



Badanie systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce

Raport końcowy

Zespół Instytutu Rozwoju Miast i Regionów
Zespół ECORYS Sp. z o.o.

red. Aleksandra Jadach-Sepiolo

Spis treści

Słownik podstawowych pojęć i skrótów	5
Streszczenie raportu	9
Wprowadzenie	24
1. Metodyka badania systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce ..	25
1.1. Cele ewaluacji, czyli po co i dla kogo wykonywana jest ewaluacja	25
1.2. Przedmiot badania, czyli co oceniamy	25
1.3. Dotychczasowe badania ewaluacyjne systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce	30
1.4. Skrócony opis zastosowanych metod badawczych	34
2. Pola analizy w badaniu systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce	40
2.1. Ogólny kontekst badania – powstanie systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce	40
2.2. Ramy systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce	43
2.3. Pola analizy dla poziomów administracji publicznej w systemie zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce	45
3. Gmina – ocena funkcjonowania głównego podmiotu w systemie zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce	65
3.1. Zadania gminy w systemie zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce	65
3.2. Ocena wpływu działań rewitalizacyjnych z perspektywy gminy w systemie zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce	77
3.2.1 Rozwiązywanie zdiagnozowanych problemów społecznych	77
3.2.1.1. Adekwatność zaplanowanych działań gmin w programach rewitalizacji w stosunku do zdefiniowanych problemów społecznych	77
3.2.1.2. Skala wpływu realizowanych działań na zdiagnozowane problemy społeczne ..	90
3.2.2 Niezamierzone efekty dotychczasowej realizacji działań rewitalizacyjnych i komplementarność działań	96
3.3. Ocena skuteczności systemu z perspektywy zadań gminy	103
3.3.1 Skuteczność interwencji założonych w programach rewitalizacji	104
3.3.2 Zakres i praktyka stosowania narzędzi ustawowych	118
3.3.3 Uzależnienie wyboru ścieżki od potrzeby zastosowania narzędzi ustawowych wraz z oceną podjętej decyzji	134

3.3.4	Realizacja zasady partnerstwa i partycypacji we wdrażaniu programów i funkcjonowaniu Komitetów Rewitalizacji	138
3.3.5.	Skuteczność wsparcia merytorycznego udzielanego gminom przez IZ RPO	159
3.4.	Użyteczność przyjętych rozwiązań systemowych z perspektywy zadań gminy	162
3.4.1	Zdolność instytucjonalna gmin do prowadzenia działań rewitalizacyjnych.....	162
3.4.2.	Trudności i bariery w programowaniu i wdrażaniu rewitalizacji	167
3.4.3.	Źródła finansowania działań rewitalizacyjnych.....	171
3.5.	Trwałość rozwiązań systemowych na poziomie lokalnym	177
4.	Ocena roli regionu w systemie zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce	181
4.1.	Zadania regionu w systemie zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce	181
4.2.	Ocena wpływu działań rewitalizacyjnych z perspektywy zadań regionu w systemie zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce.....	183
4.2.1	Odpowiedź na zdiagnozowane problemy społeczne	183
4.2.2	Pozytywne i negatywne niezamierzone oddziaływania dotychczasowych działań rewitalizacyjnych	191
4.3.	Ocena skuteczności systemu z perspektywy zadań regionu	192
4.3.1	Skuteczność mechanizmów i instrumentów wsparcia rewitalizacji z poziomu regionalnego.....	192
4.3.2	Bariery dla wykorzystania środków UE na działania rewitalizacyjne w obecnej perspektywie finansowej.....	205
4.4.	Użyteczność przyjętych rozwiązań systemowych z perspektywy zadań regionu - trudności i bariery w programowaniu i wdrażaniu rewitalizacji	206
4.5.	Efektywność systemu na poziomie regionalnym	210
5.	System zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce na poziomie krajowym	213
5.1.	Zadania administracji centralnej w systemie zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce.....	213
5.2.	Ocena wpływu działań rewitalizacyjnych na rozwiązywanie problemów społecznych na poziomie krajowym	217
5.3.	Ocena skuteczności systemu z perspektywy administracji centralnej	222
5.3.1	Ocena stosowania narzędzi ustawowych i potrzeby ich modyfikacji	222
5.3.2	Bariery dla wykorzystania środków UE na działania rewitalizacyjne w obecnej perspektywie finansowej, w tym wynikające z ocen programów	228

5.4.	Użyteczność przyjętych rozwiązań systemowych z perspektywy poziomu krajowego	231
5.5.	Efektywność systemu na poziomie krajowym.....	239
6.	Spójność systemu	241
7.	Trwałość rozwiązań systemowych	281
8.	Europejska wartość dodana	287
9.	Wnioski i rekomendacje	304
9.1.	Wnioski	304
	Wpływ działań rewitalizacyjnych.....	304
	Skuteczność systemu.....	307
	Użyteczność przyjętych rozwiązań	315
	Efektywność kosztowa systemu rewitalizacji.....	324
	Spójność systemu	325
	Europejska wartość dodana	326
9.2.	Rekomendacje	328
	Bibliografia.....	332
	Spis tabel.....	337
	Spis rysunków	340
	Spis map.....	340
	Załączniki	341
	Analiza SWOT/TOWS.....	341
	Studia przypadku	358
	Rekomendacje w zakresie zmian prawnych.....	364

Słownik podstawowych pojęć i skrótów

Ustawa o rewitalizacji	ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 802)
Ustawa o samorządzie gminnym	ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 713)
Ustawa o gospodarce nieruchomościami	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 65 z późn. zm.)
Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego	ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 611)
Kodeks cywilny	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 z późn. zm.)
Ustawa o ochronie zabytków	ustawa z dnia 23 lipca o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 282 z późn. zm.)
Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 293 z późn. zm.)
Prawo zamówień publicznych (Ustawa PZP)	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 z późn. zm.)
Ustawa o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków w pierwszych latach najmu mieszkania	ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków w pierwszych latach najmu mieszkania (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 551.)
Ustawa o finansach publicznych	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.)

Umowa Partnerstwa 2014-2020 (Umowa Partnerstwa)	dokument określający kierunki interwencji w latach 2014-2020 trzech polityk unijnych w Polsce – Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa
IZ RPO 2014-2020 (IZ RPO)	Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym na lata 2014-2020
Komitet Rewitalizacji (KR, Komitet)	organ opiniodawczo-doradczy w procesie rewitalizacji, będący forum współpracy i dialogu interesariuszy z organami gminy w sprawach dotyczących przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji, o którym mowa w art. 7 ust. 1 i dalej ustawy o rewitalizacji
Interesariusze	grupa osób i podmiotów, o której mowa w art. 2 ust. 2 ustawy o rewitalizacji
Modelowa Rewitalizacja Miast (projekt modelowy, MRM, gmina modelowa)	konkurs dotacji Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju (obecnie 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
Projekty pilotażowe w zakresie rewitalizacji (pilotaż, projekt pilotażowy, gmina pilotażowa)	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
Obszar rewitalizacji (OR)	obszar obejmujący całość lub część obszaru zdegradowanego, cechujący się szczególną

	koncentracją negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o rewitalizacji, na którym z uwagi na istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego gmina zamierza prowadzić rewitalizację na podstawie programu rewitalizacji
Obszar zdegradowany (OZ)	obszar cechujący się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o rewitalizacji
Gminny Program Rewitalizacji (GPR)	program rewitalizacji, przygotowywany i przyjmowany na podstawie art. 14 ustawy o rewitalizacji
Program rewitalizacji (PR/LPR, PR, LPR)	wieloletni program rewitalizacji przyjmowany na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym, przygotowywany w oparciu o Wytoczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020
Specjalna Strefa Rewitalizacji (SSR, strefa)	Specjalna Strefa Rewitalizacji, o której mowa w art. 25 ustawy o rewitalizacji
Miejscowy plan rewitalizacji (MPR)	miejscowy plan rewitalizacji, o którym mowa w art. 37f ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (MPZP)	miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 14 ust. 1. ustawy o planowaniu i zagospodarowania przestrzennym
Decyzja o warunkach zabudowy (decyzja WZ)	decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, o której mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
Uchwała delimitacyjna	uchwała w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, o której mowa w art. 8 ustawy o rewitalizacji

