracowanie słabych jakościowo pierwszych wersji programów. W rezultacie, po często serii poprawek programy mogły uzyskać akceptację i być wpisane do wykazów we wszystkich województwach. Należy ocenić, że był to wysiłek konieczny, nawet za cenę ryzyka opóźnień w wydatkowaniu środków unijnych, właśnie ze względu na troskę o jakość programów po wprowadzeniu nowego podejścia. Należy założyć, że w kolejnej perspektywie finansowej proces oceny programów (jeśli będzie miał podobny charakter) powinien przebiegać szybciej, bo uchwalane już w pierwszej wersji programy będą wyższej jakości. Właśnie na etapie oceny kolejnych programów będzie możliwa weryfikacja, czy czas poświęcony przez Zespoły ds. rewitalizacji i gminy na wprowadzanie poprawek przyniósł oczekiwane efekty. Z dzisiejszej perspektywy taka ocena nie jest możliwa. Jako dobrą praktykę można natomiast wskazać robocze kontakty zespołów z gminami, a nawet z wykonawcami, w celu wyjaśnienia błędów i udzielenia wskazówek dotyczących poprawek.

5.3.3. Efektywność systemu na poziomie krajowym

Jak pokazuje ewaluacja mid-term PO PT, działania zrealizowane w ramach tego programu – zarówno Modelowa Rewitalizacji Miast, jak i konkursy dotacji organizowane przez urzędy marszałkowskie we współpracy z Ministerstwem Rozwoju – przyczyniły się do podniesienia poziomu wiedzy w zakresie rewitalizacji.

Podejście wypracowane w projektach pilotażowych i modelowych miało kompleksowy charakter edukacyjny i poznawczy, dawało gminom możliwość bezpiecznego wydatkowania środków na rozwój kompetencji i testowanie nowych rozwiązań. Dla gmin modelowych kluczowe było elastyczne podejście do zakresu projektu i możliwość eksperymentowania w poszukiwaniu najlepszych dla danego obszaru rozwiązań. W celu lepszego rozumienia idei rewitalizacji należy upowszechniać dobre praktyki i rozwiązania uznane za modelowe,

¹⁶ NIK, 2019, *Przygotowanie i realizacja programów rewitalizacji w województwie podkarpackim*, LRZ.430.004.2019, Rzeszów, s. 8.

ponieważ stanowią one unikatowe źródło wiedzy oraz inspiracji dla innych gmin w Polsce, które borykają się z podobnymi problemami. Brakuje jednak narzędzi do upowszechniania wypracowanych modeli i przełożenia ich na bardziej uniwersalne wzorce postępowania.

W toku paneli eksperckich zwracano uwagę, że elastyczność umożliwiona gminom niekorzystnie odbiła się na możliwości przetestowania elementów kształtującego się dopiero systemu. Czternaście z 23 gmin opracowało program rewitalizacji w ścieżce pozaustawowej, natomiast Specjalną Strefę Rewitalizacji ustanowiły cztery gminy, przy czym w Opolu Lubelskim jej zapisy są martwe, a w Bytomiu nie ustalono zasad udzielania dotacji ze względu na braki środków w budżecie. Mimo to mechanizmy wypracowane we Włocławku (aktywnie stosowane) i w Opolu Lubelskim (wysoko oceniane przez ekspertów) mogą być traktowane jako wzorce do szerokiego stosowania. W Wałbrzychu, gdzie rozważano ustanowienie SSR, odstąpiono od tego z uwagi na niedostosowanie instrumentarium do potrzeb miasta. Analizy wykonane na potrzeby Bytomia i Wałbrzycha mogą się przydać każdej gminie, która rozważa ustanowienie SSR. Instrumenty zostały więc przetestowane, chociaż na niewielkiej próbie, co jest wpisane w naturę projektów pilotażowych. Kluczem do ich upowszechnienia są działania informacyjne. Powołane do tego celu Krajowe Centrum Wiedzy o Rewitalizacji (KWCR) dopiero w ostatnim czasie zostało zasilone kompletem materiałów podsumowujących projekty modelowe i pilotażowe. Opóźnienia (projekty zakończyły się w 2018 i 2019 r.) wynikały po części z kłopotów technicznych związanych z obsługą serwisu MFiPR (migracje informacji między serwerami w związku ze zmianą resortów), ale także z trudności koordynacyjnych między departamentami w MFiPR. Niezbędna jest poprawa przepływu informacji oraz – jak pokazują wnioski z wywiadów – zasilenie KWCR dodatkowymi materiałami wychodzącymi poza zakres projektów pilotażowych i modelowych, ponieważ także w innych miastach powstają rozwiązania wartościowe i warte upowszechnienia.

KWCR jest słabo rozpoznawalny wśród respondentów biorących udział w wywiadach. Zdarzają się przedstawiciele urzędów gmin (miejskich i miast na prawach powiatów), którzy znają i korzystają z tego serwisu. Najczęściej jednak są to odbiorcy innych działań MFiPR lub uczestnicy pierwszego etapu konkursu dotacji Modelowa Rewitalizacja Miast. Jest to więc próba niereprezentatywna. Inni respondenci z urzędów gmin nie słyszeli o serwisie, co jest jednym z celów spotkań informacyjnych organizowanych przez Zespoły ds. rewitalizacji w ramach projektu „Regiony rewitalizacji”.

U progu wdrażania przez większość gmin programów rewitalizacji trudno jednoznacznie powiedzieć, w jaki sposób pilotaże i projekty modelowe pomo-

gły im w poprawie efektywności prowadzenia działań rewitalizacyjnych. Na pewno dzięki temu, że w ramach projektów modelowych i pilotażowych powstały dokumentacje techniczne służące realizacji przedsięwzięć wynikających z programów, łatwiej było gminom pozyskiwać środki z RPO i przeznaczyć całość dofinansowania na działania projektowe. Dodatkowo zapewniono zaangażowanie mieszkańców – m.in. poprzez mikrogranty, konkursy dla NGO, tworzenie miejsc aktywności lokalnej czy testowanie nowych narzędzi i rozwiązań jak Latarnicy Społeczni, kalkulator rewitalizacji (Warszawa, Wałbrzych), kooperatywa (Wrocław). Trzy miasta dodatkowo otrzymały wsparcie NID na opracowanie materiałów związanych z ochroną dziedzictwa kulturowego. Wszystkie te działania wzmacniają efektywność i potencjał instytucjonalny gmin pilotażowych i modelowych.

Pośrednią odpowiedź można także sformułować na przykładzie Wałbrzycha, gdzie uzyskane w wyniku pilotażu wsparcie EBI umożliwiło realny przyrost masy krytycznej procesu rewitalizacji miasta, co obrazują zmiany indykatorynych ram finansowych GPR przed i po jego aktualizacji.

Tabela 39. Zmiany indykatorynych ram finansowych GPR Miasta Wałbrzycha na lata 2016-2025 w wyniku aktualizacji

	Wartość przedsięwzięć rewitalizacyjnych w zł	Dofinansowanie UE i programów krajowych w zł	Wkład własny finansowany ze środków publicznych w zł	Wkład własny finansowany ze środków prywatnych w zł
GPR przed aktualizacją	266 727 643,69	182 583 852,57	75 357 241,75	8 786 549,37
GPR po aktualizacji	620 084 143,96	23 054 352,36	227 402 107,44	54 206 468,25

Źródło: Jadach-Sepioło, Kułaczowska 2019b, *Narzędzia finansowe w Wałbrzychu*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa, s. 20.

Ramy finansowe GPR w wyniku aktualizacji i zmian na liście projektów, obejmujących m.in. włączenie nowych projektów i nowego źródła finansowania EBI, zwiększyły się o 232%. Lista projektów podstawowych objęła 387 przedsięwzięć (wzrost o około 30% w stosunku do liczby przedsięwzięć sprzed aktualizacji), co wpłynęło tym samym na konieczność zwiększenia puli środków przeznaczonych na zabezpieczenie wkładów własnych w projektach realizowanych przez podmiot publiczny – o 301%. Jednocześnie w latach 2016-2019 zwiększył się udział podmiotów prywatnych w finansowaniu procesu

rewitalizacji Wałbrzycha – ponad sześciokrotnie, co widać po wielokrotnionej wartości środków koniecznych do zabezpieczenia jako wkład własny w projektach realizowanych przez sektor prywatny.

Dane te obrazują wystąpienie w procesie rewitalizacji Wałbrzycha efektu dźwigni finansowej. Nakłady sektora prywatnego nie przewyższają jeszcze co prawda nakładów sektora publicznego na rewitalizację, jednak rosną dwukrotnie szybciej niż planowane do realizacji środki gminy. Na tym przykładzie widoczne jest, jak dużym impulsem rozwojowym dla Wałbrzycha była realizacja projektu pilotażowego.

6. SPÓJNOŚĆ SYSTEMU

W pierwszym rozdziale stwierdzono, że sprawność systemu rewitalizacji powinna skutkować możliwie wysokim stopniem wykorzystania specyficznych uwarunkowań danego obszaru i wzmocnienia jego lokalnych potencjałów. Sprawność systemu w tym względzie zależy od działań wszystkich poziomów zarządzających i wdrażających procesy rewitalizacji oraz ich wzajemnych relacji. Ponadto ocenie powinny podlegać spójność wewnętrzna (poszczególnych działań między sobą) i zewnętrzna (z innymi politykami, celami i kierunkami wynikającymi z dokumentów strategicznych, w tym na poziomie europejskim). Spójność systemu ma kluczowe znaczenie przy ocenie jego sprawności i potrzeby zmian. Ze względu na ewolucyjny charakter polskiego systemu i na jego kształtowanie w warunkach europejskiego paradygmatu rewitalizacji¹, analizę w tym kryterium rozpoczęto od spójności zewnętrznej.

Ocena zewnętrznej spójności polskiego systemu rewitalizacji w odniesieniu do dokumentów i działań na poziomie UE wypada pozytywnie. Procesy rewitalizacji są prowadzone różnie w zależności od uwarunkowań krajowych i lokalnych, ale elementy systemowe są wspólne dla wszystkich dojrzałych polityk rewitalizacji (np. w Niemczech, Francji, Wielkiej Brytanii i Holandii). Taka konstrukcja modelu rewitalizacji wynika ze zbieżności podstawowych założeń polityki rewitalizacyjnej w krajach „starej” Unii. Podobną ewolucję można zaobserwować także i w Polsce od lat dziewięćdziesiątych XX wieku, w skróconej formie dzięki absorpcji doświadczeń zagranicznych. Jedyną różnicą jest brak publicznego źródła zasilenia systemu finansowania rewitalizacji na poziomie krajowym lub regionalnym. Powstał bowiem system, w którym podstawowym źródłem finansowania są budżety gmin, a na drugim miejscu budżet środków europejskich, co nie jest zgodne z zasadą dodatkowości, skoro między gminą a poziomem europejskim są jeszcze dwa poziomy administracji, zobowiązane do współfinansowania procesów rozwoju w razie niewystarczających środków poziomu lokalnego.

Systemowe ramy rewitalizacji wspólne z innymi krajami UE powstają z nałożenia na siebie aspektów instytucjonalno-regulacyjnych, finansowych, zarządczych i partycypacyjnych w systemie na poziomie krajowym i regional-

¹ Herbst I., dz. cyt.

nym, a także relacji między szczeblami administracji oraz interesariuszami zaangażowanymi w jej prowadzenie na poziomie lokalnym². Weryfikacja wstępnych ram systemu w Polsce w 2009 r. doprowadziła do następujących przedstawionych poniżej wniosków.

- 1) Regulacje prawne nie obejmowały wówczas specyficznych dla rewitalizacji miast problemów, m.in. realizacji interesu publicznego, ograniczania praw własności dla wspólnego celu, obowiązkowej partycypacji i konsultacji społecznych.
- 2) Brakowało polityki miejskiej na poziomie krajowym lub programu operacyjnego przeznaczonego dla rewitalizacji, co utrudniało horyzontalną koordynację działań skierowanych przeciw degradacji przestrzeni miejskiej. Dominowało wąskie – techniczne – ujęcie ze wskazaniem do uzupełnienia działań rewitalizacyjnych współfinansowanych ze środków UE w ramach innych działań w programach operacyjnych.
- 3) Podporządkowanie instytucjonalnego oprzyrządowania działań rewitalizacyjnych kwestiom finansowania i alokacji środków unijnych nie sprzyjało włączaniu niepublicznych podmiotów do działań rewitalizacyjnych, mimo że rewitalizacja jako usługa dotycząca w dużej mierze prywatnych właścicieli nieruchomości powinna z założenia być finansowana w jak największym stopniu ze środków prywatnych i jedynie wspierana ze środków publicznych.
- 4) Dominowały projekty proste. W niewielkim stopniu integrowano działania techniczne ze społecznymi i gospodarczymi, co nie wynika z braku potrzeb w tym zakresie, ale ze stosunkowo krótkiego czasu, w jakim władze miast musiały opanować wymogi formalne nowych rozwiązań systemowych.
- 5) Procesowi zdobywania know how w polskich miastach sprzyjałoby gromadzenie na poziomie regionalnym (ze względu na umieszczenie rewitalizacji w RPO) dobrych praktyk i pośredniczenie władzy publicznej na tym szczeblu w wymianie wiedzy i umiejętności praktycznych.

Od czasu poprzedniej analizy minęła ponad dekada, w tym czasie zostały wdrożone systemowe ramy procesów rewitalizacji w Polsce. Ich wprowadzenie upowszechniło rewitalizację dzięki włączeniu jej do katalogu zadań własnych samorządu lokalnego. Skala wyznaczonych przez gminy obszarów zdegradowanych wobec fakultatywności rewitalizacji pokazuje znaczenie procesów

² Jadach-Sepioło A., 2009, dz. cyt.; Jadach-Sepioło A. (red.), 2020, *Badanie systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, ECORYS, na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa; <https://www.ewaluacja.gov.pl/strony/badania-i-analizy/wyniki-badania-ewaluacyjnych/badania-ewaluacyjne/badanie-systemu-zarzadzania-i-wdrazania-procesow-rewitalizacji-w-polsce>.

rewitalizacyjnych w kraju. Według danych na koniec 2018 r. obszary zdegradowane obejmowały 3,74 mln ha, a więc 11,9% powierzchni Polski. Analiza wyznaczonych obszarów według typu jednostki samorządu lokalnego pokazuje, że największy udział powierzchni obszarów zdegradowanych w powierzchni gminy odnotowano w miastach na prawach powiatu i w każdym z tych miast na koniec 2018 r. obowiązywał program rewitalizacji.

Tabela 40. Powierzchnia obszarów zdegradowanych według typu gminy (koniec 2018 r.)

Typ gminy	Łączna powierzchnia obszarów zdegradowanych [ha]	Udział powierzchni obszarów zdegradowanych w powierzchni gmin ³ [%]	Średnia powierzchnia obszaru zdegradowanego w gminie [ha]	Mediana powierzchni obszaru zdegradowanego w gminie (ha)	Największy obszar zdegradowany	Najmniejszy obszar zdegradowany
Gmina miejska	196 153	13,83%	723,81	291	Kędzierzyn-Koźle ⁴ (5130 ha)	Legnica ⁵ (61 ha)
w tym miasta na prawach powiatu	107 434	14,38%	1820,92	1133	Szczecin (11 209 ha)	Złotoryja (4 ha)
Gmina miejsko-wiejska	1 479 716	13,92%	2989,33	1016	Bobolice (30 000 ha)	Prudnik (8 ha)
Gmina wiejska	2 068 131	10,76%	3019,17	1801	Mircze (23 488 ha)	Lutocin (1 ha)
Razem	3 744 000	11,99%	2580,29	1035		

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n=1451.

Analiza liczby mieszkańców obszarów zdegradowanych według typu jednostki samorządu lokalnego pokazuje, że największe pod względem ludności obszary zdegradowane wyznaczano w miastach na prawach powiatu – trzykrot-

³ Średni udział powierzchni obszarów zdegradowanych w całkowitym obszarze gmin oznacza udział powierzchni obszarów zdegradowanych w odniesieniu do sumarycznej wartości powierzchni wszystkich gmin danego typu w Polsce, odpowiednio: miast na prawach powiatu, miejskich, miejsko-wiejskich, wiejskich.

⁴ Z pominięciem miast na prawach powiatu.

⁵ Z pominięciem miast na prawach powiatu.

nie większe niż średnia dla ogółu gmin miejskich. Tendencję do wyznaczania OZ o dużej liczbie mieszkańców w miastach na prawach powiatów potwierdza także wysoka mediana. Jednocześnie mediana prawie sześć razy niższa niż średnia pokazuje, że do najmniej połowa OZ nie przekracza 3000 ha.

Tabela 41. Liczba mieszkańców obszarów zdegradowanych według typu gminy (koniec 2018 r.)

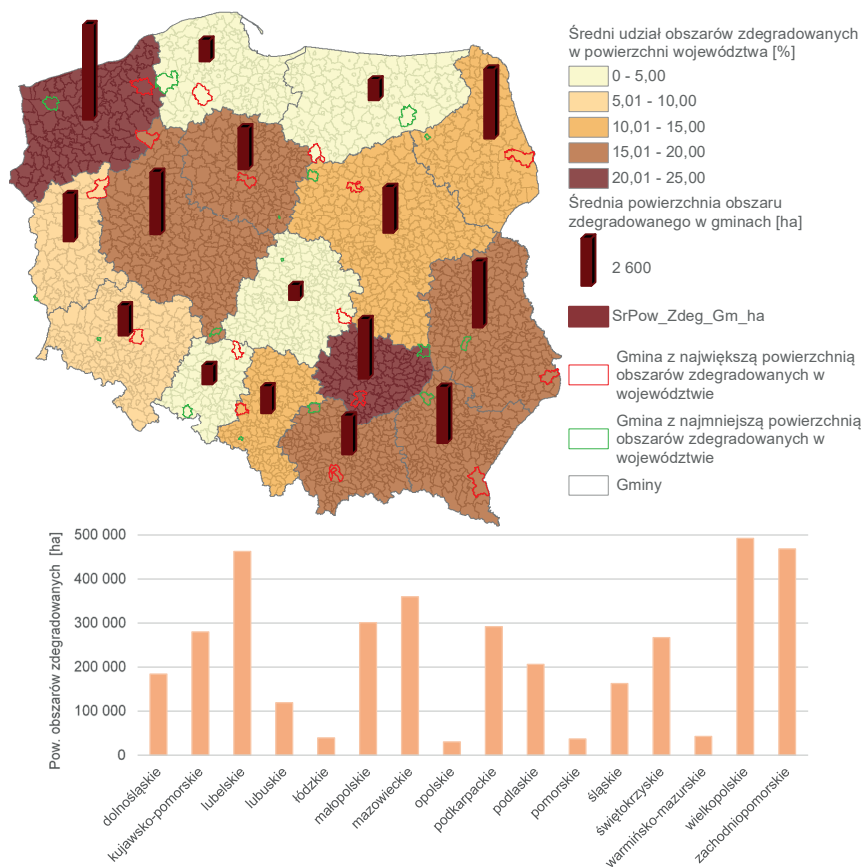
Typ gminy	Łączna liczba osób zamieszkujących obszary zdegradowane	Udział liczby osób zamieszkujących obszary zdegradowane w całkowitej liczbie mieszkańców gmin ⁶ [%]	Średnia liczba mieszkańców obszaru zdegradowanego	Mediana liczby osób zamieszkujących obszar zdegradowany w gminie	Największy obszar zdegradowany	Najmniejszy obszar zdegradowany
Gmina miejska	4 793 383	20,78%	18 872	7989	Kędzierzyn-Koźle (42 240 osób)	Krastystaw (167 osób)
Gmina miejska: w tym miasta na prawach powiatu	2 966 550	23,54%	57 049	43 061	Kraków (267 690 osób)	Piotrków Trybunalski (4939 osób)
Gmina miejsko-wiejska	2 398 869	26,69%	4906	3757	Bobolice (5506 osób)	Ruciane-Nida (208 osób)
Gmina wiejska	1 735 630	15,91%	2594	1950	Mircze (4166 osób)	Moszczenica (14 osób)
Razem	8 927 882	23,24%	6 323	2 978		

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n=1412.

Zróźnicowanie regionalne powierzchni i liczby ludności obszarów zdegradowanych jest w dużym stopniu odbiciem zasad wyznaczanych przez samorządy województw, profilujących wsparcie procesów rewitalizacji.

⁶ Średni udział powierzchni obszarów zdegradowanych w całkowitej obszarze gmin oznacza udział powierzchni obszarów zdegradowanych w odniesieniu do sumarycznej wartości powierzchni wszystkich gmin danego typu w Polsce, odpowiednio: miast na prawach powiatu, miejskich, miejsko-wiejskich, wiejskich

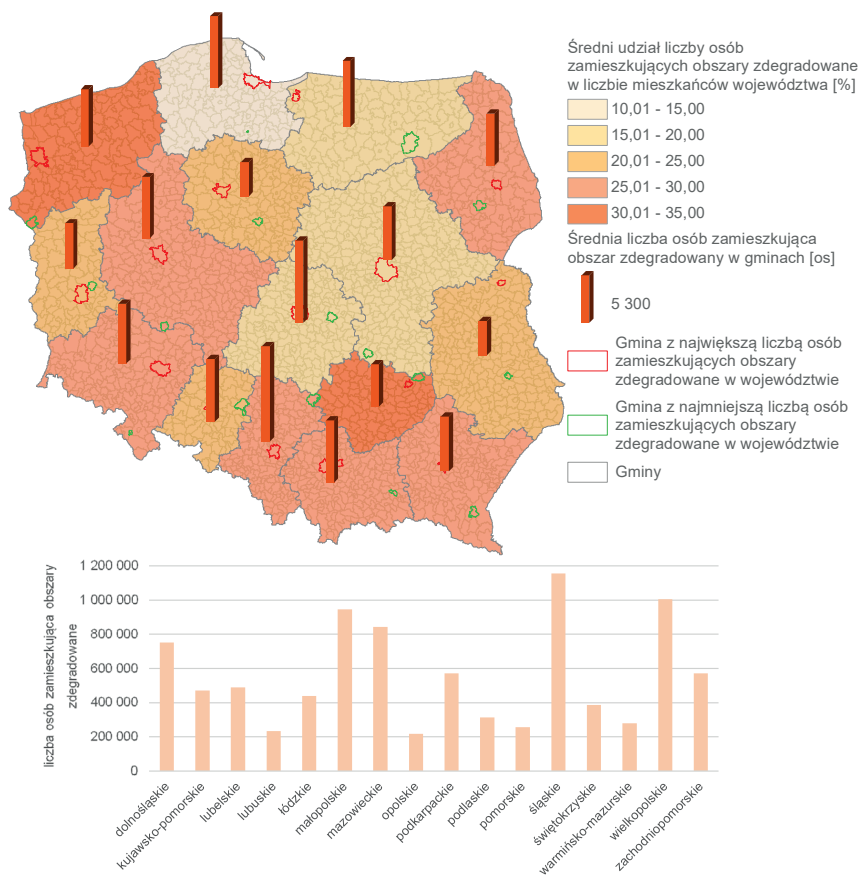
Mapa 2. Średnia powierzchnia obszaru zdegradowanego według regionów



Źródło: opracowanie własne.

W przypadku województw o największych obszarach zdegradowanych przesłanki do ich wyznaczenia na tak dużym poziomie były odmienne. W województwie zachodniopomorskim sugerowano, aby do wyznaczenia obszarów zdegradowanych ekstensywnie wykorzystać delimitację występowania skumulowanych problemów społecznych wykonaną na potrzeby Specjalnej Strefy Włączenia. W województwie świętokrzyskim nie wprowadzono natomiast wymogów. Gminy wyznaczały więc obszary zdegradowane, kierując się przyszłymi planami w zakresie pozyskania środków na projekty ze środków RPO. Najniższa w skali kraju liczba mieszkańców obszarów zdegradowanych w województwie pomorskim jest rezultatem restrykcyjnym wymogów IZ RPO WP w zakresie delimitacji i koniecznością odniesienia się do regionalnych zamiast gminnych wartości referencyjnych, a także mniejszą liczbą gmin, które zostały dopuszczone do realizacji działań rewitalizacyjnych zgodnie z polityką regionu.

Mapa 3. Średnia liczba mieszkańców obszaru zdegradowanego według regionów



Źródło: opracowanie własne.

Wyznaczeniu obszaru zdegradowanego towarzyszy decyzja o wyborze, jak duża część tego obszaru zostanie uznana za obszar rewitalizacji. Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o rewitalizacji powinien on cechować się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ust. 1, na którym z uwagi na istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego gmina zamierza prowadzić rewitalizację. Dążąc do ograniczenia możliwości rozpraszania działań na dużym obszarze, ustawodawca wprowadził w art. 10 ust. 2 limit wielkości obszaru i jego zaludnienia. Obszar rewitalizacji nie może być większy niż 20% powierzchni gminy oraz zamieszkały przez nie więcej niż 30% liczby mieszkańców gminy.

Najwięcej obszarów rewitalizacji pod względem powierzchni wytyczono w gminach wiejskich – 59,6% łącznej powierzchni OR. Gminy wiejskie

dominują także pod względem średniej powierzchni OR, chociaż średnio niewiele mniejsze obszary rewitalizacji wyznaczono w miastach na prawach powiatu. O ile w odniesieniu do obszarów wiejskich ekstensywny wariant wyznaczania obszarów jest spowodowany znacznym rozproszeniem zabudowy, o tyle w przypadku powiatów grodzkich duże obszary rewitalizacji sugerują raczej rozproszenie działań na większym obszarze intensywniej zabudowy, a więc prawdopodobnie niską intensywność wsparcia na mieszkańca. Warto także wspomnieć o wyjątkowo małych obszarach. Na uwagę zasługuje OR w Suwałkach, gdzie władze miasta kierowały się właśnie troską o zapewnienie wystarczającej intensywności działań, nie rezygnując z planów, aby w kolejnych okresach programowania kontynuować działania w innych częściach obszaru zdegradowanego. Etapowanie działań rewitalizacyjnych przez dzielenie obszaru zdegradowanego na mniejsze obszary rewitalizacji jest oznaką najbardziej pożądanej zasady nowego podejścia, a więc koncentracji. Niestety jest ona jeszcze rzadko stosowana lub jest wypaczana. Bardzo małe obszary rewitalizacji wyznaczono bowiem też w kilku gminach miejsko-wiejskich i wiejskich, gdzie planowano punktowe projekty.

Łącznie na obszarach rewitalizacji w Polsce mieszka ponad 6 mln osób, co oznacza 15,84% polskiego społeczeństwa – niespełna co siódmy mieszkaniec Polski mieszka na obszarze, gdzie ze względu na interes gminy koncentrują się działania mające na celu usunięcie negatywnych zjawisk. Mimo największej liczby mieszkańców OR w miastach na prawach powiatu ich udział w łącznej liczbie ludności w tych miastach jest najniższy w porównaniu do innych typów gmin, co wynika z koncentracji ludności. Jednocześnie to właśnie w Łodzi, jednym z powiatów grodzkich, na OR zamieszkuje ponad 152 000 osób, co czyni Łódź największym laboratorium rewitalizacji w Europie. Z uwagi na wysoką gęstość zaludnienia w miastach, gdzie koncentruje się większość osób zamieszkująca OR, średnia liczba mieszkańców OR dwukrotnie przekracza medianę, oddającą znaczną liczbę małych OR wyznaczonych w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Najmniejszy obszar rewitalizacji odnotowano w gminie Długosiodło. W miejscowości tej wyznaczono obszar zdegradowany o liczbie mieszkańców 1223 (15,41% mieszkańców gminy), nie wyodrębniając mniejszego obszaru rewitalizacji. Jednocześnie w formularzu GUS wskazano jako liczbę mieszkańców 8 osób, podając liczbę mieszkańców obiektów, w których prowadzone są działania rewitalizacyjne. Błąd ten ma pewną wartość diagnostyczną w niniejszym badaniu ewaluacyjnym, pokazuje bowiem, że nadal są gminy⁷, którym trudność sprawia wypełnienie formularza.

⁷ Mimo powszechności badania GUS, którego odbyły się już trzy edycje w 2017 r. (dane za 2015 i 2016), 2018 (dane za 2017) i 2019 r. (dane za 2018).

Tabela 42. Powierzchnia obszarów rewitalizacji według typu gminy (koniec 2018 r.)

Typ gminy	Łączna powierzchnia obszarów rewitalizacji [ha]	Udział powierzchni obszarów rewitalizacji w powierzchni gmin ⁸ [%]	Średnia powierzchnia obszaru rewitalizacji w gminie [ha]	Mediana powierzchni obszaru rewitalizacji w gminie (ha)	Największy obszar rewitalizacji	Najmniejszy obszar rewitalizacji
Gmina miejska	88 710	4,10%	324,95	181	Sulmierzyce (2898 ha)	Złotoryja (4 ha)
w tym miasta na prawach powiatu	43 322	5,80%	802,26	544	Poznań (2387 ha)	Suwałki (2 ha)
Gmina miejsko-wiejska	379 826	3,62%	741,85	204	Bobolice (30 000 ha)	Daleszyce, Więcbork (1 ha)
Gmina wiejska	689 982	3,56%	989,93	35	Wałcz (9494 ha)	Lutocin, Radziejowice (1 ha)
Razem	1 158 518	3,62%	781,73	283		

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n=1482.

Dla celów analitycznych warto zestawić liczbę mieszkańców obszarów rewitalizacji na dzień uchwalania programów z wartością na koniec 2018 r. Symulacja na podstawie odpowiedzi z 1395 gmin prowadzi do uzyskania liczby 5 933 181 mieszkańców OR. Oznacza to spadek o około 150 000 osób, czyli o około 2,5% w skali kraju, a więc odpływ liczby mieszkańców mimo rozpoczęcia działań rewitalizacyjnych. Ze względu na przybliżenie wynikające z założeń symulacji konieczne jest monitorowanie tej liczby w przyszłości i weryfikacja, czy jest to tendencja, czy jednorazowa obserwacja, a także czy zmiany te będą wiązać się z gentryfikacją, segregacją społeczną lub ograniczeniem funkcji mieszkaniowej terenu.

⁸ Średni udział powierzchni obszarów zdegradowanych w całkowitym obszarze gmin oznacza udział powierzchni obszarów zdegradowanych w odniesieniu do sumarycznej wartości powierzchni wszystkich gmin danego typu w Polsce, odpowiednio: miast na prawach powiatu, miejskich, miejsko-wiejskich, wiejskich.

Tabela 43. Liczba mieszkańców obszarów rewitalizacji według typu gminy (na koniec 2018 r.)

Typ gminy	Łączna liczba mieszkańców obszarów rewitalizacji ⁹	Udział liczby mieszkańców obszarów rewitalizacji w łącznej liczbie mieszkańców gmin ¹⁰ [%]	Średnia liczba mieszkańców obszaru rewitalizacji	Mediana liczby mieszkańców obszaru rewitalizacji w gminie	Największy obszar rewitalizacji	Najmniejszy obszar rewitalizacji
Gmina miejska	3 388 395	19,11%	12 232	6356	Szczecinek ¹¹ (30 576 osób)	Krasnystaw (167 osób)
w tym miasta na prawach powiatu	2 073 092	17,13%	33 437	27 671	Łódź (152 292 osób)	Leszno (1330 osób)
Gmina miejsko-wiejska	1 632 175	21,42%	3238	2604	Września (14 340 osób)	Suchowola (104 osoby)
Gmina wiejska	1 062 042	20,24%	1560	408	Konopnica (11 637 osób)	Długosiodło (8 osób)
Razem	6 082 612	15,84%	4161	1956		

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n=1462¹².

W jeszcze większym stopniu niż w przypadku obszarów zdegradowanych, powierzchnia i liczba mieszkańców obszarów rewitalizacji wynika z zasad regionalnych i specyfiki poszczególnych województw.

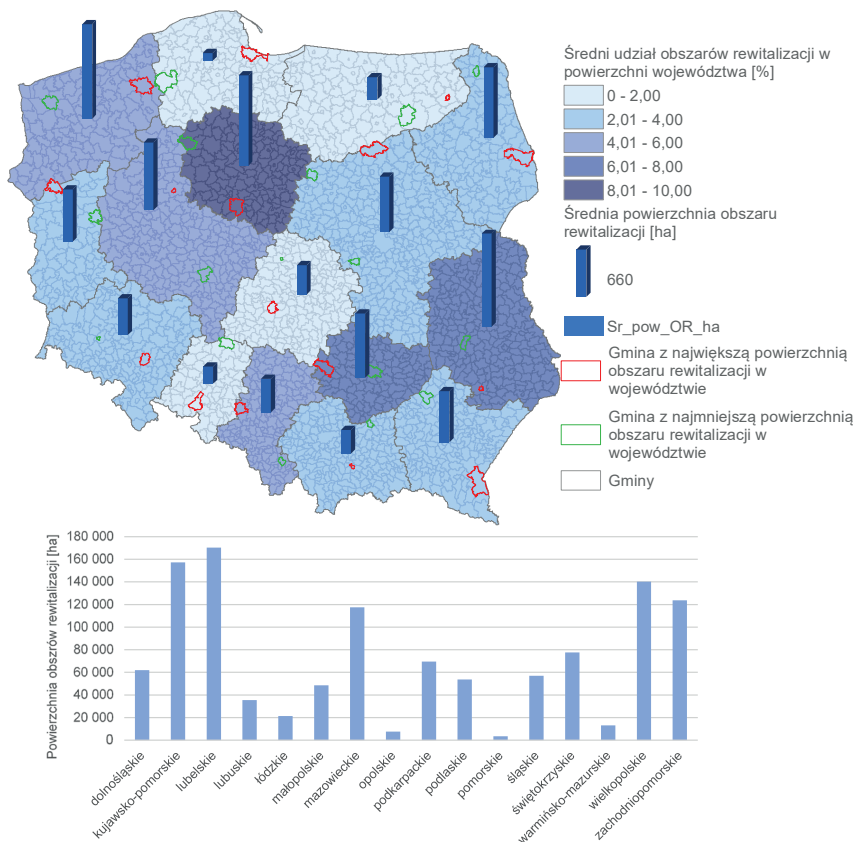
⁹ Według danych na dzień uchwalenia programu.

¹⁰ Średni udział powierzchni obszarów zdegradowanych w całkowitym obszarze gmin oznacza udział powierzchni obszarów zdegradowanych w odniesieniu do sumarycznej wartości powierzchni wszystkich gmin danego typu w Polsce, odpowiednio: miast na prawach powiatu, miejskich, miejsko-wiejskich, wiejskich.

¹¹ Z pominięciem miast na prawach powiatu.

¹² Osiem gmin nie podało liczby ludności, w tym jedno miasto na prawach powiatu, cztery gminy miejsko-wiejskie i trzy wiejskie, co odpowiada siedmiu gminom z PR/LPR i jednej gminie z GPR. W ujęciu regionalnym natomiast: po dwie gminy z województw śląskiego i zachodniopomorskiego, a po jednej gminie z województwa małopolskiego, mazowieckiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego.

Mapa 4. Średnia powierzchnia obszaru rewitalizacji według regionów

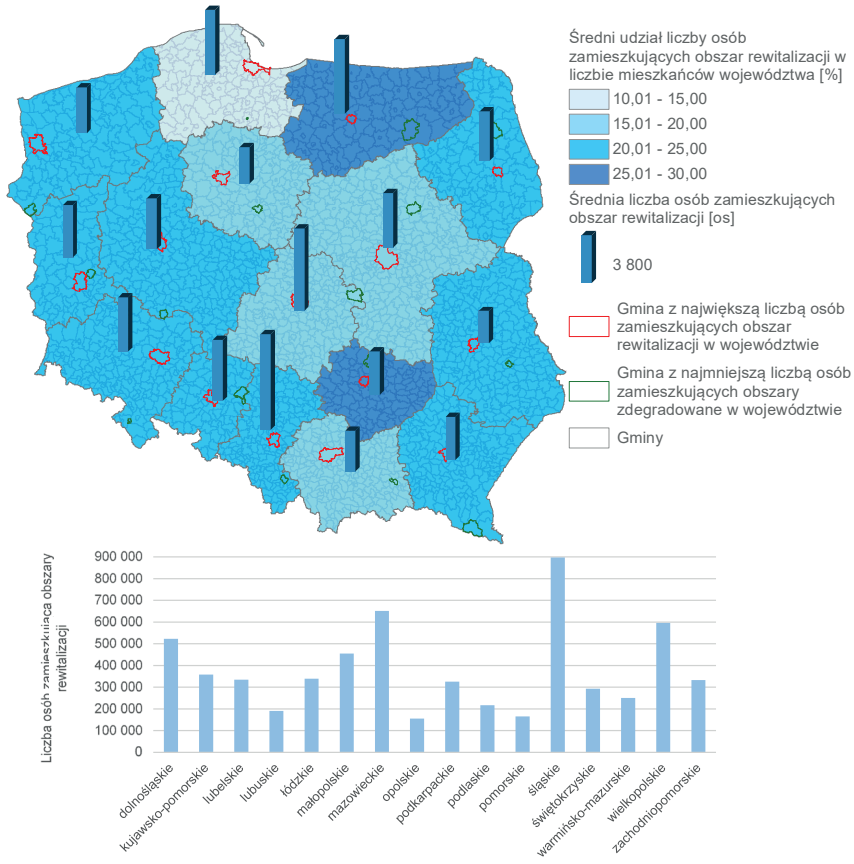


Źródło: opracowanie własne.

Największe powierzchniowo obszary rewitalizacji występują w województwie kujawsko-pomorskim, co jest skutkiem wymogów regionalnych ograniczających liczbę dopuszczalnych wskaźników w procedurze delimitacyjnej oraz dużą liczbą gmin wiejskich wyznaczających całe sołectwa jako obszary rewitalizacji. W województwie lubelskim i świętokrzyskim także przyczyną dużego udziału obszarów rewitalizacji w powierzchni województwa jest dominacja gmin wiejskich wśród samorządów lokalnych, które podejmują działania rewitalizacyjne.

Z kolei najliczniejszy udział mieszkańców obszarów rewitalizacji w populacji regionów obserwuje się w województwie świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim, gdzie nie było specjalnych wymogów w odniesieniu do koncentracji działań rewitalizacyjnych, a regionalne zasady były najbardziej liberalne.

Mapa 5. Średnia liczba mieszkańców obszaru rewitalizacji według regionów



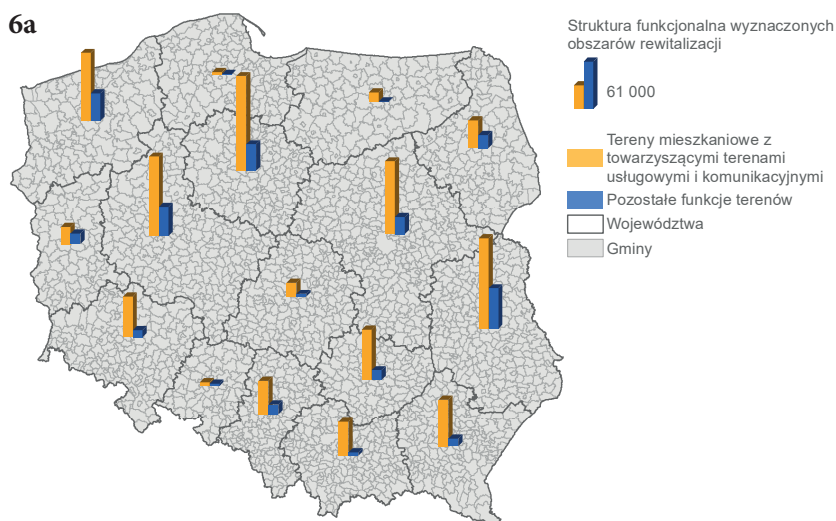
Źródło: opracowanie własne.

Obszary rewitalizacji mają zróżnicowaną strukturę. Największą powierzchnię zajmowały tereny mieszkaniowe z towarzyszącymi terenami usługowymi i komunikacyjnymi na wsi – ponad 708 000 ha. W miastach tych terenów jest pięć razy mniej, co pokazuje ekstensywny charakter obszarów wyznaczanych na wsi i ich odmienność strukturalną. Wśród obszarów niezamieszkałych dominują, również wyznaczane na wsi, tereny popegeerowskie – ponad 74 000 ha. Ze względu na skalę i niedostosowanie instrumentarium rewitalizacji do potrzeb tych terenów niewielkie jest prawdopodobieństwo poprawy sytuacji na tych obszarach w okresie obowiązywania obecnych programów rewitalizacji. W miastach wśród obszarów niezamieszkałych dominują tereny zieleni – 24 000 ha. Na kolejnym miejscu plasują się tereny wydobywcze. Weryfikacji na zakończenie okresu obowiązywania programów rewitalizacji wymaga skala projektów zrealizowa-

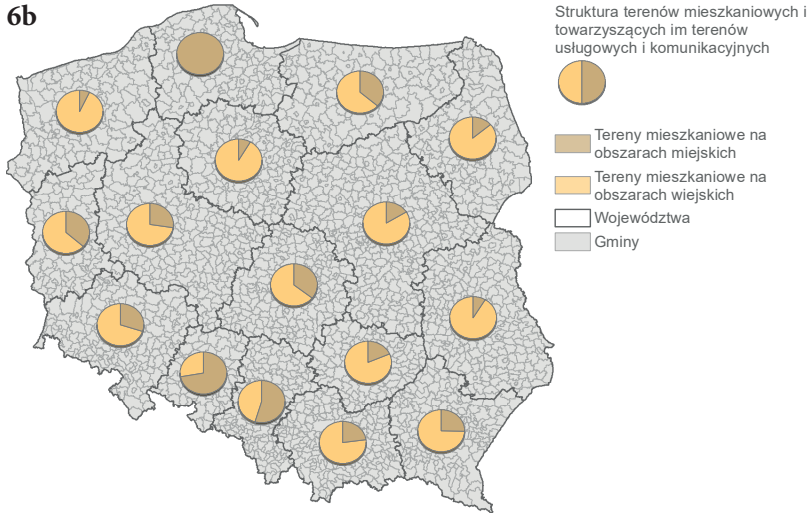
nych na tych terenach. Należy zbadać, czy tereny te poddane były rekultywacji i w jakim stopniu jej wymagają, czy przeznaczane są raczej na tereny rekreacyjne, przez co ich ponowne zainwestowanie jest opóźnione, lecz służą społeczności lokalnej. Zastanawiająca z perspektywy zapisów ustawowych, dotyczących zasad włączania terenów niezamieszkałych do obszarów rewitalizacji (art. 10 ust. 3), jest znacząca powierzchnia pozostałych terenów niezamieszkałych, przewyższająca powierzchnię terenów mieszkaniowych na obszarach miejskich. Analiza struktury tych obszarów ze względu na typ programu rewitalizacji pokazuje, że na 90,6% tych obszarów prowadzone są działania na podstawie pozaustawowego programu rewitalizacji, a jedynie w 9,4% (niespełna 14 000 ha) – na podstawie GPR, jednak proporcje te mogą wynikać ze struktury programów rewitalizacji, wśród których GPR jest znacząco mniej. Zróżnicowanie podejścia regionów do włączania terenów niezamieszkałych do obszarów rewitalizacji jest istotnym elementem obrazującym niespójność w polskim systemie rewitalizacji.

Przedstawione kartodiagramy ilustrują kilka niepokojących tendencji w polskiej rewitalizacji. Po pierwsze, w 14 na 16 regionów w strukturze obszarów rewitalizacji dominują obszary wiejskie – w trzech województwach (kujawsko-pomorskie, lubelskie i zachodniopomorskie) jest to około 90% gmin. W kolejnych pięciu (małopolskie, mazowieckie, podkarpackie, podlaskie i świętokrzyskie) – więcej niż 75%. Tylko jeden region ograniczył interwencję do obszarów miejskich (pomorskie), natomiast województwo opolskie do obszarów miejskich, ale z dopuszczeniem gmin miejsko-wiejskich. Nawet na wysoko zurbanizowanym

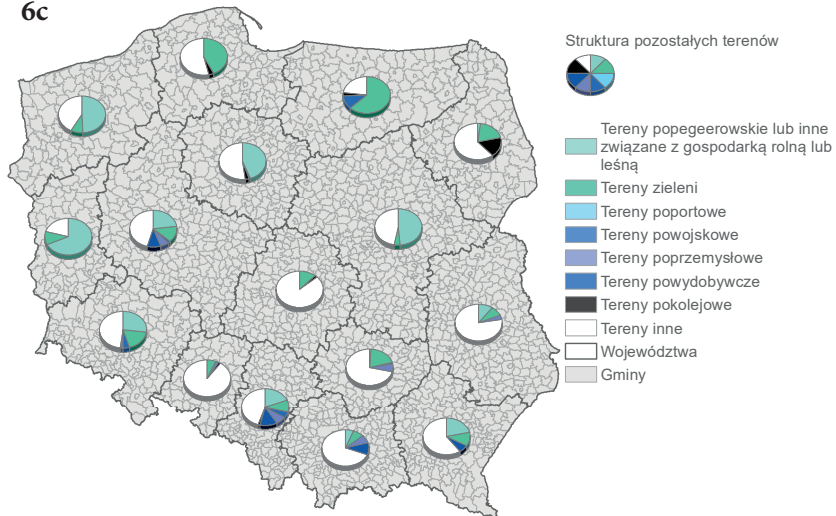
Mapa 6. Struktura przestrzenna obszarów rewitalizacji według regionów



6b



6c



Źródło: opracowanie własne.

Śląsku przewaga terenów miejskich jest minimalna. Duże zainteresowanie gmin wiejskich działaniami rewitalizacyjnymi wiąże się z dostępem do dodatkowych środków unijnych przy szeroko zdefiniowanym katalogu działań dopuszczalnych w rewitalizacji. Najczęściej są to jednak efemerydy, programy opracowane jednorazowo w „wyścigu po środki”, a nie podyktowane przemyślaną wizją rewitalizacji. Świadczy o tym m.in. dominacja pozaustawowych programów w gminach wiejskich. Pomimo, że niespełna połowę wszystkich PR/LPR przygotowały gminy wiejskie (około 46%), tylko 43% ogółu gmin wiejskich prowadzi działania rewitalizacyjne – tymczasem 77% gmin miejsko-wiejskich i 92% gmin miejskich.

skich prowadzi działania rewitalizacyjne. W większości gminy wiejskie planują rewitalizację po raz pierwszy. Zainteresowanie tych gmin rewitalizacją można tłumaczyć ograniczeniem działań związanych z odnową wsi, która niepotrzebnie (ale raczej nieodwracalnie) została z nią utożsamiona.

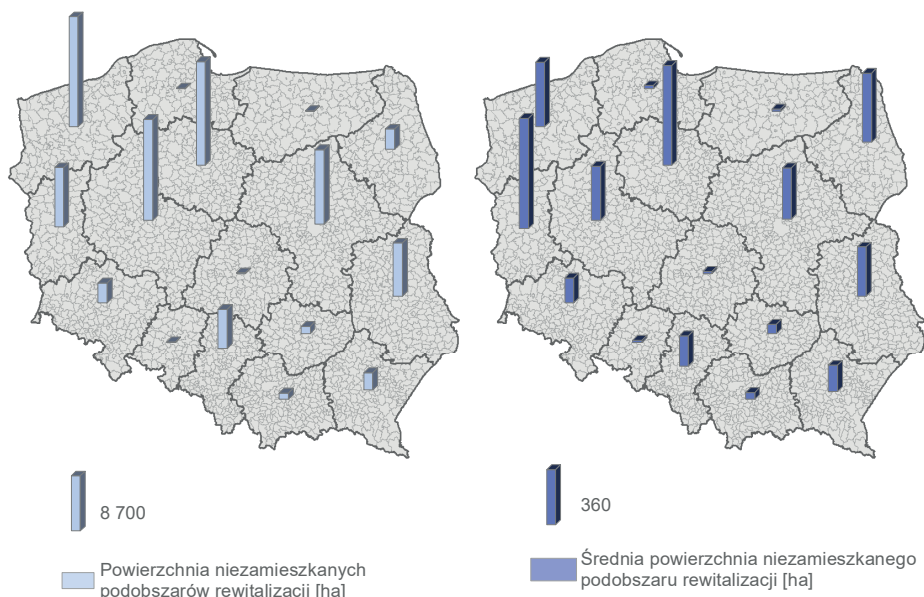
Po drugie, rewitalizacja co do zasady miała odnosić się do obszarów zurbanizowanych, tymczasem w województwie lubelskim (mimo braku rozległych terenów przemysłowych) tereny niemieszkaniowe stanowią około połowę zamieszkałych. W odniesieniu do województw wielkopolskiego i zachodniopomorskiego, gdzie terenów przemysłowych i popegeerowskich jest stosunkowo dużo, większy udział ich w strukturze jest uzasadniony. W przypadku dominacji terenów wiejskich nie powinien być akceptowany przez IZ RPO. Mimo dużego udziału programów gmin wiejskich w strukturze programów w województwie małopolskim, mazowieckim czy podkarpackim Zespoły ds. rewitalizacji stały na straży restrykcyjnej interpretacji dotyczącej warunków włączenia obszarów niezamieszkałych do obszaru rewitalizacji. Aprobatę można było uzyskać tylko dla terenów, w stosunku do których wykazano, że planowane tam działania przyczynią się do rozwiązania problemów mieszkańców obszaru rewitalizacji. Zróżnicowanie regionalne jest w tym przypadku kolejnym przykładem niespójności w polskim systemie.

Po trzecie, zgodnie z Wytocznymi i art. 10 ust. 3 terenami niezamieszkałymi warunkowo włączanymi do obszaru rewitalizacji mogą być tylko obszary przemysłowe. Tymczasem w strukturze terenów niezamieszkałych dominują prawie w każdym województwie inne, najczęściej nieużytki, co wynika z ekstensywnego wyznaczania obszarów rewitalizacji w gminach wiejskich przy małej gęstości zaludnienia.

Skalę problemu wyznaczania niezamieszkałych obszarów ilustrują poniższe kartodiagramy, przedstawiające łączne i średnie powierzchnie niezamieszkałych podobszarów rewitalizacji w poszczególnych regionach.

Jest to tym bardziej ważki problem, że szczegółowe informacje o powierzchni obszarów niezamieszkałych pochodzą niestety w badaniu GUS zaledwie od 22% gmin, w których obowiązują programy rewitalizacji. Wyznaczone w nich niezamieszkałe obszary rewitalizacji stanowią około 8,4% obszarów rewitalizacji. Średnia powierzchnia rośnie wraz z ekstensywniejszym gospodarowaniem terenami w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich. W toku paneli eksperckich zwracano uwagę, że przepis art. 10 ust. 3 wyklucza w interpretacji restrykcyjnych IZ RPO możliwość włączenia terenów rekreacyjnych (np. zieleni w województwie kujawsko-pomorskim) do obszarów rewitalizacji. Z tej perspektywy, biorąc pod uwagę liberalne interpretacje w większości województw, należy zmodyfikować brzmienie przepisu art. 10 ust. 3 w następujący sposób:

Mapa 7. Powierzchnia niezamieszkałych podobszarów rewitalizacji według regionów



Źródło: opracowanie własne.

Niezamieszkałe tereny, w tym poprzemysłowe, poportowe i powydobywcze, tereny powojaskowe albo pokolejowe, na których występują negatywne zjawiska, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 1–4, mogą wejść w skład obszaru rewitalizacji wyłącznie w przypadku, gdy działania możliwe do przeprowadzenia na tych terenach przyczynią się do przeciwdziałania negatywnym zjawiskom społecznym, o których mowa w art. 9 ust. 1.

Zarówno obszar zdegradowany, jak i obszar rewitalizacji mogą zgodnie z odpowiednio art. 9 ust. 2 i art. 10 ust. 2 być podzielone na podobszary, w tym nieposiadające wspólnych granic. Chociaż zdarzają się gminy, które wyznaczają dużo podobszarów zdegradowanych i rewitalizacji, jednak średnio na gminę, w zależności od typu, przypada trzy lub cztery podobszary. Wynika to z bardzo dużej liczby gmin, gdzie wyznaczono jeden obszar – mediana na poziomie jednostki.

Wyodrębnienie podobszarów rewitalizacji nabiera znaczenia wraz z przystąpieniem do prac nad ustanowieniem Specjalnej Strefy Rewitalizacji, która może być mniejsza niż cały obszar rewitalizacji jedynie w przypadku podziału na podobszary zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy. Jak pokazują wyniki badania stanu wiedzy przedstawicieli gmin w zakresie SSR przeprowadzonego jesienią

2019 r., jedynie w niespełna 5% gmin ankietowani mieli świadomość znaczenia podziału obszaru rewitalizacji na podobszary w kontekście późniejszego ograniczenia obszarowego SSR. Taki wynik ze względu na fundamentalne znaczenie podziału obszaru rewitalizacji na podobszary, w razie planów etapowania SSR, pokazuje duże zniuansowanie ustawy i w konsekwencji nieczytelność niektórych rozwiązań dla samorządów, które wciąż uczą się głównych ram nowego podejścia do rewitalizacji.

Kolejnym przykładem niespójności w polskim systemie jest niejednoznaczna i zróżnicowana regionalnie interpretacja zasad stosowania przepisów przejściowych zawartych w art. 52 ust. 1 ustawy o rewitalizacji. W szczególności, w województwie małopolskim interpretacja wydziału prawnego urzędu marszałkowskiego doprowadziła do tego, że powstały prawie same tylko GPR, niezależnie od potrzeb wykorzystania narzędzi ustawowych i typu gminy.