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

Streszczenie raportu

Uzasadnienie i cel badania

Wraz z nową perspektywą finansową UE 2014-2020 pojawiła się potrzeba zmiany podejścia do prowadzenia działań rewitalizacyjnych. Jest 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 społecznej. Niniejszy raport, wypracowany na zamówienie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, jest zapisem wyników pierwszego zakrojonego na tak szeroką skalę badania poświęconego ocenie systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce. Obecna ocena została dokonana po czterech latach obowiązywania ustawy o rewitalizacji, w tzw. „okresie przejściowym”, gdy obowiązują dwie ścieżki prowadzenia działań rewitalizacyjnych – na podstawie programów opracowanych zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym albo na podstawie gminnych programów rewitalizacji zdefiniowanych właśnie w ustawie o rewitalizacji. Głównym celem badania była ocena dotychczasowego sposobu funkcjonowania systemu prowadzenia rewitalizacji oraz sformułowanie wniosków i rekomendacji dotyczących jego dalszego funkcjonowania.

Metodyka badania

Zgodnie z wymogami określonymi w SOPZ przyjęto sześć kryteriów badawczych i dodatkowo listę kryteriów uzupełniono o trwałość. Kryteria badawcze zdefiniowano w następujący sposób:

- wpływ działań rewitalizacyjnych badany poprzez weryfikację, czy rewitalizacja przyczyniła się do rozwiązania zdiagnozowanych problemów społecznych i jakie były niezamierzone efekty funkcjonowania systemu;
- skuteczność systemu badana poprzez stopień realizacji zakładanych celów;
- użyteczność oceniana przez pryzmat dostosowania rozwiązań przyjętych w ramach systemu rewitalizacji do potrzeb podmiotów biorących udział w procesie;
- efektywność oceniana z perspektywy relacji między osiąganymi rezultatami a poniesionymi nakładami;
- spójność wewnętrzna i zewnętrzna;
- europejska wartość dodana;
- trwałość badana pod kątem stabilności ram systemu rewitalizacji na poziomie krajowym i regionalnym, zaś na poziomie lokalnym – wytworzenia struktur instytucjonalnych i powiązań z sektorem prywatnym oraz pozarządowym, pozwalających na utrzymanie działań rewitalizacyjnych w kolejnych latach po zakończeniu obecnego programu rewitalizacji.

Każdy z obszarów badawczych wchodzących w zakres badania podlegał analizie stanowiącej syntezę kilku metod i technik badawczych:

- jakościowych, w tym desk research, indywidualnych i grupowych wywiadów pogłębionych;
- heurystycznych, w tym paneli ekspertów i warsztatu implementacyjnego,
- ilościowych, w tym analizy ilościowej i kartograficznej,
- monograficznych – studia przypadku.

Triangulacja metod umożliwiła pogłębioną i rzetelną ocenę systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce.

Ocena wpływu działań rewitalizacyjnych

W ramach badania przeprowadzono analizę logiki interwencji w programach rewitalizacji. W większości gmin negatywne zjawiska w sferze społecznej przesądziły o wytyczeniu obszaru rewitalizacji. Uwzględniono w badaniach także inne sfery, dzięki czemu uzyskano kompleksową wiedzę o negatywnych zjawiskach w sferze społecznej oraz powiązanych z nimi zjawiskach w innych sferach. Skala powierzchni i liczby mieszkańców obszarów rewitalizacji sprawia, że niespełna 16% mieszkańców Polski staje się przynajmniej pośrednio odbiorcami wsparcia, w którym przeważają działania społeczne. System prowadzi do interwencji o znacznej skali oddziaływania, a problemy diagnozowane w programach mają charakter uniwersalny w skali kraju. Na obszarach rewitalizacji rzadko można wyodrębnić pojedyncze problemy społeczne. Najczęściej występują wiązki albo nawet pajęczyny problemów, na które można odpowiedzieć jedynie pośrednią interwencją. Efektem systemowej regulacji i wsparcia przygotowania programów jest uwzględnienie różnych technik badawczych w badaniach obszarów rewitalizacji, dzięki którym udało się już w części gmin w pogłębiony sposób dotrzeć do problemów mieszkańców, a więc interwencja była w większym stopniu „szyta na miarę”.

Wśród niezamierzonych pozytywnych efektów działań rewitalizacyjnych w wielu gminach można wskazać stopniowe uruchamianie zaangażowania społecznego i finansowego zaangażowania mieszkańców i właścicieli nieruchomości. Dotyczy to zwłaszcza Specjalnych Strefach Rewitalizacji. W SSR zaangażowanie finansowe i organizacyjne inwestorów przewyższa zakres wsparcia z budżetu gminy. Pozytywny jest też oddźwięk społeczny pobudzający partycypacji i zainteresowanie korzystaniem z miejsc aktywności lokalnej na obszarach rewitalizacji. Najważniejsze niezamierzone efekty negatywne to niedoskonałość projektów ożywienia przestrzeni publicznych (wybetonowane rynki i brak zieleni) i ograniczenie korzystania z wyremontowanego zasobu mieszkaniowego gminy przez dotychczasowych najemców.

Ocena skuteczności systemu

Z perspektywy kilku lat wdrażania systemu za wcześnie jest na ocenę skuteczności w odniesieniu do zakładanych rezultatów. Na obecnym poziomie możliwa jest jedynie ocena skuteczności realizacji przedsięwzięć z perspektywy ilościowej. Niezależnie od sfery przedsięwzięcia zaplanowane w GPR są lepiej przygotowane merytorycznie, więc średnio więcej jest realizowanych przedsięwzięć w ramach każdego GPR niż w PR/LPR. Poziom realizacji zaplanowanych działań na obszarach rewitalizacji w ujęciu finansowym można oszacować na poziomie około 15%. Najbardziej skuteczne w realizacji przedsięwzięć w każdej sferze według poziomu wydatkowania środków były miasta na prawach powiatu, najmniej – gminy wiejskie. Wiąże się to z większym uzależnieniem podejmowania działań przez gminy wiejskie od środków zewnętrznych. Jednocześnie często podkreślane jest odroczenie w czasie efektów przedsięwzięć ze względu na długoterminowy horyzont rewitalizacji.

Wybór ścieżki ustawowej (GPR) prowadzenia rewitalizacji przyczynił się do większej skuteczności we włączaniu podmiotów prywatnych do programów rewitalizacji. Obserwacja skutków tego włączenia jest na razie możliwa jedynie w kilku miastach, gdzie funkcjonują dotacje dla właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości. Wykorzystanie narzędzi ustawowych nie jest częste, mimo iż ustawa o rewitalizacji obowiązuje już prawie pięć lat. Specjalne Strefy Rewitalizacji zostały ustanowione dopiero w dziewięciu gminach, zaś MPR nie powstał jeszcze w żadnej gminie, chociaż w czterech przystąpiono do jego opracowania. Stopień skomplikowania narzędzi SSR i niewystarczające przygotowanie gmin do ich szybkiego zastosowania przy ograniczonym horyzoncie czasowym są przyczynami niskiego wykorzystania SSR. Niezbędne do szerokiego upowszechnienia narzędzi jest kilka zmian doprecyzowujących brzmienie istniejących przepisów, w szczególności w odniesieniu do stosowania prawa pierwokupu, dotacji dla właścicieli nieruchomości w SSR i ułatwień w wyjaśnianiu stanów prawnych nieruchomości w SSR.

Skala zaangażowania społecznego była bardzo duża na etapie opracowania programów rewitalizacji, ponieważ konsultacje społeczne były dodatkowo stymulowane poprzez różnego rodzaju działania akcyjne. Frekwencja w czasie konsultacji rzadko przekładała się jednak na faktyczny udział społeczności w formułowaniu programu czy zgłaszanie przedsięwzięć. Komitety Rewitalizacji powstają stopniowo nie tylko w gminach prowadzących działania rewitalizacyjne w ścieżce ustawowej. KR o dużym poczuciu sprawczości, zdefiniowały swoje pole działania poprzez aktywne działanie w ramach kompetencji doradczych określonych w ustawie. Należy promować wśród gmin szkolenia dedykowane członkom Komitetów Rewitalizacji oraz wymianę doświadczeń w ramach Forum Komitetów Rewitalizacji.