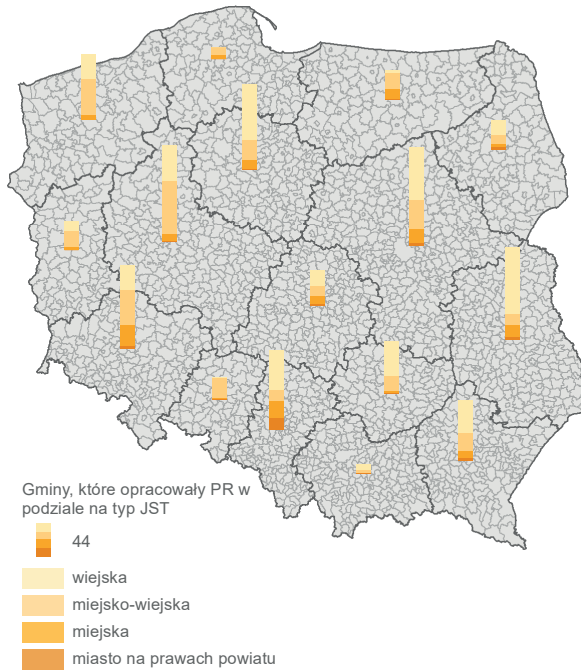
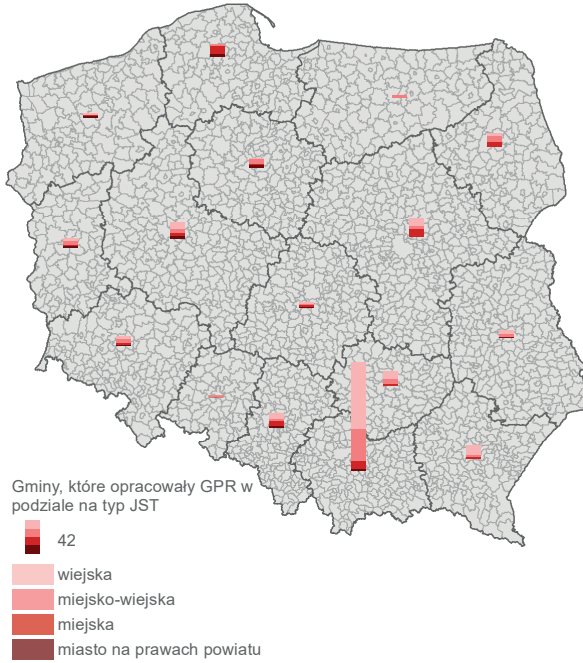
Poza województwem małopolskim dominują programy opracowane w ścieżce pozaustawowej, spowodowane głównie „wyścigiem” po środki unijne. Najmniej programów w ścieżce ustawowej powstało w województwie warmińsko-mazurskim (dwa, z czego jeden nie jest wpisany do wykazu pozytywnie zweryfikowanych programów) ze względu na brak wśród gmin wiedzy co do korzyści z zastosowania narzędzi ustawowych. Niewielką wiedzę co do potencjalnych zalet GPR identyfikowały gminy województwa opolskiego, gdzie programy utożsamiano z dokumentacją niezbędną do aplikowania o środki na jeden dopracowany projekt rewitalizacyjny na gminę. Z kolei w województwie dolnośląskim zachęcano do wyboru ścieżki pozaustawowej ze względu na harmonogram naborów.

Zróżnicowanie interpretacji dotyczącej wdrażania programów rewitalizacji w okresie przejściowym jest objawem niespójności, ale prawdziwym problemem jest bariera wynikająca z niejasnego sformułowania art. 52 ust. 1. Skutkiem tej niejasności był wyrok WSA w Gliwicach, zgodnie z którym nie można rozpocząć procedury ustawowej, jeśli realizowane są działania na podstawie obowiązującego PR/LPR. Niezbędna jest pilna nowelizacja ustawy usuwająca tę przeszkodę przez wykreślenie drugiego zdania przepisu:

Do dnia 31 grudnia 2023 r. dopuszcza się realizację przedsięwzięć wynikających z programu zawierającego działania służące wyprowadzeniu obszaru zdegradowanego ze stanu kryzysowego, przyjmowanego uchwałą rady gminy, bez uchwalania gminnego programu rewitalizacji.

Biorąc pod uwagę wymienione niespójności i wcześniejszą treść raportu, w celu weryfikacji spójności wewnętrznej systemu w tabeli poniżej zaprezentowano ramy systemu rewitalizacji dla stanu wdrażania procesu rewitalizacji w 2020 r.

Mapa 8. GPR i PR/LPR według regionów



Źródło: opracowanie własne.

Tabela 44. System rewitalizacji w Polsce w 2020 r.

Aspekty systemu rewitalizacji	Wertykalna integracja instytucji funkcjonujących na różnych poziomach administracji (gmina, województwo, szczebel rządowy) w zakresie działań rewitalizacyjnych	Horyzontalna integracja działań instytucji publicznych realizujących działania rewitalizacyjne oraz do nich komplementarne	Horyzontalna integracja działań publicznych i niepublicznych w zakresie działań rewitalizacyjnych
<p>Institutionalno-regulacyjne</p> <ul style="list-style-type: none"> - rewitalizacja podzielona między dwa działy administracji rządowej; - ustawa o rewitalizacji definiująca rewitalizację jako fakultatywne zadanie własne, wskazująca zasady opracowania programów rewitalizacji, realizacji, przedsięwzięć, w tym usprawnienia ich realizacji w ramach SSR; - umocowanie rewitalizacji w Umowie Partnerstwa i wynikające z tego Wytyczne dotyczące zasad programowania rewitalizacji w ramach polityki spójności - brak zasad na etapie wdrażania i monitorowania; - nadanie rewitalizacji rangi projektu strategicznego w ramach SOR bez konkretnych instrumentów finansowych; - rewitalizacja jednym z wątków tematycznych KPM; - realizacja pilotaży w zakresie rewitalizacji i konkursu dotacji Modelowa Rewitalizacja Miast, będących źródłem dobrych praktyk i rozwiązań dla innych miast; 	<ul style="list-style-type: none"> - powołanie i likwidacja po jednym posiedzeniu Międzyresortowego Zespołu do spraw Polityki Rewitalizacji „Krajowy Komitet Rewitalizacji”; - wskazanie w RPO działań komplementarnych do PI 9b wraz z wyszczególnieniem form dodatkowego wsparcia - mimo zapisów w RPO nie we wszystkich przypadkach zrealizowano dedykowane konkursy lub wprowadzono premiujące kryteria dla projektów wynikających z programów rewitalizacji; - brak merytorycznej kontroli spójności zapisów GPR z ustawą przez nadzór prawny wojewody - wobec oparcia systemu oceny programów rewitalizacji przez IZ RPO wyłącznie na zapisach Wytycznych; 	<ul style="list-style-type: none"> - zakorzenienie Komitetu Rewitalizacji i partycypacji w regulacjach krajowych; - obowiązkowe zasady wyboru składu Komitetów Rewitalizacji w postaci uchwał przyjmowanych w gminach realizujących GPR - opóźnienia w podejmowaniu uchwał ze względu na brak sankcji w ustawie, deficyty uchwał w postaci znacznego udziału urzędników w strukturze KR; - zasady partycypacji społecznej na każdym etapie prowadzenia działań rewitalizacyjnych określone w ustawie; - sprawdzenie procedury konsultacji społecznych na etapie weryfikacji uchwały w sprawie GPR w nadzorze prawnym wojewody; - kontrola spełnienia wymogów w zakresie partycypacji społecznej w ramach oceny programów rewitalizacji; - brak zasad dotyczących włączenia podmiotów prywatnych na etapie wdrażania programu rewitalizacji; 	

<p>– brak jednoznacznych zasad współpracy poziomu krajowego i regionalnego – zasady te wytworzyły się organicznie w toku współpracy, częściowo w trakcie konkursów dotacji na opracowanie programów rewitalizacji, częściowo kształtują się teraz przy okazji projektu „Regiony rewitalizacji”;</p> <p>– daleko idąca indywidualizacja podejść do programowania rewitalizacji w regionach, ukierunkowana na specyfikę regionu, ale wobec braku mechanizmu kontroli na poziomie centralnym wdrożenie zasad regionalnych częściowo niespójnych z ustawą i Wytycznymi;</p> <p>– na poziomie regionalnym wypracowano ujęte w dokumentach regionalnych zasady współpracy z gminami w związku z twierdzeniem wykazów programów, ale brakuje wiedzy i reguł kontroli wdrażania i monitorowania rewitalizacji (poza wizytami monitoringowymi);</p> <p>– działania związane z opracowaniem zasad wdrażania i monitorowania procesu, nieobecne w Wytycznych, są kształtowane w części indywidualnie przez regiony w ramach projektu „Regiony rewitalizacji”, z pominięciem poziomu krajowego, z kolei w dotychczasowych pracach nad zmianami ustawowymi nie uwzględniano głosu regionów (nowelizacja wprowadzająca art. 16a);</p>	<p>– fasadowość deklaracji gmin w programach rewitalizacji w zakresie realizacji zasad włączenia społecznego (i zarządzania) na etapie wdrażania procesu przy braku sankcji z powodu ich nie zrealizowania;</p> <p>– brak zrozumienia przez gminy roli podmiotów prywatnych w procesie rewitalizacji powodujące realizację pozorowanych działań w zakresie partycypacji;</p> <p>– brak źródeł wiedzy na temat rewitalizacji przeznaczonych dla podmiotów społecznych i prywatnych; nośnikiem informacji o rewitalizacji dla partycypantów na poziomie lokalnym jest gmina;</p> <p>– brak w systemie monitorowania procesu na poziomie lokalnym celów związanych z zarządzaniem i partycypacją, wymagających realizacji w czasie i osiągnięcia zakładanych efektów;</p>
---	--

<p>Finansowe</p>	<ul style="list-style-type: none"> - brak środków finansowych na działania rewitalizacyjne oprócz środków unijnych i gminnych; - brak umocowania w ustawie dla środków zwrotnych na rewitalizację z poziomu krajowego, regionalnego i lokalnego; - brak jasnych reguł współfinansowania rewitalizacji ze środków UE w kolejnym okresie programowania u progu jego rozpoczęcia; - wsparcie finansowe wyłącznie w odniesieniu do projektów rewitalizacyjnych, brak środków i mechanizmów umożliwiających finansowanie stosowania przez gminy narzędzi ustawy (SSR, MPR); 	<ul style="list-style-type: none"> - wymuszona potrzebami integracja środków z różnych źródeł finansowania; - wypracowanie w toku jednego z projektów modelowych mechanizmu integracji źródeł finansowania na poziomie lokalnym (tzw. Lokalny fundusz rewitalizacji); - coraz lepsza znajomość źródeł finansowania w gminach, bardziej dostępne poradniki w tym zakresie, m.in. za sprawą projektów pilotażowych (poradnik w Bytomiu) i modelowych (Żyrardów); - założenia systemu finansowania rewitalizacji w RPO dostosowane w głównej mierze do specyfiki podmiotów publicznych, oparte w większości na źródłach bezzwrotnych; 	<ul style="list-style-type: none"> - pierwsze pozytywne efekty dźwigni finansowej w SSR w związku z zastosowaniem dotacji dla właścicieli nieruchomości; - brak rozbudowanego i dostosowanego do specyfiki obszarów rewitalizacji instrumentarium pomocy publicznej, tj. różnorodnych zachęt dla podmiotów prywatnych do inwestowania na tych obszarach; - brak stymulatorów dla projektów PPP na obszarach rewitalizacji;
<p>Zarządcze</p>	<ul style="list-style-type: none"> - współpraca wertykalna i horyzontalna wynika z osobistych kontaktów pracowników urzędów, a nie zasad wynikających z systemu; - brak reguł w zakresie współpracy przy zarządzaniu realizacją programów, w szczególności wspólnych przedsięwzięć regionu i gmin; - wstępne zasady przekazywania nieruchomości w ramach KZN; 	<ul style="list-style-type: none"> - brak reguł dotyczących zarządzania na poziomie lokalnym - utrzymywanie się trudniej wynikających z silnosowości mimo nacisku na komplementarność problemową działań rewitalizacyjnych; - utrzymanie operatorów rewitalizacji w gminach, gdzie pełnili rolę inwestorów zastępczych, brak nowych operatorów; - uzależnienia statusu operatora rewitalizacji w gminie od zmian politycznych; 	<ul style="list-style-type: none"> - organicznie powstają reguły powierzenia zadań publicznym związanym z rewitalizacją specjalistycznym podmiotom (np. w projekcie pilotażowym - ŁCUS w Łodzi); - brak zasad współpracy publiczno-prywatnej w przypadku skomplikowanych stosunków własnościowych; - brak rewitalizacyjnych projektów PPP poza wyjątkami o zdecydowanie komercyjnym wymiarze (Sopot, Gdańsk) - brak

<p>możliwości wykorzystania know how partnera prywatnego w zarządzaniu obszarem rewitalizacji bądź jego częścią;- brak porozumienia co do faktycznej roli Komitetu Rewitalizacji między członkami i jego organem założycielskim powodujące wygaszenie jego znaczenia w procesie w dłuższym czasie;</p>			<p>Partycypacyjne</p>
<ul style="list-style-type: none"> - czasowe pobudzenie aktywności lokalnej dzięki środkom w ramach projektów opracowania programów rewitalizacji, projektów modelowych lub pilotażowych - nierzadko brak kontynuacji działań po wygaśnięciu zewnętrznego źródła finansowania; - dobre doświadczenia animacyjne w postaci długoterminowego wsparcia w Specjalnej Strefie Włączenia w województwie zachodniopomorskim; - stopniowe tworzenie trwałych mechanizmów włączenia inicjatywy osób prywatnych, przedsiębiorców i innych interesariuszy w ramach rewitalizacji (inicjatywa lokalna, budżety obywatelskie, CSR); - powstawanie Komitetów Rewitalizacji - niejednoznaczna ocena aktywności i sprawności KR wynika z wczesnego etapu ich działania i braku upowszechnienia dobrych wzorców. 	<ul style="list-style-type: none"> - pierwsze doświadczenia w zakresie integracji działań partycypacyjnych wokół kompleksowych programów rewitalizacji; - trudności w przeniesieniu doświadczeń z etapu programowania na wdrażanie. 	<ul style="list-style-type: none"> - powstanie ogólnopolskiego Forum Komitetów Rewitalizacji, będącego oddolną platformą wymiany doświadczeń między członkami komitetów z możliwością zaproszenia przedstawicieli poziomu krajowego, regionalnego, lokalnego lub środowiska eksperckiego; - ryzyko zawieszenia działalności Forum Komitetów Rewitalizacji wynikające z ewentualnego braku wsparcia instytucjonalnego czy finansowego przy jego organizacji. 	

Źródło: opracowanie własne.

Bieżąca ocena spójności systemu pokazuje, że w ciągu 10 lat powstały legislacyjne ramy dla działań rewitalizacyjnych w Polsce, stanowiących zadanie własne samorządów lokalnych. Rewitalizacja ma charakter projektu strategicznego, umocowanego w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju – „Pakiet działań na rzecz wsparcia samorządów w programowaniu i realizacji rewitalizacji”. Zgodnie z wnioskami z podrozdziału 5.2. została wkomponowana w system polityk publicznych w ramach SOR i KPM. Jeśli jednak przeanalizowane zostanie koordynowanie działań między poziomami administracji publicznej (poziom centralny, region, gmina), ocena spójności pozostawia wiele do życzenia. W szczególności brakuje:

- ram dla współpracy między resortami, między którymi rozdzielone są zadania rewitalizacyjne w ustawie o działach administracji rządowej;
- horyzontalnej koordynacji działań na poziomie centralnym wobec braku międzyresortowego gremium, co utrudnia np. wypracowanie wspólnego podejścia do rewitalizacji obszarów wiejskich;
- czytelnych reguł współpracy poziomu centralnego i regionów w zakresie zmian w ustawie o rewitalizacji, wypracowania wspólnych założeń wsparcia rewitalizacji w kolejnym okresie programowania (nierozstrzygnięta pozostaje kwestia ujęcia GPR jako innego narzędzia terytorialnego wsparcia w ramach celu 5 nowej polityki spójności (2021-2027), podejścia do obszarów wiejskich czy zasad wdrażania i monitorowania procesów rewitalizacji w gminach z poziomu regionów);
- reguł weryfikacji efektów działań rewitalizacyjnych osiąganych przez gminy z poziomu regionalnego – o ile Wytyczne szczegółowo określały wymagania wobec programów, o tyle zabrakło wymagań kontrolnych i sankcji w przypadku niezrealizowania założonych celów.

Warto wspomnieć o projekcie strategicznym „Pakiet działań na rzecz wsparcia samorządów w programowaniu i realizacji rewitalizacji”, którego liderem jest Departament Pomocy Technicznej (DPT) MFiPR. Projekt składa się z dwóch części:

- systemowej, która ma na celu tworzenie i upowszechnianie systemu wsparcia rewitalizacji (Podstawy prawne i rewitalizacja w programach operacyjnych, Monitorowanie i ewaluacja działań rewitalizacyjnych, Krajowe Centrum Wiedzy o Rewitalizacji),
- wdrożeniowej (Wsparcie samorządów w programowaniu i realizacji rewitalizacji; konkursy dotacji i ogół działań departamentu).

Projekt strategiczny nie okazał się wystarczającym narzędziem do koordynowania zmian w części systemowej, w szczególności w odniesieniu do wprowadzania potrzebnych zmian prawnych – od kilku lat pilną zmianą jest

modyfikacja przepisu art. 52 ustawy o rewitalizacji dotyczącego okresu przejściowego. Sprawdził się natomiast w części wdrożeniowej. Może to wynikać z faktu, że część systemowa jest realizowana przez różne podmioty (DRP, DSR, GUS, i w zakresie ustawy kolejne resorty, teraz MR). Projekt strategiczny nie daje narzędzi liderowi do koordynowania całości. Pomysłem na koordynowanie rewitalizacji, wdrożonym na krótko, był Międzyresortowy Zespół do spraw Polityki Rewitalizacji „Krajowy Komitet Rewitalizacji”. W ramach zespołu poszczególni ministrowie mieli rotacyjnie mu przewodniczyć. Zespół nie tylko miał regulować współpracę dwóch ministrów odpowiedzialnych za rewitalizację, ale dawać asumpt do formalnej współpracy z innymi resortami, tak aby na poziomie centralnym zapewnić kompleksowe spojrzenie na rewitalizację. Zespół został rozwiązany po jednym spotkaniu, gdy ustawa przeszła do MiiR w związku z połączeniem obu działów w jednym resorcie. Przy kolejnym podziale resortów ponownie występuje wyzwanie związane z koordynacją rewitalizacji między dwoma ministrami.

Brak reguł współpracy skutkuje także odstąpieniem od uzupełnienia systemu o filar przewidziany w założeniach Narodowego Planu Rewitalizacji – krajowe i/lub regionalne źródła finansowania rewitalizacji. W obecnym systemie występują dwa główne źródła – lokalne i europejskie, co jest niezgodne z zasadą subsydiarności. Niespójnością w systemie jest przyznanie rewitalizacji rangi projektu strategicznego w ramach SOR bez zapewnienia źródła finansowania na wdrażanie działań rewitalizacyjnych. Skutkiem tej luki jest powstawanie efemerycznych i kontrsystemowych pomysłów legislacyjnych – przykładem może być poselski projekt ustawy o Narodowym Funduszu Rewitalizacji i Rozwoju Łodzi, nieuzasadniony wobec potrzeb innych miast, gdzie procesy degradacji są bardziej odczuwalne, a dostęp do środków znacznie trudniejszy. Brak środków finansowych na wdrożenie rewitalizacji w projekcie strategicznym wynika z kompetencji lidera projektu (DPT MFiPR), które obejmują działania szkoleniowe i doradcze w ramach konkursów dotacji. W związku z tym potrzebny jest kolejny krok w zakresie rewitalizacji w ramach SOR w postaci projektu strategicznego poświęconego powstaniu centralnego funduszu rewitalizacji, realizowanego wspólnie przez oba odpowiedzialne resorty pod przewodnictwem MR.

Brakuje także zachęt i czytelnych reguł włączania kapitału prywatnego w działania rewitalizacyjne. W szczególności, aby programy rewitalizacji zostały wzbogacone o realizowane projekty prywatne, należy rozszerzyć katalog narzędzi pomocy publicznej w SSR co najmniej o fundusze pożyczkowe i ulgi podatkowe w podatku od osób fizycznych. W tym kontekście należy liczyć się z niską oceną efektywności procesu rewitalizacji, realizowanego przez gminy

w bieżącej perspektywie. Brak powiązania skali interwencji z faktyczną skalą potrzeb obszaru rewitalizacji, z pominięciem kapitału prywatnego, może wpłynąć na mały postęp w ograniczaniu zdiagnozowanej skali degradacji tych terenów. W szczególności ryzyko to dotyczy programów w ścieżce pozaustawowej, które wygasają z mocy prawa z dniem 31 grudnia 2023 r. zgodnie z art. 52 ust. 1 ustawy, niezależnie od osiągniętych przez nie rezultatów.

Zarządzanie w procesach rewitalizacji jest tematem pominiętym w polskich regulacjach, a praktyki w tym zakresie są wypracowywane przez każdy podmiot indywidualnie (niezależnie od poziomu administracji). W związku z tym nie powstają w zasadzie spółki operatorskie do realizacji trudniejszych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, gminy mają również problemy z powierzaniem zadań publicznych związanych z rewitalizacją. Otwarte konkursy ofert lub przetargi rzadko uwzględniają kryteria odnoszące się do specyfiki obszaru lub uzależniające wypłatę wynagrodzenia od osiągnięcia konkretnego efektu. Zdiagnozowaną niespójnością są też zróżnicowane wymogi dotyczące systemów monitorowania rewitalizacji – w odniesieniu do ustawowych programów rewitalizacji efektywniejsze, określające minimalną częstotliwość działań oraz obowiązek aktualizacji procesu i uspołecznienia działań, natomiast niedodefiniowane w Wytycznych w odniesieniu do programów pozaustawowych.

Istotne niespójności w systemie można także zaobserwować w odniesieniu do oprzyrządowania działań partycypacyjnych w rewitalizacji. Wymogi w tym zakresie zostały co prawda nakreślone na każdym etapie przygotowania i wdrażania GPR, ale w praktyce partycypacja urywa się po przyjęciu programu. Brakuje reguł i dobrych praktyk. Gminy zostały także przyzwyczajone, że na tego typu działania mogą otrzymać zewnętrzne środki dotacyjne i nie chcą angażować własnych. Zwłaszcza że dostępność środków z dotacji skłoniła gminy do zatrudniania do tych działań zewnętrznych firm, przez co nie zostały wypracowane w gminach efektywne kosztowo sposoby angażowania mieszkańców. W odniesieniu do Komitetów Rewitalizacji podstawową bolączką jest zapis ustawy obligujący gminy do przyjęcia uchwały w sprawie wyznaczenia KR, ale nie do jego powołania. W związku z tym, nawet jeśli uchwała powstaje, powołanie KR jest odwlekane w czasie. Zdarzają się także KR, gdzie dominują urzędnicy, co jest zaprzeczeniem intencji ustawodawcy, by KR był podstawową formą angażowania niepublicznych interesariuszy obszaru rewitalizacji.

Mimo tych deficytów należy podkreślić, że główne zasady systemu (fakultatywność rewitalizacji jako zadania własnego, limity koncentracji, prymat obszarów zamieszkałych w wytyczaniu obszarów rewitalizacji, fundamentalna

rola problemów społecznych w wyznaczeniu obszarów zdegradowanych, etapowanie działań na obszarze zdegradowanym, znaczenie partycypacji społecznej, dążenie do zwiększenia zaangażowania środków prywatnych) stanowią spójne podstawy systemu. Sprawdzają się, chociaż na efekty w przypadku rewitalizacji trzeba dłużej poczekać.

7. TRWAŁOŚĆ ROZWIĄZAŃ SYSTEMOWYCH

Ocena zmian potrzebnych w zakresie przyszłego kształtu i sposobu funkcjonowania systemu rewitalizacji (po 2020 r.) bazuje na wnioskach z przeprowadzonych wywiadów, paneli eksperckich i warsztatu implementacyjnego. Wykorzystano też materiał analityczny zgromadzony na potrzeby badania przy zastosowaniu innych technik badawczych i przedstawiony we wcześniejszych częściach raportu. Szczególnie istotnych wniosków w kontekście zalecanych uzupełnień systemu dostarcza rozdział poświęcony spójności systemu.

W odniesieniu do wniosków z badania fundamentalną sprawą jest potrzeba:

- 1) uzupełnienia systemu o narzędzie finansowe przeznaczone dla rewitalizacji,
- 2) wprowadzenie systemu zachęt dla podmiotów prywatnych, aby ich działania stawały się częścią programów rewitalizacji.

Oczekiwanym skutkiem będzie przełamanie monotonii źródeł finansowania (budżetów lokalnych i środków unijnych) ze względu na zwiększenie zaangażowania środków prywatnych oraz zróżnicowanie środków publicznych i komercyjnych.

W odniesieniu do punktu pierwszego rekomendowany jest fundusz rewitalizacji, którego możliwość utworzenia należałoby przewidzieć w ustawie o rewitalizacji wraz ze wskazaniem głównych ram wsparcia, w tym:

- fakultatywności – fundusze mimo krajowego umocowania powinny powstać jako narzędzia regionalne, dostosowane do potrzeb i specyfiki regionów z wyraźnym określeniem, jakie problemy społeczne mają być rozwiązywane dzięki uzyskiwanemu wsparciu; zasilenie funduszu może następować ze środków przewidzianych na działania rewitalizacyjne ze środków unijnych wraz z częściami przeznaczonymi na projekty komplementarne, aby uniknąć sytuacji z obecnej perspektywy, kiedy planowane wsparcie przedsięwzięć komplementarnych odsuwało się na bliżej nieokreślony termin;
- zasad udzielania wsparcia, w szczególności jej zwrotnego charakteru – preferencyjnie oprocentowana pożyczka, która musi być terminowo spłacana w czasie określonym w umowie i powiązanych z okresem realizacji celów wynikających z programu rewitalizacji lub jego wybranej części; jeśli po tym czasie zakładane efekty nastąpią, pozostała część pożyczki powinna być umarzana; środki powracające ze spłaty pożyczek mają ponownie trafiać do funduszu;

- dopuszczenia wsparcia tylko dla kompleksowych planów inwestycyjnych (nie dla pojedynczych projektów) wyodrębnionych w gminnych programach rewitalizacji z powiązaniem wskaźnikami realizacji celów programu, analogicznie do doświadczeń Wałbrzycha z uzyskaniem wsparcia z EBI – w tym miejscu koncepcja funduszu jest zbieżna z klasyfikacją GPR jako innego narzędzia interwencji terytorialnej (IIT), a fundusz mógłby być formą wsparcia w ramach celu 5 w nowej perspektywie finansowej (2021-2027);
- uzależnienia preferencyjnego charakteru pożyczki i umorzenia od wykazania wpływu zakładanego planu inwestycyjnego w ramach GPR na rozwiązanie problemów społecznych zgodnych z dokumentami strategicznymi regionu lub wskazanymi przez region w polityce miejskiej/rewitalizacyjnej lub innym dedykowanym dokumencie;
- określenia czytelnych zasad monitorowania efektów realizowanych planów inwestycyjnych w ramach GPR, które powinny być zgodne z potrzebami obszaru rewitalizacji wynikającymi z pogłębionej diagnozy i wyrażone wskaźnikami z co najmniej trzech sfer (w tym obowiązkowo w sferze społecznej) w celu zapewnienia kompleksowości oddziaływania interwencji na skumulowane negatywne zjawiska na obszarze;
- możliwości obniżenia udziału pożyczki w łącznej kwocie otrzymanego wsparcia na rzecz zwiększenia części umarżanej dzięki włączeniu do finansowania planu inwestycyjnego w ramach GPR dodatkowych środków publicznych, prywatnych lub komercyjnych instrumentów (np. innych kredytów, obligacji) w zadeklarowanej w umowie kwocie.