Regionalne zasady profilowały w istotny sposób rewitalizację w gminach. Jako najmniej skuteczne narzędzia regionalne można zdecydowanie wskazać ZIT i RLKS. ZIT ze względu na strukturalne niedostosowanie narzędzia interwencji ponadlokalnej ukierunkowanej na budowanie wspólnej polityki aglomeracyjnej do stricte lokalnych działań rewitalizacyjnych.

RLKS natomiast ze względu na trudności w łączeniu funduszy i słabe dostosowanie trybu realizacji przedsięwzięć w ramach LSR do problematyki rewitalizacji. Sprawdżyły się Specjalna Strefa Włączenia i interwencja w ramach OSI, projekty zintegrowane i pożyczki rewitalizacyjne. Zespoły ds. rewitalizacji w urzędach marszałkowskich sprawdżyły się na etapie programowania rewitalizacji we wsparciu przygotowania, a następnie w ocenie programów rewitalizacji. Są w tym zakresie skutecznym ogniwem systemu rewitalizacji bardzo pozytywnie ocenianym. Mniejsze uznanie zdobywają w odniesieniu do fazy wdrażania, kiedy działania wspierające zmniejszyły tempo mimo oczekiwań ze strony gmin i ograniczyły się do opiniowania zmian w programach oraz zmian zakresu przedsięwzięć.

Najpoważniejszymi problemami we wdrażaniu programów rewitalizacji były ograniczone środki finansowe oraz trudności w wyłanianiu wykonawców ze względu na wzrost cen robót budowlanych. Z kolei, 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 korzystne należy ocenić towarzyszące procesowi oceny podwyższenie poziomu wiedzy Zespołów ds. rewitalizacji w urzędach marszałkowskich oraz w gminach. Z tej perspektywy czas nie został zmarnowany, ale wykorzystany dla stworzenia lepszych podstaw systemu wdrażania rewitalizacji.

Ocena użyteczności przyjętych rozwiązań

Rozwiązania ustawowe są postrzegane jako mało użyteczne. Przesądza o tym ich przeregulowanie i dostępność prostszych rozwiązań, a zwłaszcza krótkie terminy w kalendarzu naboru projektów w konkursach o środki UE. Ocena użyteczności narzędzi ustawowych nie poprawi się, dokąd nie zostaną pokryte proste potrzeby gmin w zakresie rewitalizacji. Potrzebna jest promocja narzędzi, aby wraz ze stopniową ewolucją potrzeb gmin, dostępne były coraz bardziej szczegółowe dobre praktyki i studia przypadków pokazujące możliwości zastosowania narzędzi. Czynnikiem zachęcającym samorządy gminne do rozpoczęcia rewitalizacji stały się w dużej mierze dotacje na przygotowanie lub aktualizację programów rewitalizacji. Dodatkowo pojawiła się wyraźna perspektywa możliwości dofinansowania projektów rewitalizacyjnych w ramach RPO. Dla wielu gmin brak tego typu finansowania byłby równoznaczny z odstąpieniem od prowadzenia procesu rewitalizacji. Mimo że w strukturze wydatków na działania rewitalizacyjne dominują środki własne gmin, większość gmin upatruje głównego źródła finansowania w środkach unijnych. Wciąż na niskim poziomie jest świadomość gmin, jakie inne środki finansowe mogą być wykorzystane na cele rewitalizacji. W niskim zakresie są też rozpoznane możliwości korzystania ze środków zwrotnych. Przedsięwzięcia rewitalizacyjne rzadko są wpisywane do wieloletnich prognoz finansowych, najczęściej dopiero w momencie uzyskania środków zewnętrznych.

Jedynie część gmin wykorzystwała szansę związaną ze środkami dotacyjnymi na opracowanie lub aktualizację programów na zbudowanie samowystarczalnego zespołu. W większości przypadków, zwłaszcza w mniejszych gminach, zlecano opracowanie programów na zewnątrz. Gminy negatywnie oceniają potencjał rynku do programowania rewitalizacji. Praca firm zewnętrznych wymaga nadzoru i znacznego zaangażowania ze strony pracowników, bez tego gmina otrzymuje najczęściej słaby dokument. Badanie pokazało znaczne zróżnicowanie potencjału administracyjnego gmin, w szczególności należy wskazać na 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 wyraźnie na potrzebę większego wsparcia gmin miejsko-wiejskich i wiejskich w monitorowaniu efektów działań rewitalizacyjnych, ponieważ tam efekty są najbardziej zagrożone.

Ocena efektywności kosztowej systemu

Zestawienie nakładów na opracowanie programów (ponad 50 mln zł dotacji z PO PT 2014-2020 po uwzględnieniu wkładów własnych gmin) z łącznymi nakładami na działania rewitalizacyjne (niespełna 4,4 mld zł) na koniec 2018 r. prowadzi do wniosku, że zaangażowane środki w opracowanie programów przyniosły niespełna 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, co znacząco podwyższa jeszcze efektywność wydatkowania środków w systemie na opracowanie programów. W większości regionów znacznie przekroczone zostały wskaźniki wykonania w działaniach dotyczących rewitalizacji. Z tej perspektywy można mówić o wysokiej efektywności. Jednocześnie należy podkreślić niktę i wybiórcze powiązanie tych wskaźników z faktycznymi problemami społecznymi w regionach.

Nakłady poniesione na realizację projektów modelowych i pilotażowych są bardzo powoli konsumowane w postaci materiałów na Krajowym Centrum Wiedzy o Rewitalizacji. Należy w większym zakresie upowszechniać materiały wypracowane w ramach pilotaży i projektów modelowych, nie tylko poprzez zasilenie i promocję KCWR, ale realne wykorzystanie dobrych praktyk w procesach szkoleniowych. Za niska w stosunku do osiągnięć wypracowanych przez polskie gminy jest świadomość efektów polskich działań rewitalizacyjnych oraz systemowego ujęcia rewitalizacji za granicą, zwłaszcza wobec skutecznego transferu polskiego podejścia do Mołdawii.

Zdarzają się GPR, które zostały zrealizowane w znacznym stopniu lub w całości, jeśli chodzi o zakładane przedsięwzięcia w związku z dostępem do dedykowanych środków w ramach OSI. Mimo pozornej skuteczności w realizacji, nie można określić ich efektów w odniesieniu do celów interwencji. Programy rewitalizacji powinny mieć różnorodne źródła finansowania oraz przedsięwzięcia rozplanowane zostały w czasie całego okresu obowiązywania, a nie jedynie w pierwszych latach. Ze względu na konieczność rozciągnięcia w czasie zmian w

obszarze rewitalizacji takie podejście powoduje zniechęcenie społeczności lokalnej i uniemożliwia osiągnięcie długoterminowych celów programów.

Europejska Wartość Dodana

Za niska w stosunku do osiągnięć wypracowanych przez polskie gminy jest 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 wiedzy wypracowanej w polskim systemie do Mołdawii, co pozwoliło na skrócenie ścieżki dojścia do zintegrowanych projektów rewitalizacyjnych. Potrzebna jest promocja transferu wiedzy do Mołdawii i jego efektów na poziomie europejskim.

Ocena spójności i trwałości systemu

Podstawowym zaburzeniem stabilności systemu wdrażania rewitalizacji w Polsce był fakt, iż ustawa kilkakrotnie zmieniała "gospodarza", wędrując między departamentami lub ministerstwami. Wyznaczenie „gospodarza” ustawy (Ministerstwo Rozwoju) daje nadzieję na stały strategiczny nadzór nad jej wdrażaniem w ramach systemu. Niezbędna jest dalsza koordynacja prac i współpraca między MFiPR i MR w tym zakresie.

Zasady współpracy poziom krajowy – regiony wykształciły się organicznie w toku współpracy przy okazji konkursów dotacji na opracowanie programów rewitalizacji, teraz następuje kolejna faza ich kształtowania w ramach projektu Regiony Rewitalizacji. Istotnym zaburzeniem spójności systemu jest brak możliwości uchwalania GPR w sytuacji prowadzenia działań rewitalizacyjnych. Rekomendowana jest zmiana przepisu powodującego kontrowersje interpretacyjne.

Aktualny system wspierania rewitalizacji należy ocenić pozytywnie. System jest spójny, a jego rozwój powinien następować w sposób ewolucyjny poprzez dopracowanie słabych stron, w szczególności w zakresie włączenia w sposób widoczny finansowania prywatnego do działań ujmowanych w programach rewitalizacji. Główne zasady systemu sprawdzają się, ale wymagają wzmocnienia poprzez promocję dobrych praktyk. Brakuje instrumentów finansowych w ustawie o rewitalizacji. W badaniu respondenci wskazywali na potrzebę powołania centralnego funduszu rewitalizacji. Zasadne jest także poszerzenie katalogu instrumentów pomocy publicznej na obszarze rewitalizacji lub w SSR. Ich dokładny katalog powinien zostać wypracowany w toku pilotaży wdrożeniowych.

Rekomendacje

Kluczowe w kontekście wniosków z badania jest uzupełnienie systemu o narzędzie finansowe dedykowane rewitalizacji oraz wprowadzenie systemu zachęt dla podmiotów prywatnych, aby ich działania stawały się częścią programów rewitalizacji. Oczekiwany skutkiem będzie przełamanie monotonii źródeł finansowania (budżetów lokalnych oraz środków unijnych) ze względu na zwiększenie zaangażowania środków prywatnych oraz zróżnicowanie środków publicznych oraz komercyjnych. 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. Jednym z rekomendowanych narzędzi do przetestowania jest ulga w podatku dochodowym od osób fizycznych dla pracowników zatrudnionych w Specjalnych Strefach Rewitalizacji przez MSP oraz możliwość uzyskania proporcjonalnej ulgi w podatku dochodowym dla przedsiębiorstwa zatrudniającego tych pracowników.

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) oraz mierniki określające poziom 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.

W nowej 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. Kwestia dotycząca różnicowania podejścia do obszarów miejskich i wiejskich także powinna zostać zaadresowana na poziomie nowej umowy partnerstwa. Potrzebne jest wyraźne wskazanie, że narzędzia rewitalizacji nie są przydatne obszarom wiejskim, lecz zdają w ich przypadku egzamin rozwiązania wypracowane przez województwo opolskie w ramach Odnowy wsi. Należy w związku z tym postulować odrębne konkursy dla obszarów wiejskich z ograniczonymi alokacjami, ponieważ projekty te miały najczęściej niskie budżety i wzmacniały zaangażowanie lokalnych społeczności przez integrację wokół ich wspólnej realizacji.

Aby możliwa była realizacja zmian udoskonalających system rewitalizacji w Polsce potrzeba ścisłej współpracy i koordynacji działań między resortami, które mają rewitalizację w kompetencjach. Niezbędna w szczególności jest nowelizacja ustawy o rewitalizacji – pilna w

zakresie doprecyzowania zasad w okresie przejściowym, kompleksowa z uwzględnieniem szczegółowych zmian postulowanych w raporcie.

Executive summary

Scope and aim of the study

The new 2014-2020 EU financial perspective brought about the need to revise the approach to revitalization activities. This resulted from an evolution that had been taking place in the majority of Western Europe countries over the past 20 years. Spot-oriented projects were replaced by comprehensive undertakings profiled to meet the requirements of a specific area, combining various activity domains and rendering results primarily in the social dimension. This report, drawn up to the order of the Ministry of Development Funds and Regional Policy, presents the results of the first wide-scale study devoted to assessing the outcomes of the system concerned with managing and implementing revitalization processes in Poland. The evaluation was performed four years after the entry into force of the Revitalization Act, i.e. during the so-called “transition period” in which revitalization efforts may follow two distinct paths - they may be based on programs drawn up pursuant to the provisions of the Commune-Level Local Government Act, or pursuant to commune-level revitalization programs that are provided for in the Revitalization Act. The main objective of this study has been to assess the functioning of the revitalization system and to draw conclusions and present recommendations concerning its continued implementation.

Research methodology

In accordance with the requirements set forth in the terms of reference, six research criteria have been adopted, and the list of those criteria was additionally expanded to include permanence. The research criteria have been defined in the following manner:

- impact of the revitalization efforts, evaluated by verifying whether the revitalization has contributed to solving the social problems diagnosed, and by identifying the unintended effects of the system’s functioning;
- efficiency of the system, evaluated by identifying the degree to which the objectives adopted have been achieved;
- usefulness, evaluated by assessing the degree to which the solutions adopted as part of the revitalization system are in line with the needs of the entities participating in the process;
- effectiveness, assessed by defining the relationship between the results achieved and the expenditure borne;
- internal and external coherence;
- European added value;

- permanence, evaluated by determining stability of the revitalization system on the national and regional level, and by verifying - on the local level - whether institutional structures and relationships with the private and non-governmental sector have been established, allowing to maintain the revitalization activities in the years following the completion of the current revitalization program.

Each of the research areas this study is concerned with has been analyzed by synthesizing several research methods and techniques, including those of the following nature:

- qualitative, including desk research, individual and group in-depth interviews;
- heuristic, including expert panels and an implementation workshop;
- quantitative, including quantitative and cartographic analyses;
- monographic - case studies.

Triangulation of the methods has enabled the authors to conduct a thorough and reliable assessment of the system concerned with managing and implementing revitalization processes in Poland.

Assessment of the impact of revitalization activities

An analysis of the intervention logic concerning revitalization programs has been conducted as part of the research process. In the majority of communes, revitalization areas were defined based on negative social phenomena observed. Other areas have been taken into consideration in the research process as well, allowing to obtain in-depth knowledge about negative phenomena in the social sphere, and about the related phenomena taking place in other spheres. Figures concerning the surface area and the number of residents of revitalization zones show that almost 16% of the inhabitants of Poland are the recipients of support, even if only indirectly, with that support consisting primarily in socially-oriented activities. The system results in high-impact interventions, and the problems diagnosed in the course of the programs are universal nationwide. Individual social problems may rarely be distinguished in the revitalization areas. In most cases, bundles or networks of problems are experiences that may only be addressed by means of a direct intervention. Systemic regulation and support for preparing the programs result in research concerning revitalization areas being based on various study techniques. This has already allowed some of the communes to perform in-depth analyses identifying the problems affecting their inhabitants, meaning that the intervention was “tailor-made” to a greater degree.

The unintended positive outcomes of the revitalization efforts observed in numerous communes include gradual enhancement of social and financial involvement of their inhabitants and property owners. This applies, in particular, to Special Revitalization Zones. In SRZ, financial and organizational involvement of investors exceeds the support offered from the commune budget. The positive social perception of the participation-boosting efforts, and interest shown in using local activity centers within the revitalization zones, are observed as well. The most important, unintended negative results include: imperfection of

projects aiming to liven-up public spaces (concrete-paved market squares and lack of green areas), and limited use of the reconditioned residential resources of the commune by previous tenants.

Assessment of the system's effectiveness

As only several years have passed since the system's implementation commenced, it is too early to evaluate its effectiveness in terms of the achievement of the results that were aimed for originally. At present, effectiveness of the undertakings may only be assessed from the quantitative point of view. Regardless of the area they are aimed for, undertakings provided for in Commune Revitalization Programs (CRP) are better prepared from the subject matter-related point of view. This means that the number of undertakings performed under each CRP is higher, on average, than in the case of Revitalization Programs (RP) / Local Revitalization Programs (LRP). As far as the financial metrics are concerned, 15% of the activities planned in the revitalization areas have been completed. Cities with district rights have turned out to be most efficient in implementing undertakings in each of the areas (as far as spending is concerned), while rural communes have ranked last in this category. This stems from the greater dependence of rural communes on external funding. It is also frequently underscored that the results of the undertakings are not visible immediately, due to the long-term nature of the revitalization projects.