Niedopuszczalne powinno być zawężanie katalogu przedsięwzięć rewitalizacyjnych ze względu na potrzebę indywidualnego profilowania przez gminy planów inwestycyjnych. Kluczowe bowiem jest osiągnięcie zakładanych efektów i zapewnienie możliwości zwrotu założonej kwoty pożyczki. W tym kontekście określenie typów przedsięwzięć należałoby potraktować jako przeregulowanie systemu.

W odniesieniu do punktu drugiego rekomendowane jest opracowanie zadeklarowanej w Krajowej Polityce Miejskiej 2023 ekspertyzy dotyczącej katalogu narzędzi pomocy publicznej adekwatnych dla potrzeb przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą i inwestujących na obszarach rewitalizacji. Wstępnie wybrane narzędzia powinny zostać przetestowane w toku pilotaży wdrożeniowych w kilku miastach w Polsce. Dobór miast do pilotażu powinien mieć charakter podobny do konkursu dotacji Modelowa Rewitalizacja Miast. W tym przypadku jednak nie gmina będzie wypracowywać model, ale rozwiązanie określone przez organizatora konkursu będzie musiało zostać wdrożone w gminie, a bariery jego stosowania i efekty będą przedmiotem sta-

łego monitorowania. Ze względu na podział zadań związanych z rewitalizacją wypracowanie i organizacja konkursu powinny następować we współpracy obu resortów, a wdrożenie rekomendacji z pilotaży wdrożeniowych nie powinno nastąpić później niż w połowie przyszłego okresu programowania (2021-2027). Jednym z rekomendowanych narzędzi do przetestowania jest ulga w podatku dochodowym od osób fizycznych dla pracowników zatrudnionych w Specjalnych Strefach Rewitalizacji przez MSP i możliwość uzyskania proporcjonalnej ulgi w podatku dochodowym dla przedsiębiorstwa zatrudniającego tych pracowników. Nie powinno być wymogu zamieszkania w SSR w celu uzyskania ulgi. Narzędzie ma szansę być istotnym wsparciem w walce ze skutkami gospodarczymi epidemii COVID-19. Pilotaż w kilku zróżnicowanych gminach dałby możliwość wyznaczenia zmniejszenia wpływów do budżetu z tytułu ulgi.

Aby możliwa była realizacja opisanych zmian udoskonalających system zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce, potrzeba „gospodarza” tego systemu. Podział zadań w zakresie rewitalizacji między dwa działy nie jest korzystną sytuacją, ale w toku współpracy między resortami możliwe jest ewolucyjne modyfikowanie systemu. W pierwszej kolejności niezbędne jest wprowadzenie zmian prawnych zasygnalizowanych w niniejszym raporcie. Jako pilną należy wskazać modyfikację brzmienia art. 52 ust. 1 znoszącą barierę uniemożliwiającą rozpoczynanie ustawowej ścieżki opracowania programu rewitalizacji w razie realizacji przedsięwzięć w oparciu o PR/LPR – horyzont większości PR/LPR zakłada realizację przedsięwzięć aż do końca okresu przejściowego, co oznacza, że w razie braku zmiany przepisów większość gmin zostałaby bez programów z mocy prawa na początku 2024 r., nie mogąc podjąć działań. Inne zmiany wskazane w raporcie mają charakter potrzebnych dostosowań i mogą być procedowane w późniejszym terminie. Nie później jednak niż rozpocznie się tworzenie ram wsparcia działań rewitalizacyjnych w regionach, aby regiony mogły zastosować projektowane instrumentarium i przygotować gminy do stosowania udoskonalonych narzędzi, korzystając ze środków w ramach realizowanego projektu „Regiony rewitalizacji”. Korekta zapisów ustawowych powinna nastąpić w formule współpracy dwóch resortów z regionami, szczególnie jeśli miałyby być wprowadzane sugerowane zmiany w zakresie narzędzi finansowych (fundusz rewitalizacji, rozszerzenie katalogu narzędzi pomocy publicznej).

Nie do przecenienia jest rola samorządów województw i Zespołów ds. rewitalizacji w systemie, zwłaszcza ze względu na dotychczasowe doświadczenia w zakresie profilowania regionalnych instrumentów służących wsparciu rewitalizacji. W części regionów rozważane jest opracowanie regionalnych polityk rewitalizacji. Ustawa o rewitalizacji i nowa Umowa Partnerstwa powinny przewidywać możliwość opracowania przez region uszczegółowionych

wymagań wobec gmin prowadzących procesy rewitalizacji, ukierunkowanych na rozwiązanie problemów społecznych istotnych z punktu widzenia samorządu regionalnego. Regionalne zasady profilowały w istotny sposób rewitalizację w gminach. Efektem jest znaczne zróżnicowanie podejść w kraju w zależności od regionu, w którym znajduje się gmina. Mankamentem stosowania przez regiony własnych zasad uszczegóławiających Wytyczne jest brak instrumentów oceny skutków takiego rozwiązania w skali regionu. Regiony powinny mieć możliwość stosowania uszczegółowienia krajowych zasad w zakresie rewitalizacji. Regionalna polityka rewitalizacji jako najbardziej uszczegółowiona forma zasad regionalnych powinna charakteryzować specyfikę regionu, przedstawiać cele regionu we współpracy z gminami w zakresie rewitalizacji, wskazywać instrumenty regionalne dostosowane do tych celów (np. OSI, specjalne strefy włączenia, projekty zintegrowane, pożyczki rewitalizacyjne) i mierniki określające stopień realizacji celów polityki przez działania gmin. Pożądane jest włączenie do instrumentarium wypracowanych przez regiony własnych instrumentów finansowych wspierających przedsięwzięcia wynikające z celów regionu. Opracowanie regionalnej polityki lub jej uproszczonej wersji powinno być fakultatywne. Nie jest celowe umieszczanie w polityce regionalnej wykazu konkretnych projektów do objęcia wsparciem, ponieważ zamiast dokumentu kierunkowego zmienia się on w kolejny mikroprogram operacyjny podporządkowany aplikowaniu o środki.

W Umowie Partnerstwa należy przewidzieć możliwość jak najwcześniejszego włączenia Zespołów ds. rewitalizacji na poziomie regionalnym do weryfikacji poprawności procedury ustawowej. Najlepiej na etapie opracowania wniosku o wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, zanim zostanie on przyjęty przez gminę i stanie się uchwałą w randze aktu prawa miejscowego. Jeśli GPR będzie traktowany jako inny instrument terytorialny, taki wymóg powinien zostać wprowadzony do Umowy Partnerstwa. Za wprowadzenie tego zapisu do umowy odpowiada minister właściwy ds. rozwoju regionalnego. Potraktowanie GPR jako „inne narzędzie terytorialne” (ATT) (another territorial tool) sprawia, że szczególnie pieczołowicie będzie trzeba weryfikować poprawność wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. W tym kontekście warto wskazać jedną z nieomawianych dotychczas niedoskonałości systemu programowania rewitalizacji. W art. 11 ust. 2 określono obowiązek dołączania do wniosku o wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji diagnozy służącej wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Art. 11 ust. 2 stwierdza, że do wniosku o wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji załącza się diagnozę potwierdzającą stan degradacji. Natomiast w art. 11 ust. 4 jako załącznik do uchwały wymagana jest jedynie mapa, na której wyznacza się

oba obszary. W efekcie do uchwały nie jest załączana diagnoza delimitacyjna, a nawet w niektórych regionach jest to nieakceptowane, co przeczy zasadzie transparentności procesu programowania działań rewitalizacyjnych. Rekomenduje się następującą zmianę brzmienia przepisu art. 11 ust. 4: Załącznikiem do uchwały, o której mowa w art. 8, jest diagnoza i mapa w skali co najmniej 1:5000, sporządzona z wykorzystaniem treści mapy zasadniczej, a w przypadku jej braku – z wykorzystaniem treści mapy ewidencyjnej, w rozumieniu ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, na której wyznacza się obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji. Zmianę wraz z sygnalizowanymi powyżej powinien wprowadzić minister właściwy ds. budownictwa. Konieczne jest potraktowanie tej zmiany jako pilnego dostosowania systemu, najlepiej do wprowadzenia w tym samym czasie co doprecyzowanie przepisu art. 52 ust. 1.

Regiony są także w trakcie wypracowania, wspólnie z MFiPR, w ramach projektu „Regiony rewitalizacji” podejścia do monitorowania efektów rewitalizacji z wykorzystaniem systemów informacji przestrzennej. Jest to niezbędne usprawnienie systemu umożliwiające weryfikację efektów działań rewitalizacyjnych, które w tym momencie nie są ewidencjonowane lub są gromadzone w rozproszeniu przez niektóre tylko gminy.

Doświadczenia województwa małopolskiego, gdzie większość gmin (w tym wiejskie) opracowała GPR, pokazują, że programy te nie dostarczają narzędzi adekwatnych do specyfiki gmin miejsko-wiejskich i wiejskich, zwłaszcza w odniesieniu do obszarów wiejskich. Należy wypracować narzędzia wspierające rewitalizację na obszarach wiejskich. Nie sprawdził się w tej roli zbyt „przeregulowany” RLKS, zastosowany w dwóch województwach. Pozytywnych wzorców można szukać na Opolszczyźnie w zrealizowanym w poprzedniej perspektywie Programie Odnowa Wsi Województwa Opolskiego. Ze względu na konieczność dialogu w zakresie instrumentów dla obszarów wiejskich z resortem rolnictwa należy przeanalizować powrót Międzyresortowego Zespołu do spraw Polityki Rewitalizacji „Krajowy Komitet Rewitalizacji” jako organu koordynującego współpracę resortów w zakresie rewitalizacji.

Kwestia dotycząca różnicowania podejścia do obszarów miejskich i wiejskich także powinna zostać ujęta w nowej Umowie Partnerstwa. Potrzebne jest wskazanie, że narzędzia rewitalizacji nie są przydatne obszarom wiejskim, lecz zdają w ich przypadku egzamin rozwiązania wypracowane przez województwo opolskie w ramach Programu Odnowy Wsi. Nie jest możliwe wykluczenie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w latach 2021-2027 z systemu rewitalizacji w związku ze znacznymi środkami zaangażowanymi w obecnej perspektywie na opracowanie programów. Ze względu na niedostosowanie instrumentarium ustawowego należy rozważyć rozdzielenie wsparcia dla obszarów miejskich,

gdzie przedsięwzięcia są bardziej kosztochłonne, oraz obszarów wiejskich, gdzie – jak pokazują wcześniejsze doświadczenia województwa opolskiego – projekty z zakresu odnowy wsi miały najczęściej niskie budżety i wzmacniały zaangażowanie lokalnych społeczności przez integrację wokół ich wspólnej realizacji. Należy w związku z tym postulować odrębne konkursy dla obszarów wiejskich z ograniczonymi alokacjami. Nie jest rekomendowane stawianie sztywnej linii demarkacyjnej (np. administracyjnej) między obszarami miejskimi i wiejskimi ze względu na istniejące w polskich warunkach swoiste kontinuum miejsko-wiejskie¹. Dopuszczenie do udziału w takich zamkniętych konkursach przeznaczonych dla obszarów wiejskich powinno następować na podstawie oceny miejsca realizacji przedsięwzięcia.

Z rekomendacji regionów wynika potrzeba następujących dostosowań usprawniających funkcjonujący system, z których część została już zasygnalizowana bądź szczegółowo omówiona. Należą do nich:

- wprowadzenie mechanizmów upowszechniających pełniejsze stosowanie zasady partycypacji w programowaniu i monitorowaniu prowadzenia procesu rewitalizacji jako kluczowego i nieodłącznego elementu procesów rewitalizacyjnych;
- wykorzystywanie potencjału i możliwości lokalnych społeczności w planowaniu i realizacji działań prowadzonych na obszarach objętych rewitalizacją;
- zapewnienie kryteriów oceny projektów rewitalizacyjnych, aplikujących o wsparcie ze środków UE, które premiuja projekty prowadzące do kompleksowej rewitalizacji obszaru zdegradowanego, a uniemożliwienie wsparcia dla projektów punktowych, niepowiązanych ze sobą;
- wprowadzenie nowych narzędzi prowadzenia rewitalizacji, które bardziej uatrakcyjnią ten proces dla gmin;
- tworzenie wysokiej jakości krótkich, ale merytorycznie dobrze przygotowanych, jasnych i zrozumiałych dokumentów, których zapisy nie pociągają za sobą konieczność dalszych interpretacji i uściśleń.

Najpilniejsze jest umożliwienie prac inauguracyjnych tworzenie GPR pomimo trwania działań prowadzonych w oparciu o obowiązujący PR/LPR, aby można było płynnie przejść między PR/LPR a GPR. W przeciwnym razie należy się liczyć z koniecznością opóźnień w konkursach na rewitalizacje o czas potrzebny na opracowanie przez gminy GPR.

¹ Por. Sokołowski D., 1999, *Zróźnicowanie zbioru małych miast i większych osiedli wiejskich w Polsce w ujęciu koncepcji kontinuum wiejsko-miejskiego*, UMK Toruń; Bański J., 2012, *Problematyka definicji i zasięgu przestrzennego obszarów wiejskich i stref podmiejskich*, „Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum”, nr 11(3), s. 5-15.

8. EUROPEJSKA WARTOŚĆ DODANA

Europejska wartość dodana (European Added Value, EAV) zgodnie z definicją Komisji Europejskiej jest rozumiana jako wartość powstała dzięki interwencji finansowanej ze środków Unii Europejskiej, która jest dodatkowa w stosunku do wartości, jaką wytworzyłyby państwa członkowskie samodzielnie. Chodzi więc o wartość wytworzoną przez wspólne działania na poziomie europejskim, których dane państwo lub region nie zdołałby osiągnąć indywidualnie. EAV dotyczy zatem projektów po pierwsze o charakterze międzynarodowym, których uczestnikami są przedstawiciele różnych miast, regionów czy krajów, po drugie finansowanych ze środków europejskich.

W kontekście EAV ważne jest to, żeby realizowane przedsięwzięcia, nie tylko wpisywały się w lokalne, regionalne czy krajowe strategie, ale i realizowały cele europejskie, np. zmniejszenie zróżnicowania w poziomach rozwoju między poszczególnymi krajami lub regionami, zapisane w strategiach unijnych. Wartość dodana występuje w projektach, które podnoszą lokalne, regionalne czy krajowe kompetencje administracyjne i instytucjonalne, umożliwiając realizowanie nowoczesnej polityki w sferach społecznej, gospodarczej czy środowiskowej. O EAV można mówić w przypadku przedsięwzięć wprowadzających innowacyjne, ale sprawdzone w innym kraju lub zagranicznym mieście rozwiązania, które polepszą jakość lokalnych usług publicznych. Krótko mówiąc, taka wartość powstanie przy okazji każdego udanego i w pełni zrealizowanego projektu, którego elementem są bezpośrednie kontakty między partnerami z różnych krajów, nawiązanie między nimi trwałych kontaktów służących wymianie wiedzy, doświadczeń, sprawdzonych ciekawych rozwiązań.

EAV powinna być znakiem firmowym dla projektów międzynarodowych we wszystkich obszarach wsparcia, w tym polityki spójności, w ramach której finansowane są projekty o charakterze rewitalizacyjnym. Rewitalizacja jako element polityki miejskiej jest bowiem od dawna wspierana przez UE – oprócz wsparcia finansowego promowane jest know-how i popularyzowane są dobre praktyki rewitalizacyjne. O tym, że w przypadku wszystkich projektów realizowanych przez partnerów z różnych krajów, zawsze występuje wartość dodana, świadczą opinie polskich uczestników.

Projekty z komponentem ponadnarodowym to zawsze wartość dodana, poznanie nowych rozwiązań, możliwość kontaktu i wymiany informacji, in-

spiracje to ważne aspekty komponentu (fragment wywiadu z koordynatorką projektu „Nasze Grajewo – model wspólnotowego zarządzania rewitalizacją z wykorzystaniem doświadczeń Turynu”).

W kontekście niniejszej ewaluacji do analizy kryterium europejskiej wartości dodanej mogą posłużyć wnioski wynikające z konkursu z komponentem ponadnarodowym na innowacje społeczne w zakresie rewitalizacji, przeprowadzonego w ramach programu POWER, który stanowił uzupełnienie konkursu miast modelowych i pilotażowych realizowanego przez obecne Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Bilateralny, wykonywany w ramach partnerstwa miast projekt „Nasze Grajewo – model wspólnotowego zarządzania rewitalizacją z wykorzystaniem doświadczeń Turynu” służy wdrożeniu nowych rozwiązań dotyczących aspektów społecznych rewitalizacji, mających na celu włączenie społeczne grup defaworyzowanych. Wybór partnera nie był przypadkowy – w latach 2007-2013 Turyn z sukcesem zrealizował program rewitalizacji Urban Barriera. Miał on na celu pobudzenie procesu przeobrażenia Barriera di Milano – zabytkowej dzielnicy w północnym Turynie. Przy wdrożeniu programu wykorzystano zintegrowane podejście obejmujące fizyczne, ekonomiczne i społeczne aspekty, zachęcając do współpracy wszystkich aktywnych uczestników i beneficjentów procesu rewitalizacji (sektora administracji publicznej, dzielnic miejskich, stowarzyszeń, instytucji, obywateli, przedsiębiorców itd.).

Zakładane cele i efekty projektu „Nasze Grajewo – model wspólnotowego zarządzania rewitalizacją z wykorzystaniem doświadczeń Turynu”

Efektom projektu będzie wypracowanie i wdrożenie we współpracy z Ośrodkiem Wspierania Organizacji Pozarządowych z Białegostoku i z Turynem jako partnerem zagranicznym nowego rozwiązania. Polega ono na współzarządzaniu sektora publicznego i społecznego procesem rewitalizacji, którego wdrażanie miasto Grajewo rozpoczyna, jak i współzarządzaniu usługami społecznymi na obszarze rewitalizacji. Opracowanie działań z zakresu demokracji bezpośredniej i uczestnictwo lokalnej społeczności pozwolą ożywić zrewitalizowaną część miasta.

Narzędziem do osiągnięcia tego celu jest stworzenie i wdrożenie modelu współzarządzania procesem rewitalizacji, wzorowanym na rozwiązaniach stosowanych w Turynie, przy wsparciu Ośrodka Wspierania Organizacji Pozarządowych z Białegostoku. Planowany model będzie miał konstrukcję multi-sektorową, w której funkcja koordynacyjna będzie – wzorem Turynu – należeć do sektora publicznego, natomiast organizacje pozarządowe i mieszkańcy będą

włączani w cały proces rewitalizacji. Rozwiązanie polega na współzarządzaniu sektora publicznego i społecznego procesem rewitalizacji, a szczególnie usługami społecznymi na obszarze rewitalizacji. Opracowanie działań z zakresu demokracji bezpośredniej i uczestnictwo lokalnej społeczności pozwolą ożywić zrewitalizowaną część miasta. Choć projekt jest nadal realizowany, można pokusić się o pierwsze wnioski. Z wywiadu przeprowadzonego z koordynatorką strony polskiej wynika, że współpraca ze stroną włoską układa się dobrze, świadcząc o zaangażowaniu lidera projektu. Wymianie wiedzy i doświadczeń służyły wizyty studyjne – polskich przedstawicieli w Turynie i ekspertów włoskich w Polsce – w Grajewie i Białymstoku. Obie wizyty należy uznać za dobrze przygotowane pod względem merytorycznym i organizacyjnym. Podczas wizyty w Turynie polska strona poznała w szczególności funkcjonowanie „domów dzielnic”, lokalnych centrów aktywności, którymi w ramach działań rewitalizacyjnych zarządza miasto i mieszkańcy dzielnicy. Właśnie taki model zarządzania i funkcjonowania centrów ma być wdrożony po adaptacji do lokalnych uwarunkowań kulturowych i prawnych w Grajewie. Jak zauważa koordynator projektu ze strony włoskiej, transfer praktyk musi bowiem uwzględniać różnicę skali – między dużym miastem, a Grajewem, które pod względem liczby mieszkańców można porównać do jeden z dzielnic Turynu. Z tego powodu wypracowany w Turynie model musi zostać poddany dogłębnej analizie, która pozwala dostosować je do konkretnej rzeczywistości Grajewa, biorąc pod uwagę kontekst społeczno-gospodarczy i kulturowy tego miasta.

Korzyści dla strony polskiej oprócz poznania innowacyjnego modelu są szersze i mają charakter systemowy. Polscy eksperci dzięki udziałowi w projekcie poznali bowiem sposoby wdrażania i zarządzania procesami rewitalizacyjnymi we Włoszech, a także kreowanie narzędzi włączania lokalnej społeczności w proces rewitalizacji. Zatem, podsumowując, jeśli chodzi o dobre praktyki za główny przedmiot transferu należy uznać: współzarządzanie procesem rewitalizacji z udziałem mieszkańców i sektora społecznego, tworzenie miejsc aktywności lokalnej w rewitalizowanych obiektach, wsparcie sektora społecznego i obywatelskiego przez sektor publiczny w realizacji działań w procesie rewitalizacji. Natomiast dzięki transferowi wiedzy, jaki już nastąpił za sprawą wymiany doświadczeń i uczenia się od lidera projektu, polska strona wypracowała też bardziej ogólne wnioski dotyczące systemowych rozwiązań – wagi zarządzania procesem rewitalizacji przez wprowadzanie mechanizmów współzarządzania z udziałem sektora społecznego i mieszkańców.

Do najważniejszych projektów europejskich, w których uczestniczą polskie samorządy, a które koncentrują się na wymianie doświadczeń w zakresie rewitalizacji, należą działania prowadzone w ramach kolejnych edycji

programu URBACT (obecnie trzeciej, realizowanej w latach 2014-2020). Jest to program Europejskiej Współpracy Terytorialnej, współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. URBACT III stawia sobie za cel ułatwianie wymiany wiedzy i dobrych praktyk między miastami i innymi szczeblami administracji w celu promowania zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju oraz zwiększania skuteczności polityki regionalnej i polityki spójności. Tym samym realizowane w ramach tego programu projekty wpisują się w cele strategii „Europa 2020” przez promocję mechanizmów ułatwiających poszerzenie wiedzy i umiejętności podmiotom zaangażowanym w rozwój i wdrażanie polityki miejskiej.

W ramach URBACT III zrealizowano lub zaczęto realizować 12 projektów, w których partnerami są polskie miasta. W tabeli poniżej zaprezentowano skrótowo te projekty wraz informacją o roli pełnionej przez miasto (lidera lub partnera), czasie trwania i temacie projektu oraz jego powiązań z wdrażanym w mieście procesem rewitalizacji.

Tabela 45. Projekty z udziałem polskich miast realizowane w ramach programu URBACT III

Miasto / nazwa projekt	Czas realizacji	Czego projekt dotyczy?	Czy jest ujęty w programie rewitalizacji (PR)? Czy jest realizowany na obszarze rewitalizacji (OR)?
Łódź (lider) / Urban Re-generation – Mix	2018-2020	Zwiększenie zaangażowania obywateli i podniesienie poziomu ich udziału w procesie rewitalizacji przestrzeni miejskich, Księży Młyn	Dotyczy OR, realizowany w ramach projektu pilotażowego w zakresie rewitalizacji
Katowice (partner) / Resilient Cities	2016-2018	Zaproponowanie działań / inicjatyw / przedsięwzięć umożliwiających nabycie przez mieszkańców umiejętności samodzielnego radzenia sobie z sytuacjami kryzysowymi	Wpisany do PR
Poznań (partner) / Refill	2015-2018	Ponowne wykorzystanie wolnych przestrzeni miejskich	Wpisany do PR
Lublin (partner) / Second Chance	2015-2016, 2016-2018	Nowe funkcje dla dziedzictwa przemysłowego – budynki dawnego browaru oraz słodowni rodziny Vetterów przy ul. Misjonarskiej	Dotyczy OR

Radlin (partner) / City Centre Doctor	I faza: do marca 2016, faza II do 05. 2018	Zmiana wizerunku i funkcji centrum małego miasta	Wpisany do PR
Gdynia (partner) / Freight TAILS	2016-2018	Wprowadzenie zrównoważonego systemu miejskiego transportu towarowego w centrum miasta	Poza obszarem rewitalizacji, niewpisany do PR
Kraków (partner) / Vital Cities	I faza: 2015-2016, II faza: 2017-2018	Zachęcenie mieszkańców do aktywności fizycznej	Poza OR, ale z nim powiązany
Gdańsk (partner) / Civic estate	2018-2020	Wspólne użytkowanie i zarządzanie obiektami uznanymi za tzw. miejskie obiekty dobra wspólnego	Dotyczy m.in. OR
Katowice (partner) / Playful Paradigm	2019-2021	Integracja społeczna przez użycie gier miejskich	Wpisany do PR
Lublin (partner) / com.unity.lab	2018-2020	Partycypacyjne wypracowanie modelu rozwoju lokalnego, ul. Zamojska	Dotyczy OR
Rybnik (partner) / Alt/Bau	2018-2020	Zarządzanie pustostanami w centrum miasta przez powołaną w tym celu agencję	Dotyczy m.in. OR
Warszawa (partner) / Come in	2018-2020	Aktywizacja mieszkańców na rzecz działań lokalnych, Targówek	Wpisany do PR

Źródło: opracowanie własne.

Realizowane w ramach URBACT projekty z udziałem polskich miast dotyczą najrozmaitszych zagadnień, które można pogrupować w ramach kilku kategorii, przy czym zauważalna jest przewaga modeli skupiających się na społecznych aspektach rewitalizacji. Do zidentyfikowanych typów projektów należą: włączenie mieszkańców w proces prowadzenia i zarządzania procesem rewitalizacji (Łódź, Lublin, Gdańsk), aktywizacja i integracja mieszkańców w związku z prowadzoną rewitalizacją (Warszawa, Katowice, Kraków), zarządzanie interwencją rewitalizacyjną w sferze technicznej (Rybnik, Gdynia) czy w sferze przestrzenno-funkcjonalnej (Radlin, Lublin, Poznań). Choć wszystkie przedsięwzięcia wpisują się w obszar rewitalizacji, to w różnym stopniu są powiązane z prowadzonym w danym mieście proce-

sem, w różnym więc stopniu wypracowane w ramach nich rozwiązania mają szansę na trwałe włączenie w prowadzone działania. Do projektów, które są ściśle powiązane z procesem, należą te, które zostały wpisane do programów rewitalizacji, a więc tym samym stanowią odpowiedź na zdiagnozowane problemy obszaru rewitalizacji i przyczyniają się do realizacji celów programu. Do takich przedsięwzięć należą realizowane przez Katowice projekty Resilient Cities i Playful Paradigm, przez Poznań – Refill, przez Radlin – City Centre Doctor i przez Warszawę – Come in! W innych przypadkach, choć projekty nie zostały ujęte w programach, co czasem było niemożliwe z powodów czasowych (zaproszenie do sieci następowało już po przyjęciu programu), prawie wszystkie były realizowane w całości (Łódź, Lublin) lub częściowo na obszarze rewitalizacji (Rybnik, Gdańsk) albo choć nie są realizowane na obszarze, to w jego bezpośrednim sąsiedztwie (Kraków). Tym samym, chociaż nie występują w programach, stanowią ich nieformalne uzupełnienie, przyczyniając się do wzmocnienia samego procesu. Warto też zauważyć ściśle powiązanie z procesem rewitalizacji, jakie zachodzi w przypadku Łodzi, gdzie projekt Urban Regeneration Mix stanowi element projektu pilotażowego w zakresie rewitalizacji prowadzonego przez ówczesne Ministerstwo Rozwoju. Jedynym projektem niewpisanym do programu rewitalizacji i nierealizowanym na obszarze rewitalizacji jest działanie dotyczące zrównoważonej mobilności w Gdyni.