Adoption of the statutory revitalization path (CRP) has contributed to increasing the level of success in involving private entities in the revitalization programs. The results of this inclusion may only be observed, so far, in several towns/cities in which subsidies are offered to property owners. The use of statutory tools is not frequent, despite the fact that the Revitalization Act has been in effect for five years now. Special Revitalization Zones (SRZ) have only been established in nine communes so far, while no commune has still established a Spatial Revitalization Plan (SRP), although four have already commenced this process. The complexity of SRZ tools and the insufficient level of preparation of communes for their quick implementation within a limited time frame are the primary reasons behind the popularity of SRZ. Several changes that provide for a more specific wording of the regulations currently in effect are needed to popularize the tools in question. These are related, primarily, to the right of pre-emption while purchasing real estate, subsidies offered to property owners in SRZ, and facilitating the process of determining the legal status of properties within SRZs.

Social involvement was high at the revitalization program preparation phase, as the process of social consultation was additionally stimulated by various campaigns. However, attendance during consultations rarely translated to actual involvement of the community in formulating the program or in submitting specific undertakings. Revitalization Committees are gradually being established not only in the communes that pursue revitalization programs based on the statutory path. Revitalization Committees, with a strong sense of empowerment, have defined their area of activity by offering consulting competence, as

defined in the Act. Training for Revitalization Committees and the exchange of experience within the framework of the Revitalization Committee Forum need to be promoted in the communes.

The process of revitalization in the communes was shaped, to a considerable degree, by regional rules. ITI and CLLD may be identified as by far the least effective regional tools. ITI is ineffective due to the structural unsuitability of the supra-local intervention tool aiming to establish a common agglomeration policy, for the strictly local revitalization activities. CLLD, in turn, is ineffective due to the difficulties in combining funds and due to the fact that the manner in which Local Revitalization Zone undertakings are implemented is poorly matched with revitalization-related needs. The Special Inclusion Zone, Strategic Intervention Areas, integrated projects and revitalization zones have turned out to work well. Revitalization teams working in voivodeship marshal offices have proved to be effective at the revitalization programming phase, by supporting the preparation phase and then in assessing revitalization programs. They serve as efficient elements of the revitalization system with this regard, and are assessed highly. They are not as efficient in the implementation phase, where the pace of support-oriented efforts has dropped despite the expectations of the communes, and have been limited to issuing opinions on amendments to programs or on the changes to the scope of the individual undertakings.

Limited funding and difficulties in appointing contractors, due to the increase in construction work prices, were the most serious problems affecting implementation of revitalization programs. The delays in taking advantage of EU funding earmarked for revitalization, in turn, were caused by prolonged revitalization program assessment procedures. This was caused by the complex requirements set forth in the Guidelines, especially when compared to the previous paths followed by the communes. The expansion of the knowledge of Revitalization Teams working in the voivodeship marshal offices and in communes is a positive outcome accompanying the process. From this point of view, no time has been wasted. It was used to establish a better foundation for the system of implementing revitalization programs.

Assessment of the usefulness of the solutions adopted

The statutory solutions are perceived as not very useful. They are over-regulated and may be replaced by simpler solutions. Short deadlines in EU funding calls are an important factor here, too. The statutory tools will not be assessed any higher until simple revitalization-related needs of the communes are met. The tools need to be promoted to ensure that as the needs of the communes evolve gradually, ever more detailed good practices and case studies showing their capabilities are available. Subsidies offered for drawing up or updating revitalization programs have become a factor encouraging commune-level local governments to commence their revitalization programs. In addition, a clear prospect of obtaining subsidies to co-fund revitalization programs under RRP has appeared. In the case of numerous communes, the lack of this type of funding would be equivalent to abandoning

the revitalization process altogether. Although the structure of revitalization-related expenditure is dominated by the communes' own funds, the majority of communes consider EU funding to be the main source of financing. The level of the communes' awareness as to what other types of funding may be earmarked for revitalization remains low. The ability to take advantage of funding that needs to be repaid has not received sufficient attention as well. Revitalization undertakings are rarely provided for in long-term financial forecasts. In most cases, they are included only after external funding has been obtained.

Only some of the communes have taken advantage of subsidies earmarked for drawing up or updating programs concerned with appointing a self-sufficient team. In most cases, especially in smaller communes, the drawing up of programs was commissioned externally. Communes have a negative opinion on the potential of the revitalization programming market. External companies require supervision and considerable involvement of the commune's employees, as without their participation, the commune usually receives a low-quality document. The study has identified considerable discrepancies in the administration-related potential of communes. In particular, a large disproportion between dozen-strong teams in large town halls, and individual persons dealing with revitalization-related matters and also with other obligations in small town and rural communes, need to be pointed out. Therefore, a clear need to offer better support to town-rural and rural communes has to be stressed, to enhance their monitoring of the outcomes of revitalization activities, as that is where the results are threatened the most.

Assessment of the system's cost effectiveness

Comparison of the cost of drawing up revitalization programs (over PLN 50m in subsidies under the 2014-2020 Technical Assistance Operational Program, with the own contribution of the communes taken into account) with the total spending on revitalization efforts (nearly PLN 4.4bn) at the end of 2018 shows that the funds spent on drawing up the programs have contributed to obtaining nearly 88 times more funds. At the end of May 2020, almost PLN 8.7bn in EU funding (PI 9b) was earmarked for revitalization purposes, which clearly increases the effectiveness of funds spent on drawing up the programs. In the majority of regions, performance indicators originally assumed in connection with revitalization-related undertakings have been considerably exceeded. From this point of view, one may say that high level of effectiveness has been achieved. Simultaneously, insignificant and selective relationship between those indicators and the actual social problems faced by the regions needs to be underlined.

Spending on model and pilot projects is consumed very slowly as materials available in the National Revitalization Knowledge Center. Materials drawn up while implementing pilot and model projects need to be distributed more widely, not only by funding and promoting NRKC, but by actually applying best practices in the training process. The level of awareness about the results of the Polish revitalization undertakings and about the systemic approach

to revitalization adopted abroad is too low compared to the achievements of the Polish communes, especially in light of the effective transfer of the Polish approach to Moldova.

In certain CRP that have been implemented in part or in full in terms of the undertakings assumed, thanks to food access to dedicated funding under Strategic Intervention Areas. Despite their seeming effectiveness, their efficiency in terms of the intervention objectives cannot be determined. Revitalization programs should be based on various funding sources, and the undertakings should be planned for the entire terms of the programs, not only for the first years of their implementation. Due to the need to stretch the revitalization-related changes over time, such an approach discourages the local community and prevents the long-term objectives of the programs from being achieved.

European Added Value

The level of awareness about the results of the Polish revitalization undertakings and about the systemic approach to revitalization adopted abroad is too low compared to the achievements of the Polish communes. Polish towns participate in experience exchange programs and recipients of knowledge, instead of playing the role of parties that actively inspire and create positive solutions. Active participation of Polish cities in European experience exchange networks needs to be promoted, where they may play the role of leaders in terms of revitalization and related issues, e.g. in the URBACT network. The transfer of knowledge created within the Polish system to Moldova is a highly valuable experience too, as it has shortened the path leading to reaching integrated revitalization projects. The transfer of knowledge to Moldova needs to be promoted, and the results of that transfer also need to be promoted on the European level.

Assessment of the system's cohesion and permanence

The main disturbance to the stability of the revitalization implementation system in Poland was the fact that the Revitalisation Act changed the "host" several times, wandering between departments or ministries. The designation of the "host" of the Revitalisation Act (Ministry of Development) gives hope for constant strategic supervision over its implementation within the system. The comprehensive coordination and cooperation between the Ministry of Development Funds and Regional Policy and the Ministry of Development is required. The principles of cooperation between national and regional levels have been developed in an organic manner in the course of calls under which subsidies for drawing up revitalization programs were awarded. Now, another phase of the process has commenced that is connected with the Revitalization Regions project. The cohesion of the system is significantly distorted by the inability to adopt CRP if specific revitalization undertakings are in progress. A regulatory amendment of the provision giving rise to interpretation-related controversy is recommended.

The current system supporting revitalization undertakings needs to be assessed positively. The system is coherent and its development should be of the evolutionary variety, with the

emphasis placed on improving the weaknesses, in particular concerning the visible inclusion of private funding in undertakings provided for in the revitalization programs. The main principles of the system work well but require strengthening by promoting best practices. The Revitalization Act lacks specific financial instruments. In the survey, the respondents were pointing out the need to appoint a central revitalization fund. It is also advisable to expand the catalog of public aid instruments related to specific revitalization areas or SRZs. Their detailed catalog should be worked out in the course of pilot implementation projects.

Recommendations

The key conclusions from the study show that the system needs to be supplemented by a financial tool that is dedicated to revitalization, and that a system of incentives for private entities needs to be introduced, ensuring that their efforts become a part of the revitalization programs. Such an approach will allow to overcome the monotony of funding sources (local budgets and EU funds), as the involvement of private funds will increase and different categories of public and commercial funding will be involved. It is recommended to draw up an expert opinion, as declared in the National Urban Policy 2023, concerning the catalog of public aid tools that are adequate for the needs of entrepreneurs operating and investing within revitalization zones. One of the recommended tools has the form of a personal income tax exemption applicable to employees hired by SMEs in Special Revitalization Zones - a solution that has already been tested. A proportional income tax exemption should also be offered to the company employing such workers.

The regions should be capable of providing specific adjustments to the national revitalization rules. The regional revitalization policy, being the most specific form of the regional rules, should accommodate the specific nature of the region, present the objectives of its revitalization-related cooperation with communes, point out regional instruments adapted to such objectives (e.g. Strategic Intervention Areas, special exclusion zones, integrated projects, revitalization loans) and metrics determining the level of achievement of the policy's objectives thanks to the communes' undertakings. The range of instruments worked out by the regions should be expanded by their own financial instruments supporting undertakings that are aligned with the region's objectives. Development of the regional policy or of its simplified version should be optional.

The new partnership agreement needs to provide for inclusion (as early as possible) of regional Revitalization Teams in the process of verifying correctness of the statutory procedure. Preferably, such inclusion should take place during the process of drawing up the application for identifying degraded and revitalization areas. The issue of differentiating approach to city and rural areas should also be addressed in the new partnership agreement. It needs to be clearly indicated that revitalization tools are not useful for rural areas. In their case, solutions worked out by the Opole Voivodeship under the Rural Renewal (Odnowa Wsi) program work well. In light of the above, separate calls for rural areas need to be

organized, with limited allocations, as such projects were most frequently associated with low budgets and strengthened the involvement of local communities by integrating them around a common cause.

In order to implement the changes that will result in improvement of the Polish revitalization system, close cooperation and coordination of efforts between the Ministries responsible for revitalization is required. In particular, an urgent amendment of the Revitalization Act is required in order to provide for more specific rules applicable during the transition period. The said amendment should be of a comprehensive nature and should take into account the detailed recommendations presented in the report.

Wprowadzenie

Niniejszy dokument, wypracowany na zamówienie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, jest 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, obecna ocena jest dokonywana po czterech latach obowiązywania ustawy o rewitalizacji. Ustawa ta jest aktem prawnym poświęconym zagadnieniu rewitalizacji rozumianej jako zintegrowany proces mający na celu wyprowadzenie obszarów zdegradowanych z kryzysu poprzez kompleksowe działania odpowiadające na zidentyfikowane zjawiska kryzysowe. Po blisko ćwierćwieczu od rozpoczęcia debaty na temat prawnych ram rewitalizacji w ustawie zdefiniowano ten proces, stawiając w centrum kryzys w sferze społecznej, wyznając ramy dla jego prowadzenia i dając gminom nowe narzędzia ustawowe, które miały go usprawnić, a często wręcz umożliwić. Z perspektywy czterech pełnych lat obowiązywania ustawy można pokusić się już o rzetelną ocenę efektów funkcjonujących rozwiązań prawnych.

Jednocześnie niniejsza ewaluacja przypada też na tzw. „okres przejściowy”, tj. czas obowiązywania lokalnych programów rewitalizacji (LPR), tworzonych na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym, których zbieżność z podejściem ustawowym gwarantowało odwołanie do „Wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020”. Lokalne programy rewitalizacji pozostają w mocy prawa do 2023 r. Potem prowadzenie procesu rewitalizacji będzie odbywać się wyłącznie na podstawie programów tworzonych w oparciu o ustawę o rewitalizacji. Dokonanie oceny w takim momencie daje więc szansę na sformułowanie wniosków i rekomendacji, które mogą przyczynić się do podjęcia decyzji o ewentualnych zmianach w samej ustawie, z której w niedalekiej przyszłości obowiązkowo korzystać będą wszystkie gminy, w których prowadzone będą działania rewitalizacyjne.

Wykonany na podstawie szeroko zakrojonych badań raport składa się z trzech zasadniczych części. Zaczyna się od części metodycznej, która obejmuje omówienie celu i przedmiotu badania, jego kontekstu oraz skrótowy opis zastosowanych metod badawczych. Druga część raportu zawiera opis wyników badania wraz z ich analizą i interpretacją. Szczegółowo omówiono w nich pola analizy prowadzonej dla każdego poziomu administracji (krajowego, regionalnego i lokalnego) wraz ze standardami oceny systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce zgodnie z zadanymi w SOPZ kryteriami ewaluacyjnymi. Ostatnia trzecia część raportu zawiera wnioski z przeprowadzonego badania wraz z rekomendacjami.

1. Metodyka badania systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce

1.1. Cele ewaluacji, czyli po co i dla kogo wykonywana jest ewaluacja

Głównym celem badania jest ocena dotychczasowego sposobu funkcjonowania systemu prowadzenia rewitalizacji oraz sformułowanie wniosków i rekomendacji dotyczących jego dalszego funkcjonowania¹. Przy tak sformułowanym celu ocenie w istocie podlegać będzie funkcjonalność systemu jako całości. Odpowiedź na pytanie: czy system realizuje postawione cele i czy czyni to w sposób efektywny, pozwoli na wskazanie ewentualnych słabych elementów i sposobów ich usprawniania.

W założeniu przeprowadzone badanie ewaluacyjne powinno 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 jest 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, niniejsza ewaluacja będzie służyć weryfikacji i rozwinięcia wniosków płynących z wcześniejszych częściowych badań oceniających ramy systemu zarządzania i wdrażania rewitalizacji w Polsce. Głównymi odbiorcami badania są decydenci zarządzający i wdrażający procesy rewitalizacji na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym.

1.2. Przedmiot badania, czyli co oceniamy

Przedmiotem niniejszego badania jest system zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce w wymiarze strategicznym i operacyjnym. Tak sformułowany przedmiot ewaluacji nakłada ramy dla postępowania badawczego, które powinno objąć ocenę funkcjonalności obecnego systemu w wymienionych wymiarach w odniesieniu do możliwych do przewidzenia wyzwań w nadchodzącej przyszłości.

Przełożenie zdefiniowanego powyżej tematu na język badań ewaluacyjnych wymaga wprowadzenia kryteriów badawczych, które pozwolą 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;
- skuteczności – rozumianej jako udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy cele zakładane do osiągnięcia zostały zrealizowane;

¹ Raport metodologiczny 19.12.2019. s. 7; SOPZ, s. 1.

- użyteczności – rozumianej jako odpowiedź na pytanie, czy rozwiązania przyjęte w ramach systemu rewitalizacji były dostosowane do potrzeb 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 wewnątrz i zewnątrz.

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 jest europejska wartość dodana, przez którą w niniejszym badaniu rozumie się kryterium łączące oceny dokonane w ramach pozostałych kryteriów i umożliwiające odpowiedź na pytanie, jakie były korzyści w ujęciu krajowym i międzynarodowym z realizacji rewitalizacji w Polsce w ramach polityki spójności.