Tak ściśle powiązanie 11 projektów daje szansę na wzmocnienie prowadzonego procesu rewitalizacji i pełne wykorzystanie nabytej wiedzy i dobrych praktyk przy okazji realizacji innych projektów rewitalizacyjnych. Drugim ważnym elementem warunkującym wykorzystanie zagranicznego transferu wiedzy i doświadczeń jest prowadzenie projektu URBACT przez wydziały odpowiedzialne za programowanie i wdrażanie programu rewitalizacji. Niestety z reguły za projekty te odpowiedzialne są osoby pracujące w wydziałach pozyskiwania i rozliczania funduszy europejskich czy projektów międzynarodowych (np. Warszawa), rozwoju miasta (np. Katowice). Wyjątkami są zespół projektu łódzkiego, który wchodzi w skład Biura ds. Rewitalizacji, i Poznania, w którym zarówno procesem rewitalizacji, jak i projektami zajmuje się Biuro Koordynacji Projektów i Rewitalizacji Miasta. Z uwagi na trwałość transferu wiedzy i doświadczeń mocne osadzenie ich w prowadzonym procesie rewitalizacji wydaje się kluczowe, stąd też rodzi się rekomendacja dotycząca udziału osób odpowiedzialnych za wdrażanie programów rewitalizacji w tych projektach.

W przypadku wszystkich projektów można mówić o powstaniu w wyniku ich realizacji europejskiej wartości dodanej, wliczając w to działania, które jeszcze trwają – a tak dzieje się w przypadku połowy przedsięwzięć. Realizowane

w ramach URBACT projekty zakładają bowiem powstanie sieci składającej się z kilku różnych miast europejskich, w których jedno pełni rolę lidera, a pozostałe partnerów. Liderem jest miasto, które wypracowało i wprowadziło u siebie modelowe rozwiązanie związane z usprawnieniem prowadzenia polityk miejskich, w tym przypadku procesu rewitalizacji (np. zarządzania rewitalizacją, prowadzenia przedsięwzięć rewitalizacyjnych, angażowania interesariuszy), będące lejtmotywem, tematem przewodnim projektu i transferu wiedzy oraz doświadczeń. Miasta partnerskie mają za zadanie nauczyć się tego modelu, ale też dostosować go do kontekstu lokalnego i, w miarę możliwości, poprawić, usprawnić, wzbogacić zaproponowane przez lidera rozwiązanie. Typowa ścieżka transferu w ramach sieci polega na zrozumieniu, adaptacji i ponownym użyciu modelowego rozwiązania zgodnie z przyjętym mottem: Understand, Adapt, Re-use. Poznaniu i zrozumieniu wzorcowego schematu służą cykliczne spotkania, konferencje i wizyty studyjne, które odbywają się u wszystkich uczestników projektu, poczynając od wizyty studyjnej u lidera. Tak nawiązane kontakty służą nie tylko zdobyciu wiedzy, ale wymianie doświadczeń w zakresie rewitalizacji, poznaniu lokalnych rozwiązań związanych z programowaniem i prowadzeniem procesu. Trzeba stwierdzić, że choć tylko w jednym przypadku a do tego po raz pierwszy polska strona (Łódź) jest liderem, to i w przypadku innych polskich miast będących partnerami wymiana doświadczeń, wiedzy czy dobrych praktyk rewitalizacji jest dwustronna. Można więc mówić o wielostronnej współpracy, do jakiej dochodzi, i takim transferze wiedzy.

Chociaż z analizy desk research i wywiadów wynika, że w projektach tych dochodzi do realnego transferu wiedzy, doświadczenia i dobrych praktyk, a tym samym do wykreowania Europejskiej Wartości Dodanej, jednak nadal w przeważającym stopniu stanowi ją wartość pozyskana przez stronę polską. Polskie samorządy są beneficjentami projektów, jako że korzystają z wypracowanych innowacyjnych modelowych rozwiązań stosowanych z powodzeniem przez zagranicznych liderów projektów. Taki kierunek przepływu wiedzy potwierdzają wywiady przeprowadzone z przedstawicielami Instytucji Zarządzających Regionalnych Programów Operacyjnych. Przykładem transferu do Polski zagranicznego know how jest realizowany obecnie projekt w ramach sieci Come in!, w którym transferowana przez lidera, budapesztańską dzielnicę Ujbuda, praktyka dotyczy modelu czynnego angażowania mieszkańców w prowadzony proces rewitalizacji w oparciu o oddolne działania partycypacyjne przy wykorzystaniu lokalnego dziedzictwa kulturowego. Wzorcem do modelowej praktyki jest Festiwal Budapest 100. Z polskiej strony partnerem jest dzielnica Targówek – jest to jedyny jak do tej pory w Polsce przypadek, żeby partnerem projektu było nie miasto a dzielnica.

O ile łatwo zidentyfikować europejską wartość dodaną w postaci transferu wiedzy, doświadczeń czy dobrych praktyk, z których korzystają polskie samorządy dzięki wdrożeniu w ramach projektów sprawdzonych rozwiązań stosowanych przez partnerów zagranicznych, o tyle trudniej odpowiedzieć na pytanie, na ile taki transfer następuje w drugą stronę. Przykładem udanego transferu wiedzy w obie strony był projekt Refill, w której liderem było miasto Gandawa. Polskim partnerem był Poznań, miasto, które brało udział w kilkudziesięciu projektach współfinansowanych z EFRR i EFS, w tym od 2006 r. w sieciach URBACT, począwszy od HOUS-ES. Działania w ramach sieci Refill należy uznać za przejaw świadomej polityki, mocno powiązanej i osadzonej w procesie rewitalizacji – jako że zostały wpisane do GPR Poznania. Działania wypracowane w ramach projektu były realizowane w dzielnicy Łazarz, leżącej na obszarze rewitalizacji. Tematem projektu było ponowne jak najlepsze wykorzystanie wolnych przestrzeni miejskich, a jego celem – wdrażanie i promocja tymczasowego zagospodarowania i użytkowania pustych przestrzeni (m.in. tereny pofabryczne, nieużytki, puste budynki o funkcjach użytkowych) w partnerstwie oraz badanie długoterminowych efektów takich działań. Transfer wiedzy polegał na przeniesieniu belgijskiego modelu wsparcia procesów sieciujących lokalną administrację i użytkowników przestrzeni publicznej czy pustych budynków. Dzięki projektowi miasto Poznań zyskało doświadczenie w prowadzeniu procesu rewitalizacji w oparciu o współpracę między interesariuszami wysuwającymi oddolne inicjatywy a wydziałami i jednostkami miejskimi. Była okazja do wypróbowania różnych podejść do współpracy z miastem, a także testowania różnych rozwiązań. Dzięki Refill uświadomiono sobie również, jaką wartość ma dzielenie się doświadczeniem pracy w URBACT z innymi miastami. Transfer dobrych praktyk i informacji był szczególnym celem, który miał posłużyć poszerzeniu wiedzy i promocji działań Poznania na arenie międzynarodowej. Miasto nie tylko zaadaptowało modelowe rozwiązanie, ale i je ulepszyło. Nowatorskim wkładem polskiego partnera było ulepszenie narzędzia „match-making” (tzw. „szybkich randek”) między wydziałami urzędów miast a pomysłodawcami oddolnych inicjatyw, zgłaszającymi propozycje tymczasowego wykorzystania wolnych przestrzeni miejskich. Wypracowany proces bazował na pozytywnych i negatywnych doświadczeniach miast partnerskich Refill.

Projektem, w którym transfer wiedzy i doświadczeń dotyczył przede wszystkim rozwiązań wypracowanych przez polską stronę, jest sieć Urban Regeneration Mix, w której liderem jest miasto Łódź, od kilku lat prowadzące innowacyjne działania rewitalizacyjne na nieporównywalną z innymi mia-

stami skalę. Jest to jedyne polskiego miasto, które jak dotąd, pełni taką rolę w działaniach programu URBACT. Co ważne, łódzkie rozwiązania, zostały po części wypracowane podczas projektu pilotażowego w zakresie rewitalizacji prowadzonego przez obecne Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Sieć transferu Urban Regeneration Mix dotyczy dobrych praktyk w sferze społecznego wymiaru rewitalizacji i ma na celu wprowadzenie zmian na wielu poziomach zarządzania miastem, obejmujących zaangażowanie mieszkańców w proces rewitalizacji i zastosowanie innowacji społecznych.

Podstawowe dane o sieci Urban Regeneration Mix i kontekst projektu

Punktem wyjścia dla stworzenia sieci było przyznanie Łodzi Dobrej Praktyki URBACT za sposób prowadzenia rewitalizacji „Księżego Młyna”. Realizowana w 2018 r. I faza projektu skupiała się na wypracowaniu metodologii i sposobu przekazywania wiedzy między zagranicznymi partnerami oraz analizowaniu rozwiązań zastosowanych w dobrej praktyce. Odnowa Księżego Młyna odbywa się w oparciu o model zarządzania projektem przez silnego lidera, koordynatora działań rewitalizacyjnych o szerokich kompetencjach. „Szeryf” Księżego Młyna stopniowo przekonywał lokalną społeczność, że warto dołączyć do prowadzonych działań, co przełożyło się m.in. na wzrost bezpieczeństwa. Projekt zakłada, że najemcy mieszkań komunalnych, którzy są gotowi tam mieszkać, pozostaną w swoich mieszkaniach po remoncie budynków.

Do modelowego rozwiązania wprowadzono nowe stworzone i przetestowane innowacje wypracowane w trakcie Rewitalizacji Obszarowej Centrum Łodzi, które dotyczą usprawnienia procesu zarządzania przedsięwzięciami rewitalizacyjnymi z wiodącą rolą mediatorów przy wdrożeniu modelu miksu społecznego.

Celem realizowanego projektu jest zwiększenie zaangażowania obywateli i ich udział w procesie rewitalizacji. W projekcie bierze udział siedem miast partnerskich z różnych części Europy: Birmingham (Wielka Brytania), Baena (Hiszpania), Braga (Portugalia), Bolonia (Włochy), Zagrzeb (Chorwacja) i Tuluza (Francja), które mierzą się z wyzwaniami obszarów zdegradowanych.

Projekt składa się z serii działań skupiających się na wymianie doświadczeń i praktyk we wszystkich miastach partnerskich. Wspólnie jest tworzony uniwersalny zestaw narzędzi, który może być stosowany przez tamtejsze władze lokalne do poprawy społecznego wymiaru rewitalizacji

i dawać przykład innym miastom w Europie, jak wykorzystać potencjał mieszkańców (idea: „Rewitalizacja to przede wszystkim ludzie i właśnie dlatego tkamy miasto współpracy, które zaprasza, łączy i integruje”).

Od 4 grudnia 2018 r. realizowana jest II faza projektu, podczas której wypracowane rozwiązania są wdrażane i dostosowywane do potrzeb danego miasta w taki sposób, by podjęte działania przyniosły realny efekt. Łódź jako lider tego projektu nie tylko pełni rolę eksperta, wprowadza nowe rozwiązania, ale wykorzystuje też doświadczenie partnerów pozwalające na ulepszenie prowadzonych działań i jeszcze większe zaangażowanie mieszkańców w proces rewitalizacji.

Projekt jest współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – Program URBACT III. Całkowita wartość projektu wynosi 599 956,44 € w tym środki UE stanowią 475 008,84 €.

W sieci Urban Regeneration Mix transfer wiedzy i doświadczeń dotyczy trzech wiodących elementów, które składają się na wypracowane przez Łódź modelowe rozwiązanie. Jednym z nich jest prowadzenie procesu rewitalizacji z udziałem mediatorów (Latarników i Gospodarzy Obszarów), którzy pełnią rolę pośredników między władzami miasta a mieszkańcami. Ich działania służą usprawnieniu procesu rewitalizacji – przeprowadzek z powodu planowanych remontów budynków – a także zwiększeniu wzajemnego zaufania. Świadczą oni wysokiej jakości usługę, przydatną także w przyszłości przy zarządzaniu procesem ponownego zasiedlenia wyremontowanych kamienic, które mogą zostać usprawnione dzięki wzmocnieniu procesu zarządzania i relacji z mieszkańcami.

Wypracowane przez Łódź i przetestowane techniki mediacyjne służące usprawnieniu procesu wdrażania rewitalizacji zgodnie z deklaracjami partnerów należy uznać za inspirację przy wypracowywaniu własnych rozwiązań. Innymi tematami rozwijanymi w ramach spotkań partnerów sieci na podstawie rozwiązań łódzkich są nowe sposoby zarządzania i ulepszenie procesów decyzyjnych. Poza tym przy okazji wizyt studyjnych, spotkań, konferencji i warsztatów zagraniczni partnerzy poznali zasady prowadzonej w Łodzi rewitalizacji, w tym schemat zarządzania procesem rewitalizacji w mieście, program rewitalizacji, który stanowi ramy, zasady i zakres działań rewitalizacyjnych. Transfer wiedzy dotyczył także wniosków płynących z przeprowadzonej analizy interesariuszy, ich zasobów, potrzeb, profilu i kompetencji mediatorów, a także wypracowania rozwiązań odnośnie do sposobu osiągnięcia miksu społecznego dzięki specjalnemu sposobowi przesiedlenia do odnowionych kamienic. Ponadto,

miasto Łódź dzieli się swoją wiedzą i doświadczeniem w zakresie szkoleń z rewitalizacji, a także standardów ogólnej wiedzy na temat rewitalizacji i działań informacyjno-promocyjnych.

Ważny transfer wiedzy i dobrych praktyk w zakresie tworzenia podstaw systemu zarządzania i wdrażania rewitalizacji, nastąpił również przy okazji projektu budowy systemu rewitalizacji w Mołdawii „Wsparcie administracji mołdawskiej w implementacji Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego Mołdawii 2016-2020 w obszarze polityki miejskiej i rozwoju obszarów miejskich” poprzedzonego pomocą przy wdrażaniu Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego Republiki Mołdawii na lata 2016-2020. Zakres udzielonego wsparcia, waga przekazanej wiedzy eksperckiej, jak i długość trwania całego projektu sprawiają, że ten projekt należy uznać za największy jak dotąd transfer, jakiego polska strona udzieliła partnerowi zagranicznemu. Ogólnym celem transferu wiedzy była pomoc administracji mołdawskiej w budowie i wdrażaniu systemu wsparcia dla miast w postaci wypracowanego na podstawie polskich doświadczeń narzędzia rozwoju lokalnego, a także wzmocnieniu skuteczności istniejących już narzędzi polityki regionalnej przez stworzenie, testowanie i pilotaż nowych instrumentów w zakresie rewitalizacji przestrzeni miejskiej, w oparciu o doświadczenia i metodologię opracowaną przez polskich ekspertów. Transfer wiedzy nastąpił w czasie spotkań, konferencji i wizyt studyjnych, podczas których polska strona udzielała pomocy przy opracowaniu wytycznych, miejskich programów rewitalizacyjnych, projektów rewitalizacyjnych, prowadziła szkolenia służące przygotowaniu i wdrożeniu pilotażowych instrumentów. W wyniku transferu wiedzy i doświadczeń wzmocniły się kompetencje beneficjentów w zakresie planowania działań rewitalizacyjnych. Głównymi beneficjentami tego projektu byli przedstawiciele Ministerstwa Rolnictwa, Rozwoju Regionalnego i Środowiska Mołdawii, Agencji Rozwoju Regionalnego oraz innych instytucji administracji publicznej krajowej i regionalnej, zaangażowanej w proces planowania i realizacji polityki regionalnej. Beneficjentami projektu było także 14 miast uczestniczących w projekcie: Bălți, Briceni, Cahul, Căușeni, Ceadîr-Lunga, Cimișlia, Comrat, Edineț, Ialoveni, Ocnița, Orhei, Soroca, Strășeni, Ungheni.

W przypadku tego projektu doszło nie tylko do nieporównywalnej z innymi projektami skali transferu wiedzy, której strona mołdawska inaczej by nie pozyskała, ale także do trwałości przekazanej wiedzy i doświadczeń, które stały się istotnym elementem stworzonych przez stronę mołdawską podwalin ogólnokrajowego systemu rewitalizacji.

W kontekście europejskiej wartości dodanej można też mówić o transferze wiedzy między polskimi gminami, które uczestniczyły w projektach

międzynarodowych, a innymi gminami kraju, które się od nich uczą. Służyła temu działająca w latach 2017-2019 pod auspicjami Ministerstwa Rozwoju pilotażowa sieć Partnerskiej Inicjatywy Miast (PIM). W założeniu był to program wymiany i promocji wiedzy między gminami zaangażowanymi w kształtowanie i realizację polityki miejskiej w zakresie prowadzenia przez miasta zintegrowanej polityki miejskiej. PIM był odpowiednikiem europejskich sieci tworzonych w ramach programu URBACT, jako odpowiedź na zgłaszaną przez samorządy potrzebę wymiany wiedzy i doświadczeń i pozyskiwania pomysłów na wzmocnienie potencjału rozwojowego miast. Współpraca w ramach jednej z sieci dotyczyła wymiany wiedzy na temat organizacji i wdrażania procesów rewitalizacji. Jej liderem były Katowice, miasto, które miało już za sobą doświadczenie w programie URBACT. W latach 2008-2010 wzięło bowiem udział w sieci Nodus, której działania koncentrowały się na powiązaniach między rewitalizacją a planowaniem przestrzennym jako czynnikiem wpływającym na rozwój regionalny i segregację przestrzenną. Ponadto, Katowice pełniły w PIM rolę lidera z powodu wzorcowo prowadzonej – w oparciu o formułę partycypacyjną – rewitalizacji na osiedlu Nikiszowiec. Partnerami w projekcie PIM były Gdynia, Stalowa Wola, Hrubieszów, Łosice, Ostróda, Pabianice, Przemyśl, Tomaszów Lubelski, Gryfino, Świebodzice, Malbork. Rezultatem ich prac była Miejska Inicjatywa Działań – dokument opisujący ścieżkę dojścia do rozwiązania wybranego problemu na poziomie lokalnym oraz zawierający propozycje konkretnych rozwiązań i projektów. Ponadto sieć opracowała Plan Ulepszeń, dokument zawierający zbiór rekomendacji dla polityk publicznych na poziomie krajowym i europejskim, dotyczących m.in. prawa, instrumentów i finansów.

Podsumowując identyfikację obecności europejskiej wartości dodanej w międzynarodowych projektach realizowanych przez polskie samorządy, warto pokusić się o ogólną ocenę funkcjonowania systemu rewitalizacji dzięki osadzeniu w polityce spójności, którą w wywiadach formułowali uczestnicy projektów, jak i przedstawiciele IZ RPO. Powszechnie uważa się takie osadzenie za korzystne. Wśród powodów wymienia się przyczyny praktycznie – zapewnienie finansowania przedsięwzięć, jak i kwestie systemowe – lepsze powiązanie rewitalizacji z innymi elementami rozwoju miast, lepsze zaplanowanie działań i długą perspektywę ich realizacji dzięki tworzonym programom.

Widzę w tym wiele korzyści. Przede wszystkim rewitalizacja w takim przypadku jest szczegółowo planowana – tworzone są programy rewitalizacji w perspektywie długoterminowej a dodatkowo są one powiązane z innymi priorytetami ważnymi z punktu widzenia miast i regionów, no i oczywiście polityka spójności i fundusze na jej realizację, to ważny filar finansowania rewitalizacji w Polsce

(fragment wywiadu z koordynatorką projektu „Nasze Grajewo – model wspólnotowego zarządzania rewitalizacją z wykorzystaniem doświadczeń Turynu”).

Do zalet funkcjonującego rozwiązania zalicza się przede wszystkim możliwość finansowania programów rewitalizacji w ramach funduszy strukturalnych UE, co jednocześnie należy uznać za główną jego wadę. Gdy samorządy i inne podmioty realizujące przedsięwzięcia rewitalizacyjne nie uzyskują finansowania, często zawieszają realizację programu. Środki krajowe i środki własne samorządów są niewystarczające, natomiast włączanie środków prywatnych do programów rewitalizacji nie jest powszechnie stosowane. Za główną zdiagnozowaną barierę należy uznać to, że jednostki samorządu nie widzą możliwości finansowania programu z innych źródeł.

Zaletą jest oczywiście możliwość finansowania programów rewitalizacji w ramach funduszy strukturalnych UE, jednocześnie jest to główne zagrożenie. Samorządy i inne podmioty nie zawsze uzyskują finansowanie, a wtedy często realizacja praktycznie całego programu rewitalizacji jest zawieszana, odkładana, a jednostki samorządu nie widzą możliwości finansowania programu z innych źródeł (cytat, wywiad z koordynatorką jednego z projektów URBACT).

Pojawiające się w wywiadach opinie świadczyły o dużym uzależnieniu od finansowania unijnego i prowokowały pytanie o przyszłość rewitalizacji w następnym okresie programowania. Trzeba jednak zauważyć, że choć taka ocena wybrzmiała z wywiadów, jednak nie potwierdzają jej badania przeprowadzone na potrzeby niniejszej ewaluacji. Ich wyniki przeczą bowiem tezie o uzależnieniu gmin od środków unijnych – większość środków przeznaczanych na działania pochodzi właśnie od gmin. W tym kontekście można więc postrzegać środki unijne, przyznawane w ramach polityki spójności, raczej jako ważną zachętę do podjęcia decyzji o rozpoczęciu procedury tworzenia i realizacji programu rewitalizacji – rewitalizacji rozumianej zgodnie z ramami wyznaczonymi przez regulacje stworzone na poziomie krajowym.

Spada uzależnienie rozumienia rewitalizacji od ulokowania działań rewitalizacyjnych w ramach polityki spójności. Widoczna jest internalizacja kompleksowego podejścia wypracowanego w Wytycznych i ustawie, np. poprzez prymat działań społecznych, finansowanie działań głównie ze środków własnych gmin. Jednocześnie pokutują stereotypy, które powinny być stopniowo eliminowane jako szkodliwe dla funkcjonowania systemu (uzależnienie od środków unijnych, dominacja remontów, osadzenie rewitalizacji tylko na obszarach centralnych miast).

Za małą – w stosunku do osiągnięć wypracowanych przez polskie gminy – jest świadomość efektów polskich działań rewitalizacyjnych i systemowego ujęcia rewitalizacji za granicą. Polskie miasta uczestniczą w projektach wy-

miany doświadczeń jako biorcy wiedzy, a nie aktywni inspiratorzy i kreatorzy pozytywnych rozwiązań. Wartościowym doświadczeniem jest transfer wiedzy wypracowanej w polskim systemie do Mołdawii, co pozwoliło na skrócenie ścieżki dojścia do zintegrowanych projektów rewitalizacyjnych. Konkurs Modelowa Rewitalizacja Miast z kolei zyskał uznanie jako podejście do pilotaży na poziomie Komisji Europejskiej, gdzie były prezentowane wybrane modele kilku polskich miast.

9. PODSUMOWANIE

9.1. Wnioski

Wraz z wejściem w życie ustawy o rewitalizacji, rewitalizacja stała się fakultatywnym zadaniem gminy. Jednocześnie ze względu na znaczenie tych procesów w polityce rządu (Krajowa Polityka Miejska 2023, Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju) stworzono system zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce, którego powstanie uzyskało znaczące wsparcie finansowe w ramach PO PT 2014-2020. W związku z tym niezbędna jest ewaluacja tego systemu, której główne rezultaty przedstawiono w niniejszej monografii. Rozpoczynając ich podsumowanie, warto przytoczyć słowa Recenzenta, pokazujące zmianę światopoglądową, która dokonała się dzięki rewitalizacji. „Postępy rewitalizacji tworzą w Polsce nowe podejście do rozwoju miast zrywające z modernistycznym sposobem budowy miasta od gołej, zrównanej ziemi, przywracające zagubioną, zwłaszcza w postmodernizmie, społeczną treść procesów przebudowy miasta. Jest to tworzenie nowej kultury w podejściu do rozwoju miast i do kształtowania przestrzeni miejskiej”¹.

System rewitalizacji w Polsce jest spójny, a jego rozwój powinien następować w sposób ewolucyjny przez doskonalenie słabych stron, w szczególności w zakresie włączenia w sposób widoczny finansowania prywatnego do działań ujmowanych w programach rewitalizacji. Główne zasady systemu (fakultatywność rewitalizacji jako zadania własnego, limity koncentracji, prymat obszarów zamieszkałych w wytyczaniu obszarów rewitalizacji, fundamentalna rola problemów społecznych w wyznaczaniu obszarów zdegradowanych, etapowanie działań na obszarze zdegradowanym, znaczenie partycypacji społecznej, dążenie do zwiększenia zaangażowania środków prywatnych) sprawdzają się, ale wymagają wzmocnienia przez promocję dobrych praktyk.

Ze względu na długoterminowy horyzont planowanych działań rewitalizacyjnych nie można obecnie jednoznacznie odpowiedzieć, czy ich realizacja w ramach funkcjonującego systemu przyczyniła się do rozwiązania (całkowicie lub częściowo) zdiagnozowanych problemów społecznych. Uzyskane wyniki

¹ Siemiński W., dz. cyt., s. 2.

prowadzą jednak do wniosku, że istnieje silny związek logiczny między zdiagnozowanymi problemami a realizowanymi przedsięwzięciami podstawowymi. W ramach badania przeprowadzono analizę logiki interwencji w programach rewitalizacji. Po pierwsze, stwierdzono, że w większości gmin negatywne zjawiska w sferze społecznej przesądziły o wytyczeniu obszaru zdegradowanego (i konsekwentnie obszaru rewitalizacji). Po drugie, w badaniach uwzględniono także inne sfery, dzięki czemu uzyskano kompleksową wiedzę o negatywnych zjawiskach w sferze społecznej, istotnych z punktu widzenia kraju (określonych w ustawie) i powiązanych z nimi zjawiskach w innych sferach². Po trzecie, ze względu na skalę powierzchni i liczby mieszkańców obszarów rewitalizacji należy zauważyć, że prawie 16% mieszkańców Polski staje się dzięki przedsięwzięciom rewitalizacyjnym, opartym głównie na działach społecznych, odbiorcami kompleksowego wsparcia. System prowadzi więc do interwencji o znacznej skali oddziaływania, a problemy diagnozowane w programach mają uniwersalny charakter i w mniejszym zakresie są indywidualnie wybierane ze względu na wymogi art. 9 ust. 1 ustawy.