Zaproponowane kryteria ewaluacyjne znajdują swoje uszczegółowienie w założeniach badawczych, które z kolei zostały rozbite na pytania badawcze. Szczegółowe powiązania między elementami procesu ewaluacji zostały przedstawione w raporcie metodologicznym będącym załącznikiem do prezentowanego raportu z badania. W tym miejscu dla dokładniejszego zdefiniowania przedmiotu prowadzonego badania przedstawiono główne założenia badawcze.

Wpływ działań rewitalizacyjnych oceniono poprzez następujące składowe:

- 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 związku z kontynuacją dotychczasowych 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 zależności od potrzeb zidentyfikowanych w programach rewitalizacji,
- uzależnienie wyboru ścieżki 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 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 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 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 propozycje modyfikacji w odpowiedzi na postulaty gmin,
- oceny przyczyn niskiego zainteresowania sektora prywatnego udziałem w realizacji programów rewitalizacji.

Przy ocenie kolejnego 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 i modelowych,
- 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 oraz 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.

Europejską wartość dodaną jako kryterium ewaluacyjne analizowano poprzez ocenę korzyści i zagrożeń związanych z ulokowaniem rewitalizacji w ramach 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, a także zaangażowania polskich gmin i regionów w realizację projektów wymiany doświadczeń w zakresie rewitalizacji z miastami i regionami w UE oraz recepcji polskich doświadczeń u partnerów zagranicznych. W ramach tego kryterium uwzględniono też wnioski płynące z:

- wizyt studyjnych w 3 krajach UE w ramach wsparcia doradczego dla miast modelowych i pilotażowych²,
- 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 jest założenie, że sprawny system rewitalizacji powinien prowadzić do możliwie wysokiego³ wykorzystania specyficznych uwarunkowań danego obszaru oraz wzmocnienia jego lokalnych potencjałów (w tym także kulturowych). Sprawność systemu w tym względzie zależy od działań wszystkich poziomów zarządzających i wdrażających procesy rewitalizacji oraz ich wzajemnych relacji. Ponadto ocenie powinno się poddać, czy działania służące wspieraniu procesów rewitalizacji były prowadzone w sposób spójny:

² 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.

³ 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

- wewnątrz (poszczególne działania pomiędzy sobą) oraz
- zewnątrz (z innymi lokalnymi politykami oraz celami oraz kierunkami wynikającymi z dokumentów strategicznych i planistycznych) (Wytyczne, s. 5-6).

Jest 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 relacje między tymi poziomami – powiązania, przepływy informacji, stanowienie zasad i kontrola. Wszystkie te elementy składają się bowiem na podlegający ocenie system.

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 wystąpienia (EUROREG 2010; Uniregio 2012).

Wskazywano jednak także, że przyjmowane w projektach założenia dotyczące pozytywnego wpływu zmian w sferze technicznej na rozwój gospodarczy obszaru nie zawsze się sprawdzały (Uniregio 2012; Dyspersja 2013). We wszystkich analizowanych ewaluacjach podkreślano natomiast brak satysfakcjonujących efektów w sferze społeczno-gospodarczej (EUROREG 2010; Dyspersja 2013; Ekover 2013; Uniregio 2012). Kluczowe było 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 zadowalająca (Dyspersja 2013; ReSource 2013), przez co instytucje realizujące projekty rewitalizacyjne nie traktowały rewitalizacji jako wartościowego narzędzia interwencji (Dyspersja 2013). Chociaż przedsięwzięcia rewitalizacyjne miały zazwyczaj pozytywny wpływ na jakość życia, nie można było stwierdzić, na ile zmiany były trwałe (Uniregio 2012; Ekover 2013). W trakcie niniejszego badania należy ocenić, w jakim stopniu obserwacje

z poprzedniego okresu programowania utrzymują się w obecnym, mimo zmian o charakterze systemowym.

Wraz ze stworzeniem systemowych ram prowadzenia działań rewitalizacyjnych przez ustawę i Wytyczne, a następnie projekty pilotażowe i modelowe i 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. (MliR 2018). 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 (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 Wytycznymi. 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 2018, s. 55-63) wskazują, że system jest stopniowo doskonały, tworzone jest zaplecze instytucjonalne i kadrowe dla jego funkcjonowania. 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” (MliR 2018, s. 57). 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 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 wewnątrzgminnym. 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 odmiennosc 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 ośrodków. Potrzebne jest wychwycenie tej specyfiki i weryfikacja potrzeby zróżnicowania zasad prowadzenia rewitalizacji w zależności od wielkości JST. Wskazano m.in.

odmiennosc 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 dostarcza 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 (Jarczewski, Kułaczowska 2019):

- 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 infrastrukturalnych;
- dominują 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 2 gminy 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, podczas gdy 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 przedsięwzięć.

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 3 modułach tematycznych, poprzez Koordynatorów tych Zespołów w urzędach marszałkowskich. Przydatne mogą być także wnioski z Planu ulepszeń opracowywanego w ramach sieci Partnerskiej Inicjatywy Miast oraz z Ewaluacji śródkresowej Programu Pomoc Techniczna 2014-2020. Mogą być one pomocne zwłaszcza przy próbie odpowiedzi na pytania o efektywność kosztową systemu rewitalizacji. Wraz z realizacją projektów pilotażowych i modelowych były także realizowane częściowe badania poświęcone wybranym zagadnieniom z zakresu rewitalizacji. W czerwcu 2019 r.

opublikowano raport dotyczący Komitetów Rewitalizacji⁴, a jesienią 2019 r. analizę poświęconą Specjalnym Strefom Rewitalizacji⁵.

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

1.4. Skrócony opis zastosowanych metod badawczych

Do przeprowadzenia niniejszego 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.

⁴ [Jak funkcjonują Komitety Rewitalizacji w praktyce? - raport z badania Komitetów Rewitalizacji](#). Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju. Warszawa, kwiecień 2019 r.

⁵ [Jak funkcjonują Specjalne Strefy Rewitalizacji w praktyce? – raport z badania narzędzi ustawowych w zakresie rewitalizacji w Polsce](#). Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju. Warszawa, październik 2019 r.

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.

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:

- 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 propozycje legislacyjne dot. 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,

- opracowań szczegółowych wykonanych przez Instytut Rozwoju Miast 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 traktują rewitalizację jako narzędzie zmiany sytuacji w mieście/gminie,
- nie pozorują prowadzonych działań rewitalizacyjnych,
- programy rewitalizacji opracowały, aby służyły osiągnięciu zmiany, a nie jedynie pozyskaniu funduszy na przedsięwzięcia ogólnogminne czy ogólnomiejskie.

Poza tym dzięki doborowi gmin badaniem objęte zostały wszystkie województwa, z uwzględnieniem specyfiki regionalnych uwarunkowań prowadzenia (głównie finansowania) działań rewitalizacyjnych – horyzontalne zasady w danym województwie (poziom administracji wojewódzkiej) oraz zostały zróżnicowane typy gmin w ramach poszczególnych województw zgodnie z wymaganiami SOPZ.

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 (w uzasadnionych przypadkach – w przypadku gmin, w których funkcjonują Zespoły ds. Rewitalizacji),
- 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 respondentów trudno dostępnych 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).

Przedmiotem analiz prowadzonych 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. Eksperti, którzy zaangażowani byli w tworzenie systemu rewitalizacji (*theory-based evaluation*), 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 przyświecającym 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 (EVA) 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 research 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 Polsce i w niektórych przypadkach (Włochy) miała i nadal ma dramatyczny przebieg, postanowiono zmienić technikę badawczą. Przeprowadzono indywidualne wywiady telefoniczne (TDI) z zespołami z Poznania, Katowic, Grajewą, 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. Po drugie, opracowano i przesłano wybranym osobom uczestniczącym w realizacji projektów międzynarodowych, w tym w ramach programów POWER i URBACT, ankietę zawierającą pytania odnoszące się do EVA.

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 oraz 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 warto wskazać analizę SWOT/TOWS, analizę kartograficzną, analizę danych jakościowych i ilościowych.