W badaniu sprawdzono, w jakim stopniu negatywnym zjawiskom w sferze społecznej, badanym na potrzeby delimitacji obszaru zdegradowanego i szczegółowo analizowanym w szczegółowych diagnozach, odpowiadają zaplanowane w programach rewitalizacji adekwatne przedsięwzięcia. W odniesieniu do problemów społecznych na obszarach rewitalizacji rzadko można wyodrębnić pojedyncze problemy społeczne. Najczęściej występują wiązki albo nawet pajęczyny problemów, na które można oddziaływać jedynie pośrednio. Przykładowo projekty z zakresu kultury mogą mieć istotny wpływ na ograniczenie przestępczości, zwłaszcza aktów wandalizmu wśród osób młodych, chociaż pozornie nie ma związku między przestępczością a niskim udziałem w kulturze. Pozbawiona pozytywnych wzorców i opieki młodzież często wkracza na drogę rozboju, wandalizmu a projekty pozwalające zagospodarować im czas, uczące spędzania go w kreatywny i wartościowy sposób, pomagają przerwać tę spiralę zależności. Analiza programów pokazuje także, że programy wyprzedziły zmianę systemową w zakresie uwzględniania problemów osób ze szczególnymi potrzebami. W niewielkim stopniu zostały one ujęte w diagnozie, ale stosunkowo dużo zostało zaplanowanych przedsięwzięć uwzględniających takie potrzeby.

Najczęściej w przedsięwzięciach poszukiwano odpowiedzi na problemy zdiagnozowane podczas delimitacji obszaru zdegradowanego i obszaru rewi-

² Na uwagę zasługuje widoczne w danych małe znaczenie negatywnych zjawisk w sferze technicznej przy wyznaczaniu obszaru zdegradowanego. Przeczy to obiegowej opinii, jakoby degradacja techniczna determinowała zasięg obszarów wskazywanych do wsparcia w ramach rewitalizacji.

talizacji, chociaż starano się uwzględnić reakcję na problemy wykraczające poza te wskazane w delimitacji a przedstawiane w pogłębionej diagnozie obszaru rewitalizacji. Respondenci wskazywali, że efektem systemowej regulacji i wsparcia przygotowania programów było większe uwzględnienie różnych technik badawczych, dzięki którym w części gmin udało się w pogłębiony sposób dotrzeć do problemów mieszkańców, a zaplanowana interwencja stała się w większym stopniu „szyta na miarę”.

Problemem było wymuszane czasem przez urzędy marszałkowskie sztywne podejście do zjawisk analizowanych w delimitacji, gdy należało na nie wprost odpowiedzieć, niezależnie od faktycznych problemów obszaru. Dobór przykładów negatywnych zjawisk w ustawie o rewitalizacji (i tożsamy w Wytycznych) spowodował więc w części gmin „sztuczną” interwencję w odniesieniu do problemów, które nie mogą być rozwiązane przez rewitalizację ze względu na ich strukturalny charakter w kraju, regionie bądź mieście. Rewitalizacja może mieć charakter wspomagający, co wynika też wprost z systemu pomocy społecznej, w ramach którego tego typu problemy są rozwiązywane systemowo przez działania opisane w strategii rozwiązywania problemów społecznych.

Oczekiwania społeczne prowadzą do uwzględniania w programach rewitalizacji także działań, które nie tyle odpowiadają na problemy społeczne, ile mają stworzyć ofertę spędzania czasu wolnego. Ze względu na integracyjne znaczenie takich działań i ich znaczenie w procesie budowania tożsamości lokalnej oraz zaangażowania społecznego, ich zasadność nie budzi wątpliwości wobec stale zbyt niskiego poziomu kapitału społecznego w Polsce, który jednocześnie trudno jest precyzyjnie zdiagnozować.

Wśród niezamierzonych efektów działań rewitalizacyjnych w wielu gminach można wskazać stopniowe uruchamianie zaangażowania społecznego i finansowego mieszkańców nie tylko obszarów rewitalizacji, ale i sąsiadujących terenów. Należy podkreślić, że ożywienie gospodarcze nie jest planowane w ramach programów rewitalizacji, ponieważ przedsiębiorcy nie widzą tego typu działań jako do nich adresowanych. Zaskakuje pozytywny oddźwięk społeczny wobec działań promocyjnych – spotkań, festynów itp., a także ogromne zainteresowanie miejscami aktywności lokalnej na obszarach rewitalizacji.

Niezamierzone pozytywne efekty dotychczasowych działań rewitalizacyjnych występują najczęściej w przypadku mechanizmu dotacji do remontów nieruchomości prywatnych położonych w Specjalnych Strefach Rewitalizacji, gdzie zaangażowanie finansowe i organizacyjne inwestorów przewyższa zakres wsparcia ze strony podmiotu publicznego. Na obszarach rewitalizacji obserwuje się również wzrost aktywności gospodarczej w efekcie zakończonych prac modernizacyjnych w odniesieniu do zabudowy i przestrzeni publicznych, co

wiąże się z poprawą warunków do prowadzenia biznesu. Równocześnie zwiększa się liczba wydarzeń publicznych organizowanych na obszarze rewitalizacji. Niezamierzone efekty działań rewitalizacyjnych nie są planowane ani mierzone w ramach systemu monitorowania procesu, natomiast informacja o nich przyczynia się do rozpowszechniania pozytywnego odbioru procesu rewitalizacji.

Pozytywnym efektem zrealizowanych dotychczas działań jest wzrost wiedzy i kompetencji pracowników gmin w zakresie partycypacji społecznej, która może zostać wykorzystana przy okazji programowania innych polityk publicznych realizowanych z udziałem lokalnej społeczności. Posiadane doświadczenie obejmuje wiedzę dotyczącą oceny opinii publicznej co do formy i zasad wdrożenia poszczególnych działań partycypacyjnych. W efekcie realizacji zadań związanych z programowaniem rewitalizacji podmiot publiczny dostaje informację zwrotną o ocenianych jako atrakcyjne formach działań partycypacyjnych, zapewniających odpowiednią frekwencję interesariuszy, dzięki czemu zyskuje umiejętność wypracowania satysfakcjonujących rozwiązań w szerszym gronie.

Z kolei negatywnym niezamierzonym efektem działań rewitalizacyjnych jest ujemna ocena rezultatów projektów zakładających zmianę zagospodarowania przestrzeni publicznych w celu nadania jej nowych funkcji, w szczególności betonowanie rynków i niewystarczającą ilość zieleni. W ocenie gmin także pojawienie się nowych grup użytkowników zmodernizowanej przestrzeni wywoływało niezadowolenie jej dotychczasowych użytkowników. Jednocześnie wyraźnie negatywnym niezamierzonym efektem jest obawa, szczególnie przedsiębiorców, przed zmianami. Widzą oni w działaniach rewitalizacyjnych zagrożenie dla tradycyjnego modelu funkcjonowania handlu, gdyż nabywca powinien mieć według nich możliwość dojazdu prawie pod sklep, w czym postrzegają przewagę galerii handlowych. Inicjatywy w zakresie prototypowania zmian w przestrzeni publicznej powoli zmieniają tego typu nastawienie i pomagają zredukować obawy. Na obszarach rewitalizacji zbyt mało jest aktywnej młodzieży, dominuje aktywność osób starszych, co stawia pod znakiem zapytania trwałość efektów, zwłaszcza w zakresie budowania kapitału społecznego.

Innym zaobserwowanym niepożądanym skutkiem procesu rewitalizacji jest ograniczenie korzystania z wyremontowanego zasobu mieszkaniowego gminy przez dotychczasowych najemców, którzy nie są w stanie sprostać nowym zasadom najmu (głównie płacić podwyższone stawki czynszu). Dodatkowym zdiagnozowanym problemem jest zbyt duża koncentracja uwagi przedstawicieli podmiotów publicznych, społecznych i gospodarczych na obszarach rewitalizowanych kosztem pozostałych części gmin. Sytuacja ta w opinii gmin może wywołać niezadowolenie części mieszkańców z powodu poczucia zaniedbania,

a także pogorszenie sytuacji społeczno-gospodarczej wskutek zaniechania inwestycji i prowadzenia działań o charakterze społecznym – na terenach innych niż obszar rewitalizacji.

Podobnie jak w przypadku oceny wpływu interwencji na obszarach rewitalizacji, z tych samych powodów trudno ocenić ich skuteczność. Możliwa jest jedynie ocena stopnia realizacji zakładanych wydatków w poszczególnych sferach i to w odniesieniu do części gmin, w których najwcześniej przyjęto programy rewitalizacji, ocena postępów rzeczowych. Najważniejsza ocena – skuteczności w odniesieniu do zakładanych rezultatów – nie jest możliwa w tak krótkim horyzoncie.

Obecnie można ocenić skuteczność realizacji przedsięwzięć z perspektywy ilościowej (liczba zrealizowanych przedsięwzięć w danej sferze w relacji do zaplanowanych). Niezależnie od sfery w przypadku GPR skuteczność realizacji działań była znacząco wyższa niż w PR/LPR. Przedsięwzięcia zaplanowane w GPR są lepiej przygotowane merytorycznie, więc średnio więcej jest realizowanych przedsięwzięć w ramach każdego GPR niż w PR/LPR. Stopień realizacji zaplanowanych działań na obszarach rewitalizacji w ujęciu finansowym można oszacować na poziomie około 15%. To mało, ale też realizacja większości programów była w momencie badania jeszcze przed półmetkiem. W ujęciu rzeczowym jako poziom realizacji przedsięwzięć, w zależności od sfery, można mówić o realizacji założeń od 20 do 25%. Za najskuteczniej realizowane należy uznać przedsięwzięcia w sferze środowiskowej. W gminach miejskich realizacja przedsięwzięć z tej sfery wyniosła prawie 35%, w gminach miejsko-wiejskich – 28% i 17,4% w gminach wiejskich. We wszystkich typach gmin stopień realizacji tych przedsięwzięć był znacznie wyższy niż w innych sferach. Jest to pochodną dwóch czynników – stosunkowo małej liczby przedsięwzięć w tej sferze i realizacji ich głównie z dofinansowaniem ze środków zewnętrznych w konkursach, które w znacznej mierze zostały rozstrzygnięte na początku perspektywy finansowej. Często też wybór LPR zamiast GPR był właśnie spowodowany chęcią aplikowania o te środki. Jeśli więc przeanalizuje się stopień realizacji przedsięwzięć w sferze środowiskowej według typu programu, okazuje się, że gminy wiejskie z PR/LPR skuteczniej realizowały projekty w sferze środowiskowej. Pokazuje to, że były szybciej gotowe do „wyścigu” po środki unijne, ponieważ zastosowały prostszą procedurę.

Ogólnie jednak respondenci potwierdzają skuteczność prowadzonych działań w odniesieniu do problemów wskazanych w programach, wyższą w przypadku ścieżki ustawowej. Pod względem wydatkowania środków najsukuteczniejsze w realizacji przedsięwzięć w każdej sferze były miasta na prawach powiatu, najmniej – gminy wiejskie. Wiąże się to z większym uzależnieniem

gmin wiejskich od środków zewnętrznych. Jednocześnie w wywiadach często podkreślano, że efekty realizacji przedsięwzięć mogą być zauważalne dopiero po długim czasie ze względu na charakter procesów rewitalizacji.

Na podstawie analizowanych danych też można stwierdzić, że GPR są skuteczniej realizowane i w większym zakresie odpowiadają na zdiagnozowane problemy. Dzieje się tak nie tylko ze względu na większy zakres działań partycypacyjnych, które pozwalają na lepsze wychwycenie problemów, ale i z powodu konieczności zagwarantowania w budżecie gminy środków na działania rewitalizacyjne. W konsekwencji gminy mniej nastawiają się na pozyskiwanie środków zewnętrznych na realizację kluczowych przedsięwzięć i z reguły planują ich realizację niezależnie od dofinansowania.

Wybór ścieżki ustawowej (GPR) prowadzenia rewitalizacji przyczynił się również do większej skuteczności we włączaniu podmiotów prywatnych do programów rewitalizacji. Obserwacje skutków tego włączenia są na razie możliwe jedynie w kilku miastach, gdzie funkcjonują dotacje dla właścicieli i użytkowników nieruchomości wieczystych.

Wykorzystanie narzędzi ustawowych nie jest jeszcze powszechne, mimo że ustawa o rewitalizacji obowiązuje już prawie pięć lat. Specjalne Strefy Rewitalizacji zostały ustanowione dopiero w dziewięciu gminach, a MPR jeszcze nigdzie nie powstał, chociaż w czterech przystąpiono do jego opracowania. Jednocześnie trzeba zauważyć, że ocena skuteczności wykorzystywanych narzędzi SSR w gminach, które ustanowiły taką strefę, jest bardzo wysoka. Tymczasem doświadczenia województwa małopolskiego, gdzie większość gmin opracowała GPR, pokazują, że programy te nie dostarczają narzędzi adekwatnych do specyfiki gmin miejsko-wiejskich i wiejskich, zwłaszcza w odniesieniu do obszarów wiejskich.

Narzędzia GPR, w tym szczególnie bonifikaty przy sprzedaży nieruchomości i „zielone światło” w opisie przedsięwzięć dla stosowania narzędzi SSR, odgrywają marginalną rolę. Spośród instrumentów przyjęły się, chociaż wymagają upowszechnienia, dotacje do remontów nieruchomości w ramach SSR. Mocną stroną dotacji jest silne oddziaływanie motywacyjne na właścicieli nieruchomości, którzy w szybkim czasie widzą efekty wsparcia sąsiadów i także chcą przeprowadzać remonty, a zachęta w postaci dofinansowania stymuluje odnowę z zaangażowaniem prywatnych środków finansowych. Trzeba jednak dodać, że zdiagnozowaną słabą stroną tego instrumentu jest ograniczenie zakresu nakładów koniecznych podlegających dofinansowaniu do katalogu wskazanego w art. 77 ustawy o ochronie zabytków, mimo że w ustawie o rewitalizacji wskazano szerszy zakres prac inwestycyjnych (remont, przebudowa).

Z kolei, podwyższona stawka podatku od nieruchomości w związku z niezrealizowaniem zapisów obowiązujących planów miejscowych w zakresie zagospodarowania nieruchomości na cele mieszkaniowe, usługowe lub mieszane jest powszechnie ustalana, ale nie wykorzystywana w praktyce ze względu na czteroletni okres wejścia w życie po uchwaleniu uchwały delimitacyjnej. W praktyce nie jest więc stosowana, choć 2020 r. będzie pierwszym rokiem, gdy w przypadku niektórych gmin mija czteroletni okres karencji. Trzeba zauważyć, że cel użycia tego narzędzia nie jest dla gmin jasny, dużą rolę odgrywa natomiast presja polityczna związana z ustanowieniem wysokiej stawki. Należy wyjaśniać celowość zastosowania podwyższonej stawki, np. w przypadku przetrzymywania nieruchomości w stanie ruiny lub nieużytku albo wykorzystywanie w sposób niezgodny z interesem miasta („dziadoparkingi”).

Poza tym gminy rozpoczynają też przygotowania do rozwoju społecznego budownictwa czynszowego – dlatego w tym przypadku nie można jeszcze mówić o skuteczności tego instrumentu. Utrudnieniem proceduralnym, lecz nie faktyczną przeszkodą, jest konieczność wskazania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (mpzp lub MPR) zamiaru zastosowania celu publicznego społeczne budownictwo czynszowe w odniesieniu do konkretnych nieruchomości. Cel ten musi być jednocześnie wymieniony w GPR, a wyłączenia z tego tytułu są możliwe dopiero, gdy obowiązuje SSR. Regulacji jest więc tak dużo, że ich bardziej powszechne stosowanie odsuwa się w czasie w związku z dostępnością innych lokalizacji. Społeczne budownictwo czynszowe jako cel publiczny może być realizowane skutecznie na podstawie mpzp. Mimo to gminy mają problem z operacjonalizacją tego narzędzia. Potrzebne są działania szkoleniowe wyjaśniające sposób realizacji tego celu publicznego i osadzenia go w planach miejscowych.

Również zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy nie cieszy się na razie popularnością – zastosowały go jedynie cztery gminy. Wypracowano przy tym wąskie zakresy zakazów w dużych miastach, a szerokie w gminie miejsko-wiejskiej i wiejskiej, co świadczy o możliwości skutecznego profilowania tego narzędzia. Ponieważ jego elastyczność jest trudna do interpretacji dla większości gmin, niezbędne są szkolenia pokazujące zastosowanie i skutki wprowadzania tego narzędzia w uchwale delimitacyjnej i SSR.

Jak na razie nie przyjęły się również: prawo pierwokupu w SSR – ze względu na obciążenia biurokratyczne i brak środków, oraz ułatwienia w wyjaśnianiu stanów prawnych – ze względu na ograniczoną użyteczność. Stopień skomplikowania narzędzi SSR i niewystarczające przygotowanie gmin do ich szybkiego stosowania wydają się ważniejszymi przyczynami niepopularności pierwszego z tych rozwiązań. Największym mankamentem jest obowiązywanie

SSR od chwili jej uchwalenia, w tym, z mocy prawa, prawa pierwokupu. Z tego powodu należy wprowadzić zasadę fakultatywnego obowiązywania prawa pierwokupu w SSR, co przełoży się na zmniejszenie obowiązków administracyjnych wynikających z konieczności obsługi wszystkich transakcji sprzedaży nieruchomości w SSR. Konieczność zadeklarowania w uchwale o SSR chęci korzystania przez gminę z prawa pierwokupu zwiększyłaby także przejrzystość na rynku nieruchomości dla wszystkich uczestników, zwłaszcza właścicieli nieruchomości i potencjalnych nabywców. Prawo pierwokupu, możliwe do ujęcia w uchwałach delimitacyjnych – bez konieczności jednoczesnego uchwalenia SSR – wskazały 83 gminy, jednak zastosowano je dotychczas niespełna 20 razy. Gminy nisko oceniają skuteczność tego narzędzia, podkreślając jego reaktywny charakter (gmina może nabyć jedynie te nieruchomości, które pojawiają się w obrocie rynkowym). Z kolei doświadczenia Płocka pokazują, że prawo pierwokupu może być z powodzeniem stosowane na potrzeby przeprowadzek dla mieszkańców obszaru rewitalizacji. Gdy na obszarze rewitalizacji pojawia się mieszkanie, urząd gminy może skorzystać z tego prawa, powiększając dzięki temu zasób, najcenniejszy z punktu widzenia prowadzonej interwencji.

Drugie z wymienionych narzędzi, ułatwienia w wyjaśnianiu stanów prawnych nieruchomości w SSR, zostało przez gminy ocenione jako mało skuteczne. Zgodnie z art. 32 ustawy za skuteczne w takich sytuacjach uznaje się dostarczenie korespondencji na adresy wskazane w księgach wieczystych bądź katastrze nieruchomości. Niestety często w księgach wieczystych lub katastrach nieruchomości tych adresów nie ma, a ustalenie potencjalnych spadkobierców jest niemożliwe lub zbyt trudne. Z podobnego powodu wstrzymuje się prace na nieruchomościach sąsiadujących z działkami o nieuregulowanym stanie prawnym, nie można bowiem skutecznie powiadomić sąsiadów na etapie uzyskania pozwolenia na budowę. Uproszczenie tej procedury byłoby cennym wsparciem.

Podsumowując kwestie narzędzi ustawowych, należy stwierdzić, że jak na razie narzędzia ustawowe, w tym SRR, nie są w wystarczającym stopniu dla gmin użyteczne, nie mają więc dużych szans na upowszechnienie w okresie obowiązywania obecnych GPR. Większość programów przewiduje bowiem realizację przedsięwzięć prostych, do których nie są one niezbędne. Dodatkowo, istotną barierą włączania do programów trudniejszych przedsięwzięć są wymogi IZ RPO dotyczące szczegółowości opisu przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Przedsięwzięcia, które nie zostały szczegółowo scharakteryzowane, są dyskwalifikowane w naborach projektów, więc w konsekwencji programy nie zawierają żadnych przedsięwzięć uzasadniających ustanowienie SSR i zastosowanie narzędzi. Zatem, niezbędna jest liberalizacja podejścia IZ RPO do opisu przedsięwzięć w ramach SSR, bez czego nie można prognozować upowszechnienia tego

instrumentu w Polsce. Celowym zabiegiem przyspieszającym zmianę w tym zakresie byłoby wypracowanie standardu opisu przedsięwzięć, do realizacji których jest niezbędne zastosowanie narzędzi SSR.

Należy stwierdzić, że chociaż aktualny system wspierania rewitalizacji należy ocenić pozytywnie, to na tym etapie wdrażania programów rewitalizacji nadal wymaga on zasilania z poziomu centralnego, ponieważ w regionach i gminach nie zostały wytworzone procedury stosowania narzędzi ustawowych, a więc trwałość systemu jest ograniczona. O ile katalog narzędzi ustawowych jest wystarczający, o tyle powinien ulec modyfikacji zgodnie z rekomendacjami przedstawionymi publikacji. Poza tym niezbędna jest szeroka akcja edukacyjna, ponieważ materiały informacyjne dostępne na stronach miast modelowych czy w Krajowym Centrum Wiedzy o Rewitalizacji są niewystarczające.

Jeśli chodzi o realizację zasady partycypacji, wybór ścieżki ustawowej prowadzenia rewitalizacji (GPR) przyczynił się do większej skuteczności procesów konsultacyjnych. Blisko 80% procesów konsultacyjnych, które przeprowadzono w 2017 r., dotyczyło GPR (2761). Najczęstszą formą konsultacji, zarówno w odniesieniu do GPR, jak i PR/LPR, były spotkania (22%), zbieranie uwag w formie papierowej lub elektronicznej (18%), ankiety (12%), zbieranie uwag ustnych (12%), dyskusje z grupami przedstawicielskimi (11%). Za promocję dojrzałych form konsultacji społecznych w grupie gmin z PR/LPR odpowiedzialne były IZ RPO w ramach udzielanego wsparcia w ramach PO PT na opracowanie programów rewitalizacji.

Jednocześnie trzeba nadmienić, że skala zaangażowania społecznego była bardzo duża na etapie opracowania programów rewitalizacji, ponieważ konsultacje społeczne były stymulowane przez różnego rodzaju działania promocyjne. Część respondentów wskazywała na wzrost wiedzy władarzy gmin na temat procesu konsultacji społecznych i, szerzej, partycypacji. Jako dobry przykład zaangażowania władz samorządowych w proces uspołecznienia rewitalizacji należy wskazać starania zachęcające i umożliwiające do wzięcia udziału w konsultacjach jak najszerszemu gronu interesariuszy. Pojawiały się także sytuacje, w których konsultacje stawały się okazją do przedyskutowania z władzami gminy problemów niezwiązanych z obszarem rewitalizacji. Sytuacje te, mimo że niezwiązane bezpośrednio z rewitalizacją, sprzyjały budowaniu procesu partycypacji i kultury konsultacji społecznych.

Trzeba też zauważyć, że frekwencja w czasie konsultacji nie miała większego znaczenia, jeśli zestawimy ją z faktycznym udziałem w formułowaniu programu czy zgłaszaniem przedsięwzięć. Dodatkowo, mieszkańcy często przejawiali roszczeniową postawę, żądając działań interwencyjnych i uchylając się od dyskusji o przyszłości obszaru. Można więc powiedzieć, że poza

miastami o silnym kapitale społecznym skala działań partycypacyjnych była za duża w stosunku do realnych możliwości wykorzystania wkładu uczestników. W opinii gmin dominujący udział w procesach konsultacyjnych miały środowiska seniorów, natomiast najmniejszy – środowisko młodzieży. Z tego względu najczęściej wybieraną formą konsultacji były bezpośrednie spotkania, na które przychodziły głównie osoby dysponujące wolnym czasem (emeryci, renciści). Najmniej skuteczną formą konsultacji w opinii gmin było zgłaszanie uwag do projektu gotowego dokumentu PR/LPR/GPR. Należy zwiększyć wykorzystanie nowych technologii informatycznych o charakterze interaktywnym w procesach partycypacji i konsultacji społecznych w celu zwiększenia udziału m.in. młodzieży i osób pracujących, do czego być może dojdzie już teraz dzięki sytuacji związanej z epidemią COVID-19.

Innym ważnym przejawem partycypacji społecznej w procesach rewitalizacji jest Komitet Rewitalizacji, ciało opiniotwórczo-doradcze wspierające podmiot publiczny, obowiązkowe w przypadku GPR, ale powoływane także często w trybie ustawy o samorządzie gminnym w ramach RP/LPR. Organ ten, wprowadzony ustawą o rewitalizacji, trzeba uznać za skuteczny instrument partycypacji społecznej i w związku z tym promować jako najbardziej zaawansowaną formę włączenia społecznego w proces rewitalizacji – najwyższą formę partycypacji społecznej. Należy także wspierać oddolną inicjatywę związaną z organizacją Forum Komitetów Rewitalizacji, umożliwiając promocję tej idei, a także wymianę dobrych doświadczeń i praktyk między członkami. Z kolei w ramach Krajowego Centrum Wiedzy o Rewitalizacji trzeba promować dobre praktyki w zakresie KR.

W opinii niektórych członków KR mają oni za mały wpływ na kształt procesu rewitalizacji. Dzieje się to wtedy, gdy zgłaszane przez członków KR inicjatywy własne nie są realizowane przez władarzy gmin. Pojawiają się również stwierdzenia dotyczące problemu właściwej identyfikacji roli KR w procesie rewitalizacji – poza funkcją opiniującą. Funkcjonowanie KR to pochodna umiejętności i doświadczenia lidera, a także zaangażowania poszczególnych członków. Jeśli rola KR nie jest zdefiniowana, wówczas faktyczny wpływ KR na proces rewitalizacji jest nikły, a zaangażowanie wygasa wraz z niezrealizowanymi pomysłami. Należy zapewnić członkom KR dostęp do wiedzy eksperckiej w formie szkoleń na temat ustawy o rewitalizacji w celu właściwej identyfikacji przypadającym im zadań. Konieczne jest także wypromowanie idei inicjatywy lokalnej jako narzędzia dla realizacji inicjatyw własnych Komitetów Rewitalizacji.

Na skuteczność działania Komitetu Rewitalizacji ma wpływ sposób komunikowania się z interesariuszami. Gminy nie włączają komitetów

w kampanie informacyjnej dotyczące rewitalizacji. Komitety nie mają stałych siedzib, adresu poczty elektronicznej, przydzielonych numerów telefonów. Działania informacyjne prowadzą więc we własnym zakresie, np. za pomocą profilu na Facebooku. Brak wymiany informacji z interesariuszami na temat działań komitetu i bieżących wyzwań procesu rewitalizacji przyczynia się do ograniczania jego roli w procesie rewitalizacji i negatywną ocenę społeczną efektów jego prac.

W odniesieniu do oceny skuteczności działań podejmowanych na poziomie regionalnym na podstawie wywiadów można stwierdzić, że ważną rolę w procesie prowadzenia rewitalizacji odegrały Zespoły ds. rewitalizacji w urzędach marszałkowskich. Sprawdziły się zarówno na etapie programowania rewitalizacji we wsparciu przygotowania, jak i przy procedurze oceny programów rewitalizacji (działania szkoleniowe, pomoc doradcza podczas nanoszenia poprawek w programach rewitalizacji). Są w tym zakresie skutecznym ogniwem systemu, bardzo pozytywnie ocenianym. Mniejsze uznanie zdobywają w fazie wdrażania rewitalizacji, kiedy działania wspierające zmniejszyły się mimo oczekiwań gmin i ograniczyły do opiniowania zmian w programach oraz zmian zakresu przedsięwzięć.

Jedną z przyczyn opóźnienia w uruchamianiu środków UE na działania rewitalizacyjne były przedłużające się procedury oceny programów rewitalizacji. Wynikało to ze skomplikowanego charakteru wymagań przedstawionych w Wytycznych w stosunku do dotychczasowej praktyki gmin. Jednocześnie jako pozytywne należy ocenić działania podwyższające wiedzę Zespołów ds. rewitalizacji i gmin, które towarzyszyły przygotowaniu i weryfikacji programów. Jak pokazują ewaluacje mid-term w regionach, nigdzie opóźnienia te nie spowodowały skutków w postaci utraty środków z rezerwy wykonania. Rozbudowana procedura oceny, wypracowana odrębnie przez każdy region, powinna zostać potraktowana jako doświadczenie jednorazowo powodujące znaczny nakład pracy. Zasady oceny powinny zostać zweryfikowane i ewentualnie skorygowane w przypadku województw, gdzie zostanie opracowana regionalna polityka. W innych powinny zostać utrzymane dla zapewnienia spójności systemu. Doświadczenie nabyte przez Zespoły ds. rewitalizacji w urzędach marszałkowskich (nawet mimo rotacji kadr) należy traktować w kategoriach bonusu przed opracowaniem GPR na zakończenie okresu programowania

Ponadto, trzeba uznać, że regionalne zasady w istotny sposób profilowały rewitalizację w gminach. Efektem jest znaczne zróżnicowanie podejść w zależności od regionu, w którym znajduje się gmina. Z kolei mankamentem stosowania przez regiony własnych zasad uszczegóławiających Wytyczne jest brak instrumentów oceny skutków takiego rozwiązania w skali regionu.

Projekty zintegrowane w województwie pomorskim są oceniane jako wypadkowa oczekiwań regionu i gmin w zakresie rewitalizacji. Z tej perspektywy część ekspertów podkreśla zbyt władczy charakter instrumentu wobec autonomii gmin w programowaniu rewitalizacji w odpowiedzi na problemy konkretnego obszaru. Pozytywnie należy ocenić poziom merytorycznej analizy sytuacji w gminie w trakcie uzgodnień projektów zintegrowanych między IZ RPO WP 2014-2020 a gminami, a także utrzymanie współpracy między IZ RPO a gminami na etapie wdrażania programów.

Jako skuteczny instrument wspierający rewitalizację w odpowiedzi na problemy regionu należy wskazać Specjalną Strefę Włączenia i zastosowanie dla gmin w SSW dodatkowego schematu działań animacyjnych wspierających opracowanie programów rewitalizacji z udziałem społeczności lokalnej. Podobnie za skuteczne należy uznać projekty zintegrowane w województwie pomorskim oraz pożyczkę rewitalizacyjną na Pomorzu, Śląsku, Mazowszu i w Wielkopolsce.

Z kolei jako najmniej skuteczne narzędzia regionalne należy wskazać ZIT i RLKS. Według regionów ZIT nie sprawdził się jako instrument wspierający rewitalizację ze względu na ponadlokalny charakter wypracowanych strategii, który był sprzeczny ze stricte lokalnym podejściem w rewitalizacji. W rezultacie środki ZIT w rewitalizacji były tylko dodatkowym „kawałkiem unijnego tortu” do podziału na projekty istotne z punktu widzenia całego miasta/MOF, a nie obszaru rewitalizacji. Z kolei w praktyce regionów podlaskiego i kujawsko-pomorskiego RLKS nie sprawdził się ze względu na kwestie merytoryczne (odmienność programowania LSR dla Lokalnych Grup Działania realizujących wspólne cele nie ograniczone do terytorium jednej gminy) i finansowe (bariery w koordynacji działań związanych z dwufundusowością). Zalet RLKS nie udało się w związku z tym zdyskontować na potrzeby rewitalizacji, a specyfika instrumentu była utrudnieniem dla wszystkich wdrażających podmiotów.

Przechodząc do podsumowania oceny skuteczności w przygotowywaniu i wdrażaniu rewitalizacji przez gminy, podstawowym problemem stał się wybór ścieżki prawnej związanej z procedurą przyjęcia programu rewitalizacji. Czasochłonność i pozornie skomplikowany proces uchwalania gminnego programu rewitalizacji był jedną z najczęstszych przyczyn rezygnacji gmin ze skorzystania z ustawy o rewitalizacji. W województwie małopolskim sposób interpretacji ustawy o rewitalizacji doprowadził jednak do zablokowania możliwości tworzenia lokalnych programów rewitalizacji po wejściu w życie ustawy. Nie pozostawiono więc tam możliwości zastosowania zasad związanych z tzw. okresem przejściowym obowiązującym do 2023 r.

Gminy napotykały też trudności związane z podziałem obszaru gminy na jednostki analityczne oraz z przygotowywaniem danych niezbędnych do wewnątrzgminnych analiz statystycznych. Szczególne problemy występowały w przypadku danych wrażliwych. Inną barierą stawał się niekiedy dostęp do danych – organy nimi dysponujące nie miały ustawowego obowiązku ich przekazywania, stąd była to indywidualna decyzja każdego z nich.

Na obszarach wiejskich najczęściej decydowano o podziale gminy na sołectwa. Niewielka skala diagnozowanych problemów, w szczególności społecznych, sprawiała, że niemożliwe było zaobserwowanie faktycznego skupienia zjawisk kryzysowych na obszarach o niskiej gęstości zaludnienia. Doświadczenia ostatnich lat wskazują, że obszary zdegradowane na wsi mają zupełnie inny charakter aniżeli w większych miastach. Warto także zwrócić uwagę na społeczny odbiór rewitalizacji, w wielu gminach spowodowany brakiem wiedzy na ten temat. Z badania wynika, że podczas prac nad wyznaczeniem obszaru zdegradowanego wśród interesariuszy pojawiały się głosy sprzeciwu i niezrozumienia wobec takiej (negatywnej) nazwy dla ich miejsca zamieszkania bądź pracy.

Jeśli chodzi o inne kwestie merytoryczne, to z punktu widzenia samorządów gminnych rozróżnienie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji nie ma dobrego uzasadnienia wobec ograniczenia działań rewitalizacyjnych do obszarów rewitalizacji. Gminy miały problem z podziałem obszaru zdegradowanego na obszary rewitalizacji z powodu potrzeby etapowania działań.

Gminy jako drugi co do wagi czynnik (po społecznym) mający wpływ na wyznaczenie obszaru zdegradowanego wskazują negatywne zjawiska w sferze przestrzenno-funkcjonalnej. Mimo to:

- nie była to dla nich przesłanka do wyboru ścieżki ustawowej opracowania programu rewitalizacji i wykorzystania wiążących się z nią narzędzi;
- zapisy obowiązujących GPR dotyczących wskazania sposobu realizacji programu w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego mają zwykle charakter ogólnikowy, powielają zapisy powiązań programu ze studium i nie są osadzone w pogłębionej analizie zakresu, w jakim dokumenty planistyczne obowiązujące na obszarze rewitalizacji (studium, plany miejscowe) stanowią wystarczające narzędzia przeciwdziałania negatywnym zjawiskom w sferze przestrzenno-funkcjonalnej i innych sferach;
- załączniki graficzne do GPR przedstawiające podstawowe kierunki zmian funkcjonalno-przestrzennych obszaru rewitalizacji prezentują najczęściej tylko lokalizację przedsięwzięć na obszarze rewitalizacji bez odzwierciedlenia kierunków interwencji w postaci zakładanych zmian w przestrzeni – w części regionów jest to bezpośredni wynik wymagań IZ RPO, aby w załączniku zostały przedstawione wszystkie przedsięwzięcia.

W celu większego wykorzystania narzędzi planistycznych do rozwiązania problemów w sferze przestrzenno-funkcjonalnej należy w ramach działań edukacyjnych dla gmin prowadzonych przez urzędy marszałkowskie:

- wskazywać narzędzia planistyczne dostępne jedynie w wyniku wyboru ścieżki ustawowej wraz z przykładami zastosowań – jako odpowiedź na konkretne problemy w sferze przestrzenno-funkcjonalnej;
- wyjaśniać istotę analizy powiązań GPR ze studium ze wskazaniem sposobu realizacji GPR w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, a także sposób analizy obowiązujących dokumentów planistycznych pod kątem ich użyteczności w realizacji celów GPR i ewentualnych barier wymagających korekt w tych dokumentach;
- prezentować przykłady załączników graficznych przedstawiających kierunki interwencji, nieograniczających się do ilustracji lokalizacji przedsięwzięć.

Do innych zdiagnozowanych problemów na etapie wdrażania programów należały zmiany na tle społecznym i na rynku pracy – związane przede wszystkim z uruchomieniem programu „500+” oraz znacznym obniżeniem stopy bezrobocia w Polsce – miały one przełożenie na wdrażanie projektów społecznych, przede wszystkim aktywizujących lokalną społeczność. Z badania wynika, że obserwowane tendencje w znacznej mierze spowodowały trudności z pozyskiwaniem uczestników, co nierzadko prowadzi do niepowodzenia podjętych działań.

Ponadto, na tym etapie wdrażania programów występowały duże trudności związane z wyłanianiem wykonawców robót budowlanych w zamówieniach publicznych. Z badania wynika, że wykonawcy nie zgłaszali się do przetargów publicznych bądź następował drastyczny wzrost cen na usługi. Zmuszało to zamawiających do zwiększania wkładu własnego dofinansowującego inwestycje ze środków unijnych. Z uwagi na znaczny przyrost kosztów projektowych często rezygnowano z realizacji projektów rewitalizacyjnych lub zmieniano ich zakres.

Innym powodem opóźnień w realizacji przedsięwzięć były działania rewitalizacyjne w nieruchomościach objętych nadzorem konserwatora zabytków. W obiektach zabytkowych muszą one bowiem odbywać się przy uwzględnieniu przepisów związanych z ochroną zabytków. Odnowa takich obiektów wiąże się również ze znacznie wyższymi kosztami niż w przypadku budynków nieobjętych nadzorem. Zdarza się, że inwestor z tego powodu nie był w stanie wykonać wszystkich zaleceń konserwatora. Z badania wynika, że procedury związane z uzgodnieniami projektu z konserwatorem zabytków są uznawane za uciążliwe i opóźniające sprawność działań rewitalizacyjnych.

Z upływem czasu brak środków stał się głównym powodem aktualizacji programów. Weryfikacja listy przedsięwzięć rewitalizacyjnych często oznaczała

konieczność wykreślenia znacznej liczby projektów (a czasem dodania nowych). Badanie wskazało na istotne trudności dostrzegane przez gminy przy przystosowaniu dokumentu do nowych uwarunkowań – konieczności ponownego przeprowadzenia pełnej procedury uchwalania programu, np. w przypadku zmian na liście przedsięwzięć, polegające na wymogu przeprowadzenia konsultacji społecznych i wystąpienia o zaopiniowanie projektu programu do właściwych organów. Procedurę tę gminy uznały za szczególnie uciążliwą w kontekście postępu prac rewitalizacyjnych.

Niektóre gminy doświadczyły też problemów natury prawnej w przypadku chęci zmiany formuły programu z LPR na GPR. Problem jest powiązany z zapisami ustawy o rewitalizacji dotyczącymi tzw. okresu przejściowego. W tej sprawie zapadł wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach (sygn. akt IV SA/GI 429/18). Nie jest dopuszczone, by gminy, które w okresie przejściowym posiadają program rewitalizacji uchwalony zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, mogły wyznaczyć w drodze uchwały obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji. Gminy, które po wejściu w życie przepisów ustawy o rewitalizacji zdecydowały się na przyjęcie LPR, a następnie wyraziły chęć zmiany typu programu na GPR, są zobligowane najpierw wygasić LPR, respektując obowiązujący okres przejściowy i termin obowiązywania LPR, dopiero potem mają prawo rozpocząć procedurę przyjęcia GPR. Może to więc nastąpić od 2024 r.

Wiele gmin zdecydowało o przystąpieniu do przygotowania programu rewitalizacji z zamiarem pozyskania dofinansowania unijnego, głównie z regionalnych programów operacyjnych. Był to czynnik zachęcający do opracowywania programów, gdyż dla wielu gmin brak zewnętrznego finansowania byłby równoznaczny z niepodjęciem procesu rewitalizacji.

W badaniu zaobserwowano, że w związku z tym na listę przedsięwzięć rewitalizacyjnych w programach wpisywano znaczną liczbę projektów, niekiedy wartością przekraczających roczny budżet gminy. Ograniczone środki finansowe dostępne w ramach RPO nie pozwalały na wsparcie przeważającej większości zaplanowanych projektów. Problem ten należy uznać za najważniejszą barierę w postępie procesów rewitalizacji na poziomie lokalnym. Skala projektów przewidzianych do dofinansowania unijnego ukazuje deficyty, z którymi większość gmin nie jest w stanie poradzić sobie za pomocą środków własnych. Jednocześnie zdarzają się GPR, które zostały zrealizowane w znacznym stopniu lub w całości w związku z dostępem do środków w ramach OSI, jednak nie można określić efektów realizacji przedsięwzięć w odniesieniu do celów interwencji.

Mimo że w strukturze źródeł finansowania rewitalizacji dominowały środki własne, większość gmin upatruje głównego źródła finansowania w środkach

unijnych. Wciąż zbyt mała jest też świadomość samorządów, jakie inne środki finansowe mogą być wykorzystane na cele rewitalizacji, w tym środki zwrotne. Przedsięwzięcia rewitalizacyjne są także rzadko wpisywane do wieloletnich prognoz finansowych, najczęściej dopiero w momencie uzyskania środków zewnętrznych. Z tej perspektywy przepis art. 21 ustawy o rewitalizacji jest martwy, ponieważ nie zmienił nic w dotychczasowej praktyce gmin.

Ponadto, w wywiadach wskazywano na brak instrumentów finansowych w ustawie o rewitalizacji. W badaniu respondenci wyrażali potrzebę powołania centralnego funduszu rewitalizacji. Ze względu na różnorodność działań wchodzących do procesów rewitalizacji nie jest celowe tworzenie odrębnego funduszu rewitalizacji wspierającego projekty. Można rozważyć wsparcie planów inwestycyjnych wyodrębnionych w GPR. Zasadne jest także poszerzenie katalogu instrumentów pomocy publicznej (pożyczki, zwolnienia, ulgi podatkowe itp.) na obszarze rewitalizacji lub w SSR. Dokładny katalog powinien zostać wypracowany w toku pilotaży wdrożeniowych. Korzyści wynikające z ulg podatkowych w SSR powinny zostać wyznaczone w odrębnej ekspertyzie.

Przedsięwzięcia rewitalizacyjne z dofinansowaniem unijnym stanowią zazwyczaj ponad połowę wszystkich przedsięwzięć wpisanych do realizacji w ramach programu rewitalizacji. O ile gminy miejskie, w szczególności duże miasta, miały szansę na większą dywersyfikację źródeł finansowania, o tyle gminy wiejskie lub miejsko-wiejskie znacznie częściej zamierzały korzystać wyłącznie lub prawie wyłącznie ze środków RPO. Z tego względu wiele programów rewitalizacji nie ma szansy na pełne osiągnięcie zamierzonych celów – RPO oferowały bowiem znacznie mniejsze możliwości wsparcia. Warto wspomnieć, że wiele gmin korzystających lub ubiegających się o fundusze z RPO nie dostrzegało większych barier związanych z pozyskiwaniem środków unijnych, co wynika z „oswojenia się” gmin z aplikowaniem w perspektywie unijnej 2007-2013. Jednocześnie badane JST wiążą RPO ze źródłem finansowania projektów inwestycyjnych, mniejsze znaczenie przywiązując do działań wspierających procesy aktywizujące lokalną społeczność.

Analiza struktury projektów w programach rewitalizacji w ujęciu kwotowym pokazuje, że dominują środki gminne, których udział wraz z realizacją programów coraz bardziej wzrasta. Niestety niewielki jest wkład środków prywatnych, przy czym najczęściej są wydatkowane na obszarach rewitalizacji niezależnie od programu. Zauważalny za to udział w finansowaniu rewitalizacji mają wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe. Podobnie jak JST przede wszystkim ubiegają się one o wsparcie finansowe w ramach funduszy unijnych (RPO lub POiIŚ). Z badania wynika, że czas oczekiwania na rozstrzygnięcie konkursów powodował niekiedy decyzję o samodzielnej realizacji części za-

dań, co wymuszało zmiany w zakresach rzeczowych projektów. Nieotrzymanie dofinansowania wiązało się w części przypadków z rezygnacją z inwestycji.

Tylko w niewielkiej części gmin procesy rewitalizacyjne są finansowane z udziałem organizacji pozarządowych. W mniejszych JST jako główną przyczynę takiego stanu rzeczy wskazywano niedobór podmiotów trzeciego sektora lub brak ich aktywnego funkcjonowania. Większe zaangażowanie NGO można zaobserwować w dużych ośrodkach miejskich, o większym potencjale kapitału społecznego. Należy zaznaczyć, że organizacje te zazwyczaj nie dysponują znaczącymi środkami finansowymi. Sporadyczne zaangażowanie NGO odbywało się za pośrednictwem Funduszu Inicjatyw Obywatelskich czy Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych.

W tym kontekście warty odnotowania jest fakt, że w programach ustawowych (GPR) nakłady na realizację przedsięwzięć, pochodzące ze środków prywatnych, są wyższe – stanowią około 15% wszystkich źródeł finansowania, natomiast w przypadku PR/LPR środki prywatne finansują przedsięwzięcia rewitalizacyjne na poziomie 9%. Pozytywny efekt dźwigni finansowej w rewitalizacji pojawia się jedynie w przypadku dotacji do remontów nieruchomości w SSR – środki publiczne uruchamiane na wsparcie finansowania remontów angażują równoważne lub większe środki prywatne, podnosząc znacząco efektywność kosztową procesów ustawowych.

Podsumowując problem źródeł finansowania i powiązaniem z nim rozplanowaniem działań, trzeba podkreślić, że programy rewitalizacji powinny mieć różnorodne źródła finansowania, a także przedsięwzięcia rozplanowane w czasie całego okresu obowiązywania, a nie jedynie w pierwszych latach. Dotyczy to nie tylko działań społecznych, ale także planowanych inwestycji. W szczególności powinny to być przedsięwzięcia różnych typów podmiotów, w tym podmiotów prywatnych. Przez IZ RPO nie powinny być akceptowane programy z jednorodnym źródłem finansowania w postaci EFRR i EFS z jedynie uzupełniającym wkładem własnym z budżetu gminy. Ze względu na konieczność rozciągnięcia w czasie zmian na obszarze rewitalizacji takie podejście zniechęca społeczność lokalną i uniemożliwia osiągnięcie długoterminowych celów programów.

Czynnikiem zachęcającym samorządy gminne do rozpoczęcia rewitalizacji stały się także dotacje na przygotowanie lub aktualizację programów rewitalizacji, dostępne w urzędach marszałkowskich. Trzeba przy tym zauważyć, że jedynie część gmin wykorzystwała szansę związaną z tymi środkami dotacyjnymi na zbudowanie samowystarczalnego zespołu. W większości przypadków, zwłaszcza w mniejszych gminach, zlecano opracowanie programów. Jednocześnie gminy negatywnie oceniają potencjał rynku w tym zakresie. Praca firm zewnętrznych

wymagała więc nadzoru i zaangażowania ze strony pracowników, bez czego gmina najczęściej otrzymałaby słaby dokument. Pracownicy urzędów miast nie korzystali jednak z okazji, aby przeciwiczyć opracowanie programu. Z kolei w urzędach, gdzie wypracowano programy własnymi siłami, ocena przyrostu kompetencji jest bardzo wysoka.

Badanie pokazało przy okazji znaczne zróżnicowanie potencjału administracyjnego gmin, w szczególności dysproporcję między kilkunastoosobowymi zespołami w urzędach dużych miast i osobami prowadzącymi działania rewitalizacyjne w ramach obowiązków łączonych z innymi zadaniami w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich. Z tego powodu należy wskazać na potrzebę większego wsparcia gmin miejsko-wiejskich i wiejskich w monitorowaniu efektów działań rewitalizacyjnych, ponieważ tam efekty są najbardziej zagrożone. Dlatego w przypadku wspierania finansowego opracowania gminnych programów rewitalizacji należy tworzyć zasady w taki sposób, aby wspierać opracowanie dokumentu własnymi siłami w trosce o przyrost wiedzy i doświadczenie pracowników urzędów. Zewnętrzne wsparcie powinno być możliwe jedynie na zasadach doradztwa za pośrednictwem Zespołów ds. rewitalizacji (podmioty byłyby wyłaniane przez urzędy marszałkowskie do działań doradczych).

Podsumowując ogólną ocenę systemu rewitalizacji w Polsce, trzeba odnotować, że pomimo zdiagnozowanych barier spada uzależnienie rozumienia rewitalizacji od ulokowania działań rewitalizacyjnych w ramach polityki spójności. Widoczna jest internalizacja kompleksowego podejścia wypracowanego w Wytucznych i ustawie, np. poprzez prymat działań społecznych, finansowanie działań głównie ze środków własnych gmin. Jednocześnie pokutują stereotypy, które powinny być stopniowo rugowane jako szkodzące funkcjonowaniu systemu (uzależnienie od środków unijnych, dominacja remontów, osadzenie rewitalizacji tylko na obszarach centralnych miast).

Za niska w stosunku do osiągnięć wypracowanych przez polskie gminy jest za to świadomość efektów polskich działań rewitalizacyjnych oraz systemowego ujęcia rewitalizacji za granicą. Polskie miasta uczestniczą w projektach wymiany doświadczeń jako biorcy wiedzy, a nie aktywni inspiratorzy i kreatorzy pozytywnych rozwiązań. Potrzebna jest promocja aktywnego udziału polskich miast w sieciach wymiany doświadczeń na poziomie europejskim jako liderów w zakresie rewitalizacji i tematów pokrewnych, np. w sieci URBACT. Wartościowym doświadczeniem jest transfer polskiej wiedzy do Mołdawii, co pozwoliło na skrócenie tam ścieżki dojścia do zintegrowanych projektów rewitalizacyjnych.

Analogicznie potrzebna jest promocja wykorzystania środków z pomocy technicznej do kreowania nowych rozwiązań i testowania modeli rewitalizacji

w projektach pilotażowych i modelowych. Trzeba jednak zauważyć, że nakłady poniesione na realizację projektów modelowych i pilotażowych przynoszą widoczne efekty w postaci materiałów na Krajowym Centrum Wiedzy o Rewitalizacji. Teraz należy podjąć zakrojone na szeroką skalę akcje upowszechniające materiały wypracowane w ramach pilotaży i projektów modelowych i wykorzystanie dobrych praktyk w procesach szkoleniowych. W szczególności trzeba rozpowszechnić nietypowe, innowacyjne rozwiązania, które mogą służyć jako wskazówki dla innych miast w Polsce.

9.2. Rekomendacje

Tabela 46. Tabela rekomendacji

Lp.	Proponowana rekomendacja	Ważność rekomendacji (wysoka, średnia, niska)	Adresat rekomendacji	Proponowany sposób wdrożenia rekomendacji	Proponowany termin wdrożenia rekomendacji
1	2	3	4	5	6
1.	Niezbędna jest harmonijna współpraca resortów, między które zostały rozdzielone kompetencje w zakresie rewitalizacji w ustawie o działach administracji rządowej.	wysoka	wspólnie: Ministerstwo Rozwoju i Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej	bieżąca współpraca, weryfikacja potrzeby powołania międzyresortowego zespołu	pilny
2.	Rekomendowana jest zmiana przepisu art. 52 ust. 1 – usunięcie zdania powodującego kontrowersje interpretacyjne. Zmiana taka nie będzie rodzić trudności w związku z obowiązaniem dwóch typów programów żywnościowych, ponieważ tylko jeden z programów będzie wpisany do wykazu zweryfikowanych pozytywnie programów rewitalizacji.	wysoka	Ministerstwo Rozwoju	nowelizacja ustawy o rewitalizacji	pilny

1	2	3	4	5	6
3.	Wprowadzenie zmian zwiększających użyteczność rozwiązań ustawowych w odpowiedzi na postulaty gmin, wyszczególnione w raporcie.	wysoka	Ministerstwo Rozwoju	nowelizacja ustawy o rewitalizacji	do końca negocjacji Umowy Partnerstwa
4.	Uzupełnienie systemu o narzędzie finansowe dedykowane rewitalizacji.	wysoka	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerstwo Rozwoju - Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej - samorządy województw 	<ul style="list-style-type: none"> - nowelizacja ustawy o rewitalizacji - wypracowanie wspólnej koncepcji funduszu w ramach współpracy MR i MFiPR - decyzja o utworzeniu regionalnego funduszu rewitalizacji 	<ul style="list-style-type: none"> - do końca negocjacji Umowy Partnerstwa - ciągły, od momentu nowelizacji ustawy przez wypracowanie koncepcji funduszu w regionach do wdrożenia i monitorowania efektów - ciągły, od momentu nowelizacji ustawy przez wypracowanie koncepcji funduszu do wdrożenia i monitorowania efektów

1		2	5. Wprowadzenie systemu zachęt dla podmiotów prywatnych, aby ich działania stawały się częścią programów rewitalizacji.	3	wysoka	4	<p>– Ministerstwo Rozwoju</p> <p>– wspólnie: Ministerstwo Rozwoju i Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej</p>	5	<p>– opracowanie ekspertyzy dotyczącej rozszerzenia katalogu narzędzi pomocy publicznej w SSR, ewentualnie nowelizacja ustawy po zakończeniu pilotaży wdrożeniowych testujących proponowane narzędzia</p> <p>– konkurs na pilotaże wdrożeniowe testujące proponowane narzędzia</p>	6	<p>– do końca okresu przejściowego</p> <p>– realizacja konkursu przed końcem okresu przejściowego, wariant optymalny: wyniki w połowie wdrażania umożliwiącymi podjęcie decyzji o nowelizacji ustawy; wariant realistyczny: wdrożenie rekomendacji z testowania narzędzi w połowie kolejnego okresu programowania</p>
---	--	---	---	---	--------	---	--	---	--	---	---

1	2	3	4	5	6
6.	Regiony, uwzględniając założenia systemu rewitalizacji, mogą opracować regionalną politykę rewitalizacji. Pożądaną jest włączenie do instrumentarium wypracowanych przez regiony własnych instrumentów finansowych wspierających przedsięwzięcia wynikające z celów regionu (np. postulowanego funduszu rewitalizacji).	średnia	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerstwo Rozwoju - Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej - fakultatywnie samorządy województw 	<ul style="list-style-type: none"> - umocowanie w ustawie fakultatywnego ustalania zasad/polityk regionalnych w zakresie rewitalizacji - wprowadzenie wyżej wymienionych zasad do umowy partnerstwa - decyzja o opracowaniu i wdrożenie zasad/polityk regionalnych w zakresie rewitalizacji 	<ul style="list-style-type: none"> - do końca negocjacji Umowy Partnerstwa - do końca okresu przejściowego
7.	Zdefiniowanie GPR jako innego instrumentu terytorialnego w celu 5.	wysoka	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej	wprowadzenie zasad regulujących zastosowanie GPR jako „inne narzędzie terytorialne” (ATT) do umowy partnerstwa, opracowanie wytycznych horyzontalnych, wypracowanie z samorządami regionów wspólnego podejścia, w tym zasad ocen programów	<ul style="list-style-type: none"> - do końca negocjacji Umowy Partnerstwa - do czasu opracowania projektów RPO

1	2	3	4	5	6
8.	Usprawnienie systemu monitorowania rewitalizacji w regionach.	wysoka	samorządy województw	udoskonalenie istniejących lub wypracowanie nowych systemów monitorowania obejmujących nie tylko projekty rewitalizacji, ale programów rewitalizacji jako całość z wykorzystaniem regionalnych systemów informacji przestrzennej	do końca okresu przejściowego
9.	Należy wypracować narzędzia wspierające rewitalizację na obszarach wiejskich.	wysoka	– samorządy województw – Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej – Ministerstwo Rozwoju – ewentualnie Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	opracowanie mechanizmu wzorowanego na Programie Odnowa Wsi Województwa Opolskiego, dzięki któremu możliwa będzie realizacja opracowanych programów rewitalizacji z wykorzystaniem narzędzi adekwatnych do potrzeb gmin wiejskich	do końca okresu przejściowego

1	2	3	4	5	6
10.	Upowszechnianie wyników projektów modelowych i pilotażowych wyjaśniających korzyści ze stosowania narzędzi ustawowych.	średnia	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej – odbiorcy: Zespoły ds. rewitalizacji, gminy	– prowadzenie szkoleń dla Zespołów ds. rewitalizacji w urzędach marszałkowskich i gminach – udostępnianie materiałów informacyjnych i szkoleniowych na Krajowym Centrum Wiedzy o Rewitalizacji	ciągły
11.	Wykorzystywanie potencjału i możliwości lokalnych społeczności w planowaniu i realizacji działań prowadzonych na obszarach objętych rewitalizacją.	wysoka	gminy	kontynuacja działań partycypacyjnych na etapie wdrażania programów rewitalizacji, obowiązkowe powołanie Komitetu Rewitalizacji w przypadku GPR	ciągły

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 47. Główne rekomendacje w zakresie zmian prawnych

Jednostka redakcyjna	Obecne brzmienie	Rekomendowane brzmienie
Art. 11 ust. 4 ustawy o rewitalizacji	Załącznikiem do uchwały, o której mowa w art. 8, jest mapa w skali co najmniej 1:5000, sporządzona z wykorzystaniem treści mapy zasadniczej, a w przypadku jej braku – z wykorzystaniem treści mapy ewidencyjnej, w rozumieniu ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, na której wyznacza się obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji.	Załącznikiem do uchwały, o której mowa w art. 8, jest diagnoza oraz mapa w skali co najmniej 1:5000, sporządzona z wykorzystaniem treści mapy zasadniczej, a w przypadku jej braku – z wykorzystaniem treści mapy ewidencyjnej, w rozumieniu ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, na której wyznacza się obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji
Art. 32 ustawy o rewitalizacji	W przypadku postępowań administracyjnych związanych z realizacją przedsięwzięć rewitalizacyjnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. a, dotyczących położonych na obszarze Strefy nieruchomości, o których mowa w art. 113 ust. 6 i 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami: 1) ustalenie kręgu stron postępowania następuje na podstawie danych zawartych w księgach wieczystych, a jeżeli nie są prowadzone dla nieruchomości – w katastrze nieruchomości; 2) doręczenie na adres wskazany w księgach wieczystych, a jeżeli nie są prowadzone dla nieruchomości – w katastrze nieruchomości, uznaje się za skuteczne.	W przypadku postępowań administracyjnych związanych z realizacją przedsięwzięć rewitalizacyjnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. a, dotyczących położonych na obszarze Strefy nieruchomości, o których mowa w art. 113 ust. 6 i 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami: 1) ustalenie kręgu stron postępowania następuje na podstawie danych zawartych w księgach wieczystych, a jeżeli nie są prowadzone dla nieruchomości – w katastrze nieruchomości; 2) doręczenie na adres wskazany w księgach wieczystych, a jeżeli nie są prowadzone dla nieruchomości – w katastrze nieruchomości, uznaje się za skuteczne; 3) Jeżeli nie są prowadzone księgi wieczyste i nie można ustalić adresu na podstawie katastru nieruchomości obwieszczenie na nieruchomości uznaje się za skuteczne.

<p>Art. 35 ust. 3 ustawy o rewitalizacji</p>	<p>Do dotacji stosuje się odpowiednio przepisy art. 77 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.</p>	<p>Do dotacji na wykonanie prac wymienionych w ust. 1 pkt 2) stosuje się odpowiednio przepisy art. 77 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami</p>
<p>Art. 52 ust. 1 ustawy o rewitalizacji</p>	<p>Do dnia 31 grudnia 2023 r. dopuszcza się realizację przedsięwzięć wynikających z programu zawierającego działania służące wypracowaniu obszaru zdegradowanego ze stanu kryzysowego, przyjmowanego uchwałą rady gminy, bez uchwalania gminnego programu rewitalizacji.</p>	<p>Do dnia 31 grudnia 2023 r. dopuszcza się realizację przedsięwzięć wynikających z programu zawierającego działania służące wypracowaniu obszaru zdegradowanego ze stanu kryzysowego, przyjmowanego uchwałą rady gminy, bez uchwalania gminnego programu rewitalizacji.</p>
<p>Art. 109 ust. 1 pkt 4a i 4b ustawy o gospodarce nieruchomościami</p>	<p>4a) nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji, jeżeli przewiduje to uchwała, o której mowa w art. 8 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji;</p> <p>4b) nieruchomości położonych na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji, o której mowa w rozdziale 5 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji.</p>	<p>4a) nieruchomości gruntowych niezabudowanych lub budynków trwałe z gruntem związanych lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji, jeżeli przewiduje to uchwała, o której mowa w art. 8 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji;</p> <p>4b) nieruchomości gruntowych niezabudowanych lub budynków trwałe z gruntem związanych lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonych na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji, jeśli przewiduje to uchwała, o której mowa w art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji.</p>

Źródło: opracowanie własne.

BIBLIOGRAFIA

- Andersson R., Musterd S., 2005, *Area-based Policies: A Critical Appraisal*, „Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie”, t. 96, nr 4, s. 377-389.
- Bal-Domańska B., Buciak R., 2017, *Dane statystyczne z zakresu rewitalizacji na poziomie gmin. Raport cząstkowy*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Bal-Domańska B., Buciak R., 2018, *Dane statystyczne z zakresu rewitalizacji na poziomie gmin. Raport końcowy*, Główny Urząd Statystyczny, Wrocław.
- Bański J., 2012, *Problematyka definicji i zasięgu przestrzennego obszarów wiejskich i stref podmiejskich*, „Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum”, nr 11(3), s. 5-15.
- Barca F., 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Brussels, DG Regio.
- Basińska P., 2019, *Wpływ wskaźników stosowanych w diagnozach delimitacyjnych na wyznaczanie obszarów zdegradowanego i rewitalizacji*, „Świat Nieruchomości”, nr 107(1).
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)/ Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (BMVBS/BBR) (red.), 2007, *Integrated Urban Development – a Prerequisite for Urban Sustainability in Europe*, BBR-Online-Publikation, 09/2007.
- Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG Uniwersytetu Warszawskiego, 2010, *Ocena wpływu Polityki Spójności na rozwój miast polskich*, na zamówienie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Centrum Studiów Regionalnych UniRegio, 2012, *Znaczenie projektów realizowanych w ramach RPO WP dla rozwoju miast województwa podkarpackiego*, na zamówienie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego, Kraków.
- Chen H. T. 2005 *Theory-Driven Evaluation*, [w:] Mathison S. (red.) *Encyclopedia of evaluation*, SAGE Thousand Oaks–London.
- Committee on Spatial Development (CSD), 2000, *Proposal for a multiannual programme of co-operation in urban policy within the European Union*, Marseille (Lille Action Programme).
- CRSG, 2015, *Ocena wsparcia w obszarze rewitalizacji w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007-2013 oraz identyfikacja potencjału i potrzeb regionu w zakresie rewitalizacji*, Szczecin; http://www.rpo.wzp.pl/sites/default/files/pliki/raport_rewitalizacja_ost_18032016.pdf.
- Departament Zarządzania RPO WL, 2018, *Zasady programowania, wdrażania i wsparcia rewitalizacji w województwie lubelskim*; <https://rpo.lubelskie.pl/dowiedz-sie-wiecej-o-programie/siegnij-po-fundusze-na-rewitalizacje/rewitalizacja-dokumenty>.

Donaldson S.I., 2003. *Theory-Driven Program Evaluation in the New Millennium*, [w:] Donaldson S.I., Scriven M., *Evaluating Social Programs and Problems: Visions for the New Millennium*, Lawrence Erlbaum Associates, New Jersey.

Dyspersja, 2013, *Kierunki i zasady wspierania działań społecznych ukierunkowanych na aktywizację społeczną i gospodarczą zdegradowanych obszarów miejskich w subregionalnych i regionalnych ośrodkach rozwojowych województwa pomorskiego w kontekście perspektywy finansowej UE 2014-2020*, badanie na zamówienie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, Gdańsk.

Ecorys Polska Sp. z o., Evalu Sp. z o. o., 2019, *Ocena rezultatów wdrażania i oddziaływania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 w latach 2014-2018*, Warszawa, maj 2019: *Zatrudnienie, rozwój lokalny*, raport na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.

EffiCon, 2019, *Analiza optymalnego wykorzystania w Wałbrzychu narzędzi Specjalnej Strefy Rewitalizacji*, Wałbrzych.

Ekovert, 2013, *Raport ewaluacyjny Ocena oraz wyznaczenie pożądanych kierunków działań rewitalizacyjnych realizowanych w ramach Priorytetu IX RPO WD „Odnowa zdegradowanych obszarów miejskich na terenie Dolnego Śląska” (Miasta)*, na zamówienie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, Katowice.

Herbst I., 2009, *Warunki finansowania procesów rewitalizacji w gospodarce rynkowej*, seria „Rewitalizacja miast polskich”, t. 7, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

Herbst I., Jadach-Sepiolo A., 2010, *Modele rewitalizacji miast w Polsce – ocena założeń*, [w:] Ziobrowski Z., Jarczewski W. (red.), *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*, t. 8, seria „Rewitalizacja miast polskich”, Instytut Rozwoju Miast, Kraków, s. 191-228.

Instytut Rozwoju Miast, 2012, *Ocena skuteczności zastosowania wybranych mechanizmów programowych wpływających na efekty wdrażania Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego, w tym planów rozwoju uzdrowisk oraz programów rewitalizacji*, na zamówienie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego, Kraków.

Jadach-Sepiolo A., 2009, *Model rewitalizacji miast polskich na tle doświadczeń niemieckich*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.

Jadach-Sepiolo A. (red.), 2018, *Gminny Program Rewitalizacji. Praktyczny poradnik dla mieszkańców i władz lokalnych*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju Departament Polityki Przestrzennej i Gospodarki Nieruchomościami, Warszawa.

Jadach-Sepiolo A. (red.), 2020, *Badanie systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, ECORYS, na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa; <https://www.ewaluacja.gov.pl/strony/badania-i-analizy/wyniki-badan-ewaluacyjnych/badania-ewaluacyjne/badanie-systemu-zarzadzania-i-wdrazania-procesow-rewitalizacji-w-polsce>.

Jadach-Sepiolo A., Krystek-Kucewicz B., 2016, *Dobór wskaźników zjawisk kryzysowych – stan zaawansowania procesu delimitacji obszarów rewitalizacji w polskich miastach*, „Problemy Rozwoju Miast”, nr 4, s. 31-40, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

Jadach-Sepiolo A., Kułaczowska A., 2019a, *Specjalna Strefa Rewitalizacji w praktyce – raport z badania narzędzi ustawowych w zakresie rewitalizacji w Polsce*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa; https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/86068/SSR_w_praktyce.pdf.

Jadach-Sepioło A., Kułaczowska A., 2019b, *Narzędzia finansowe w Wałbrzychu*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa.

Jadach-Sepioło A., Kułaczowska A., Mróz A., 2018, *Rewitalizacja w praktyce*, Krajowy Instytut Polityki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa.

Jadach-Sepioło A., Spadło K., 2018, *Metodyka delimitacji obszarów rewitalizacji na potrzeby opracowania gminnych programów rewitalizacji w Małopolsce*, [w:] Lorens P. (red.), 2019, *Urbanistyczne aspekty transformacji miast*, „Studia KPZK PAN”, t. 192, s. 83-106.

Jadach-Sepioło A., Spadło K., Kułaczowska A., 2020, *Monitorowanie procesów rozwoju na poziomie wewnątrzmijskim*, Instytut Rozwoju Miast, Warszawa; <http://irmir.pl/wp-content/uploads/2020/04/Podr%C4%99cznik-MRL.pdf>.

Janas K., Jarczewski W., Wańkowicz W., 2010, *Model rewitalizacji miast*, seria „Rewitalizacja miast polskich”, t. 10, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

Jarczewski W. (red.), 2017, *Delimitacja krok po kroku*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju Departament Polityki Przestrzennej i Gospodarki Nieruchomościami, Warszawa.

Jarczewski W., Kułaczowska A. (red.), 2019, *Rewitalizacja. Raport o stanie polskich miast*, Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR, Warszawa–Kraków.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 (KSRR), 2019, Warszawa; <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/krajowa-strategia-rozwoju-regionalnego>.

Leeuw F.L., 2003, *Reconstructing program theories: methods available and problems to be solved*, „American Journal of Evaluation”, nr 24(1).

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (MiR), 2015, *Krajowa Polityka Miejska 2023*, Warszawa.

Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (MiR), 2018a, *Rewitalizacja w Polsce. Pierwsze obserwacje i wnioski. Raport 2018*, Warszawa.

Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (MiR), 2018b, *Metodyka przeprowadzania analizy przy ustanawianiu Specjalnej Strefy Rewitalizacji na przykładzie Bytomia*, Warszawa.

Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (MiR), 2019, *Założenia do Umowy Partnerstwa*, Warszawa; <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/76917/zup2021-2027.pdf>.

Ministerstwo Rozwoju (MR), 2015, 2016, *Wytyczne Ministerstwa Rozwoju w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020*, Warszawa; https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/6107/Wytyczne_dot_rewitalizacji_zatwierdzone_3VII2015.pdf i <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/wytyczne-w-zakresie-rewitalizacji-w-programach-operacyjnych-na-lata-2014-2020>.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR), 2008, *Wytyczne Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w zakresie programowania działań dotyczących mieszkalnictwa*, Warszawa; <https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/Dokumenty/wytycznepolskie/who/Documents/wytyczne/wytyczne%20-%20mieszkalnictwo%20-%20aktualizacja.pdf>.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR), 2010, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*; <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20110360423/O/M20110423.pdf>.

- Ministry of Interior and Kingdom Relations, 2005, *Ministerial Meeting Urban Policy „Cities Empower Europe” – Conclusions Dutch Presidency 2004*.
- Najwyższa Izba Kontroli (NIK), 2016, *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miast, Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa; https://www.nik.gov.pl/plik/id,11869,v,artykul_13390.pdf.
- Najwyższa Izba Kontroli (NIK), 2019, *Przygotowanie i realizacja programów rewitalizacji w województwie podkarpackim*, LRZ.430.004.2019, Rzeszów.
- North D., Syrett S., 2008, *Making the links: economic deprivation, neighbourhood renewal and scales of governance*, „Regional Studies”, nr 42, s. 133-148.
- Office of the Deputy Prime Minister (ODPM), 2006, *UK Presidency – EU Ministerial Informal on Sustainable Communities*, Policy Papers, London.
- Rae A., 2011, *Learning from the Past? A Review of Approaches to Spatial Targeting in Urban Policy*, „Planning Theory & Practice”, nr 12(3), s. 331-348.
- Regulamin konkursu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020 Oś Priorytetowa 9 Infrastruktura publiczna, Konkurs nr RPZP.09.03.00-IZ.00-32-002/17.
- Re-Source, 2013, *Ewaluacja wpływu projektów rewitalizacyjnych realizowanych w ramach RPO WK-P na lata 2007-2013 na poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej obszarów objętych rewitalizacją*, na zamówienie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Toruń.
- Sanderson I., 2002, *Evaluation, policy learning and evidence-based policy making*, „Public administration”, nr 80, s. 1-22.
- Siemiński W., 2020, *Recenzja wydawnicza opracowania Zespołu Instytutu Rozwoju Miast i Regionów oraz Zespołu ECORYS Sp. z o.o. pod red. Aleksandry Jadach-Sepiolo: „Badanie systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce. Raport końcowy”*, Warszawa.
- Siemiński W., Topczewska T., 2009, *Rewitalizacja miast w Polsce przy wsparciu funduszami UE w latach 2004-2008*, Difin, Warszawa.
- Smith G., 1999, *Area-based Initiatives: The rationale and options for area targeting*, Centre for Analysis of Social Exclusion, London, London School of Economics.
- Sokołowski D., 1999, *Zróżnicowanie zbioru małych miast i większych osiedli wiejskich w Polsce w ujęciu koncepcji kontinuum wiejsko-miejskiego*, UMK Toruń.
- Spadło K., Kułaczowska A. (red.), 2019, *Komitety Rewitalizacji w praktyce, Raport z analizy funkcjonowania Komitetów Rewitalizacji w miastach biorących udział w konkursie dotacji „Modelowa Rewitalizacja Miast” oraz realizujących projekty pilotażowe w rewitalizacji*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa; https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/91433/Raport_Komitety_Rewitalizacji_w_praktyce01.pdf.
- Sprawozdania z realizacji Programu Rewitalizacji Elku na lata 2016-2023; http://bip.elk.warmia.mazury.pl/10041/4638/Sprawozdania_z_realizacji_Programu_Rewitalizacji_Elku_na_lata_2016-2023.
- STOS, LB&E, 2018, *Raport końcowy w ramach badania: Ewaluacja śródkresowa PO PT 2014-2020*, Warszawa.
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* (SOR), 2017, Warszawa; www.gov.pl/documents/SOR.

Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020, 2012, załącznik nr 1 do uchwały nr 458/XXII/12 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 24 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020, Gdańsk; <https://www.rpo.pomorskie.eu/documents/10184/21727/Strategia+Rozwoju+Wojew%C3%B3dztwa+Pomorskiego+2020/09a4e111-1310-41a5-bc58-255df242bcb0>.

Thomson D., 2008, *Strategic geographic targeting of housing and community development resources: a conceptual framework and critical review*, „Urban Affairs Review”, nr 43, s. 629-662.

Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego (UM WK-P), 2016, *Zasady programowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych w celu ubiegania się o środki finansowe w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020*, załącznik nr 10 do SZOOP RPO WK-P, Toruń.

Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego (UM WM), 2016, *Instrukcja dotycząca przygotowania projektów rewitalizacyjnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020 oraz preferencji dla projektów mających na celu przywrócenia ład przestrzennego*; <https://www.funduszedlamazowska.eu/wp-content/uploads/2017/12/instrukcja-rew-mazowieckie-1-2-4.pdf>.

Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego (UM WP), 2017, *Instrukcja przygotowania programów rewitalizacji w zakresie wsparcia w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014-2020*, załącznik do uchwały nr 296/5906/17 Zarządu Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie z dnia 18 kwietnia 2017 r., Rzeszów.

Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego (UM WP), 2019, *Zasady wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020*; <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/zasady-wdrazania-regionalnego-programu-operacyjnego-wojewodztwa-pomorskiego-na-lata-2014-2020>.

Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego (UM WZ), 2016, *Zasady realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020*, Szczecin.

Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego (UM WZ), 2019, *Specjalna Strefa Włączenia na obszarze województwa zachodniopomorskiego oraz planowane kierunki działań interwencyjnych*, Szczecin; http://www.wzs.wzp.pl/sites/default/files/delimitacja_ssw_2018.pdf.

Urząd Miasta Łodzi (UMŁ), 2018, *Podręcznik dla Latarników Społecznych*, Łódź, <http://centrumwiedzy.org/wp-content/uploads/2017/07/Podr%C4%99cznik-dla-Latarnik%C3%B3w-Spo%C5%82ecznych.pdf>.

Urząd Miejski w Wałbrzychu, 2019, *Ocena aktualności i stopnia realizacji Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Wałbrzycha na lata 2016-2025*, Wałbrzych.

Uchwała nr 714/363/14 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 1 lipca 2014 r. w sprawie przyjęcia Założeń do projektu wytycznych dotyczących programowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020, załącznik nr 1: Założenia do projektu wytycznych dotyczących programowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych w ra-

mach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020; <https://www.rpo.pomorskie.eu/documents/10184/50337/uchwala+zarzadu.pdf/180b7fa4-1fd0-4d10-a877-ad2b408d9bbf>.

Umowa Partnerstwa 2014-2020; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/partnership-agreement-poland-may2014_pl.pdf.

Wolański M., EGO, 2018, *Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020. Raport końcowy*, Warszawa

Wytyczne dotyczące programowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych w celu ubiegania się o środki finansowe w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020, załącznik nr 13 do obowiązującej wersji Zasad wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020; <https://www.rpo.pomorskie.eu/kompleksowa-rewitalizacja>.

SPIS TABEL

- Tabela 1. Gminy objęte badaniem według województw
- Tabela 2. Konstrukcja modelu systemu rewitalizacji
- Tabela 3. Zadania gminy w systemie zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce
- Tabela 4. Liczba opracowanych GPR i PR przez gminy według typu gminy
- Tabela 5. Liczba opracowanych GPR i PR przez gminy według województw
- Tabela 6. Liczba zaplanowanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych w programach rewitalizacji w podziale na typ programy według typu gminy
- Tabela 7. Indykatywne koszty przedsięwzięć rewitalizacyjnych w gminnych programach rewitalizacji według źródła finansowania i typu gminy [zł]
- Tabela 8. Indykatywne koszty przedsięwzięć rewitalizacyjnych w pozaustawowych programach rewitalizacji według źródła finansowania i typu gminy [zł]
- Tabela 9. Dopasowanie działań do potrzeb obszaru rewitalizacji w wybranych miastach modelowych i pilotażowych
- Tabela 10. Poziom realizacji zaplanowanych wydatków na realizację programów rewitalizacji w 2018 r. według typu gmin [zł]
- Tabela 11. Analiza przedsięwzięć realizowanych w sferze społecznej do 2018 r. według typu gminy
- Tabela 12. Analiza przedsięwzięć realizowanych w sferze społecznej do 2018 r. według typu programu
- Tabela 13. Analiza przedsięwzięć realizowanych w sferze gospodarczej do 2018 r. według typu gminy
- Tabela 14. Analiza przedsięwzięć realizowanych w sferze gospodarczej do 2018 r. według typu programu
- Tabela 15. Analiza przedsięwzięć realizowanych w sferze środowiskowej do 2018 r. według typu gminy
- Tabela 16. Analiza przedsięwzięć realizowanych w sferze środowiskowej do 2018 r. według typu programu

Tabela 17. Analiza przedsięwzięć realizowanych w sferze przestrzenno-funkcjonalnej do 2018 r. według typu gminy

Tabela 18. Analiza przedsięwzięć realizowanych w sferze przestrzenno-funkcjonalnej do 2018 r. według typu programu

Tabela 19. Analiza przedsięwzięć realizowanych w sferze technicznej do 2018 r. według typu gminy

Tabela 20. Analiza przedsięwzięć realizowanych w sferze technicznej do 2018 r. według typu programu

Tabela 21. Specjalne Strefy Rewitalizacji w Polsce

Tabela 22. Formy partycypacji społecznej przy opracowaniu programu rewitalizacji w podziale na typ programu

Tabela 23. Formy partycypacji społecznej przy opracowaniu programu rewitalizacji w podziale na typ gminy

Tabela 24. Frekwencja w procesach konsultacyjnych przy opracowaniu programu rewitalizacji, organizowanych przez gminy w latach 2016-2018 w podziale na typ programu

Tabela 25. Udział interesariuszy i ich aktywność w procesach konsultacyjnych przy opracowaniu programu rewitalizacji, organizowanych przez gminy w latach 2016-2018 według typu programu

Tabela 26. Liderzy przedsięwzięć rewitalizacyjnych ujętych w programach rewitalizacji w podziale na typ programu (dane za 2018 r.)

Tabela 27. Liczba Komitetów Rewitalizacji powołanych przez gminy w podziale na typ programu oraz typ gminy

Tabela 28. Liczba członków Komitetów Rewitalizacji powołanych przez gminy w podziale na typ programu (według stanu na koniec 2018 r.)

Tabela 29. Wydatki zaplanowane na finansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych w gminnych programach rewitalizacji według źródeł finansowania i typu gmin [zł]

Tabela 30. Wydatki zaplanowane na finansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych w pozaustawowych programach rewitalizacji według źródeł finansowania i typu gmin [zł]

Tabela 31. Średnie wydatki zaplanowane na finansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych w gminnych programach rewitalizacji według źródeł finansowania i typu gmin [zł]

Tabela 32. Średnie wydatki zaplanowane na finansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych w pozaustawowych programach rewitalizacji według źródeł finansowania i typu gmin [zł]

Tabela 33. Wydatki zaplanowane na finansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych w programach rewitalizacji według źródeł finansowania i typu gmin w próbie celowej [zł]

Tabela 34. Struktura źródeł finansowania podstawowych przedsięwzięć według typu gmin, typu programu oraz w próbie celowej [zł]

Tabela 35. Zaangażowanie środków prywatnych i poziom dźwigni finansowej w przypadku dotacji w SSR [zł]

Tabela 36. Zadania regionu w systemie zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce

Tabela 37. Zadania administracji centralnej w systemie zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce

Tabela 38. Plany ustanowienia SSR w obowiązujących gminnych programach rewitalizacji

Tabela 39. Zmiany indykatywnych ram finansowych GPR Miasta Wałbrzycha na lata 2016-2025 w wyniku aktualizacji

Tabela 40. Powierzchnia obszarów zdegradowanych według typu gminy (koniec 2018 r.)

Tabela 41. Liczba mieszkańców obszarów zdegradowanych według typu gminy (koniec 2018 r.)

Tabela 42. Powierzchnia obszarów rewitalizacji według typu gminy (koniec 2018 r.)

Tabela 43. Liczba mieszkańców obszarów rewitalizacji według typu gminy (na koniec 2018 r.)

Tabela 44. System rewitalizacji w Polsce w 2020 r.

Tabela 45. Projekty z udziałem polskich miast realizowane w ramach programu URBACT III

Tabela 46. Tabela rekomendacji

Tabela 47. Główne rekomendacje w zakresie zmian prawnych

SPIS RYSUNKÓW

Rysunek 1. Pajęczyna problemów społecznych w obszarze rewitalizacji w Łodzi

SPIS MAP

Mapa 1. Wielkość środków unijnych zaangażowanych w projekty rewitalizacyjne według regionów

Mapa 2. Średnia powierzchnia obszaru zdegradowanego według regionów

Mapa 3. Średnia liczba mieszkańców obszaru zdegradowanego według regionów

Mapa 4. Średnia powierzchnia obszaru rewitalizacji według regionów

Mapa 5. Średnia liczba mieszkańców obszaru rewitalizacji według regionów

Mapa 6. Struktura przestrzenna obszarów rewitalizacji według regionów

Mapa 7. Powierzchnia niezamieszkałych podobszarów rewitalizacji według regionów

Mapa 8. GPR i PR/LPR według regionów