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 jest 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. Jest 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. Był to kierunek obrany w ostatnich latach, który wynikał z konieczności zwiększenia efektywności procesu rewitalizacji. Krytyka wybrzmiewała zarówno w literaturze przedmiotu (Smith 1999; Sanderson 2002; North, Syrett 2008; Thomson 2008; Rae 2011), publicystyce (Williams 2008, s. 36), jak i w raportach ewaluacyjnych na poziomie krajowym (np. ODPM 2004) i europejskim (Barca 2009). 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. Barci (2009), 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” (NIK 2016, s. 8).

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 strategicznych dokumentów pt. Krajowa Polityka Miejska 2023 (KPM 2015) oraz ustawy o rewitalizacji, a także 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 – 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 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 – 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, 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 był on odmienny od realizowanego obecnie, w okresie 2014-2020, ponieważ obejmował różne etapy działania. W pierwszym okresie 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 okresie 2014-2020

polega na odwróceniu kolejności zdarzeń, tj. najpierw przeprowadza się analizy i badania terenowe na obszarze całej gminy, a następnie na podstawie tych analiz zostaje wskazany obszar rewitalizacji.

Modyfikacja koncepcji rewitalizacji odnosi się również do kryteriów identyfikacji obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji. W okresie 2007-2013 wprowadzono pierwsze regulacje (dalej: Wytyczne dot. mieszkalnictwa), którymi wprowadzono ogólnie 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 (KPM 2015). 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 mogą posługiwać się różnymi typami wskaźników od typowych i standardowych, po specyficzne dla poszczególnych miast, np. popegeerowskich, poprzemysłowych. Zasady zawarte w Wytycznych dotyczą nie tylko kompleksowego podejścia do delimitacji obszarów rewitalizacji, ale również do tworzenia programu rewitalizacji. Wskazują na konieczność koncentracji działań, komplementarności – przestrzennej, problemowej, proceduralno-instytucjonalnej, międzyokresowej, finansowej oraz zasady partnerstwa i partycypacji. Odnoszą 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.

Na etapie wyznaczania granic obszaru rewitalizacji zaczynają 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, 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 zezwala 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 jest obecnie 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 funkcjonujących 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 publicznego (Jadach-Sepiolo 2009).

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 zabytków (BMVBS/BBR 2007).

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),
- wspieranie partnerstwa publiczno-prywatnego i zaangażowania społeczności lokalnej, a w szczególności reprezentujących ją organizacji pozarządowych (Herbst 2009).

Polityka rewitalizacji dotyczy nie tylko prowadzenia działań rewitalizacyjnych przez sektor publiczny. Zaangażowanie innych podmiotów, na zasadzie partnerstwa, innej relacji bądź zupełnie niezależne 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, także 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:

Tabela 1. 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)
Institutionalno-regulacyjne			
Finansowe			
Zarządcze			
Partycypacyjne			

Źródło: Jadach-Sepioto 2009.

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 interesariuszy (Janas, Jarczewski, Wańkiewicz 2010).

2.3. Pola analizy dla poziomów administracji publicznej w systemie zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce

Każdy z poziomów administracji publicznej (krajowy, regionalny i lokalny) zaangażowanych w proces rewitalizacji, pełni w badanym systemie inną rolę i tym samym w inny, specyficzny sposób przyczynia się do jego sprawnego funkcjonowania.

Rola poziomu krajowego została zdeterminowana przez podział kompetencji w ustawie o działach administracji rządowej, zapisy dokumentów strategicznych, w szczególności Strategii na rzecz odpowiedzialnego Rozwoju wraz z wynikającymi z niej projektami strategicznymi. Zgodnie z Umową Partnerstwa 2014-2020 jest zapewnienie warunków dla właściwej rewitalizacji, tj. procesu:

- zintegrowanego i kompleksowego,
- przygotowywanego i prowadzonego z uwzględnieniem realnej partycypacji społecznej,
- przeciwdziałającego procesom degradacji związanym m.in. z postępującą degradacją tkanki miejskiej (w tym mieszkaniowej), erozją stosunków społecznych, niekorzystnymi procesami demograficznymi (migracje, depopulacja), przestrzennymi (suburbanizacja),

infrastrukturalnymi (niesprawny transport, niska efektywność energetyczna), kulturowymi (degradacja materialna obiektów dziedzictwa kulturowego, spadek uczestnictwa w kulturze) oraz środowiskowymi (zanieczyszczenie środowiska).

Zadaniem poziomu rządowego jest więc stworzenie optymalnych mechanizmów przyczyniających się do jak najefektywniejszej realizacji projektów rewitalizacyjnych (Wytyczne, s. 8).

Rolą poziomu regionalnego w zakresie rewitalizacji jest takie zaprojektowanie rozwiązań w dokumentach i procedurach tworzonych na tym poziomie, aby umożliwić podmiotom działającym na poziomie lokalnym realizację skoordynowanych projektów rewitalizacyjnych, obejmujących różne sfery i działania w ramach różnych priorytetów inwestycyjnych i pozainwestycyjnych. Instytucje Zarządzające RPO, które przeznaczają środki na współfinansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych, mają zapewnić ich zgodność z celami RPO i właściwą logikę interwencji w zakresie rewitalizacji (Wytyczne, s. 10).

Natomiast **poziom lokalny** odpowiada za bezpośrednie działania rewitalizacyjne, mające współrealizować kompleksowy proces wyprowadzania wskazanych na tym poziomie obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysowego. Proces ten powinien być „całościowy”, a więc zawierać powiązane wzajemnie przedsięwzięcia obejmujące kwestie społeczne oraz gospodarcze lub przestrzenno-funkcjonalne lub techniczne lub środowiskowe, integrujące interwencję na rzecz społeczności lokalnej, przestrzeni i lokalnej gospodarki, skoncentrowane terytorialnie i prowadzone w sposób zaplanowany oraz zintegrowany, co mają zapewnić tworzone samodzielnie przez lokalne władze publiczne programy rewitalizacji (Wytyczne, s. 6).

System zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji, będący przedmiotem ewaluacji jest więc złożonym układem podmiotów realizujących zadanie rewitalizacji w Polsce. W tym miejscu warto zaznaczyć, że zadania, które przypadają poszczególnym poziomom administracji publicznej w odniesieniu do tego systemu nie zostały ujęte w wyczerpujący sposób w jednym dokumencie. Dodatkowo, poprzez zakorzenienie przedsięwzięć rewitalizacyjnych w reżimie wydatkowania środków UE w ramach programów operacyjnych obowiązują w stosunku do nich wymagania i zasady wynikające z ogólniejszych aktów prawnych i dokumentów.

Najważniejszymi aktami określającymi rolę podmiotów publicznych w systemie są wspomniane już wielokrotnie ustawa o rewitalizacji oraz Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020. Do pozostałych dokumentów, które dookreślają zakres zadań należą m.in.:

- uchwała Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2010 r. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie (Monitor Polski rok 2011 nr 36 poz. 423),

- ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020⁶, tzw. ustawa wdrożeniowa,
- uchwała nr 198 Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej,
- Zarządzenie nr 83 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Polityki Rewitalizacji „Krajowy Komitet Rewitalizacji” uchylone Zarządzeniem nr 200 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie zniesienia niektórych organów pomocniczych Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów,
- uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.),
- uchwała nr 102 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030”.

Nałożenie zagadnień badawczych przypisanych do poszczególnych kryteriów na powyżej wymienione zadania, wyznacza pola analizy dla każdego z poziomów administracji publicznej.

Większość zagadnień badawczych została w raporcie opisana zgodnie z poniższym podziałem. Dwa zagadnienia badawcze przypisane do kryterium użyteczności (pytanie badawcze: „Czy aktualny system wspierania rewitalizacji ułatwia prowadzenie działań rewitalizacyjnych? Jakie są jego mocne i słabe strony? Czy jest elastyczny wobec pojawiających się wyzwania?”) zostały szczegółowo przeanalizowane w analizie SWOT. Analiza trwałości systemu analizowana jest łącznie dla poziomu krajowego i regionalnego, zaś spójność dla wszystkich trzech poziomów.

⁶ T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1431 z późn. zm.

Tabela 2. Weryfikacja założeń badawczych w oparciu o ocenę funkcjonowania poszczególnych poziomów administracji publicznej w systemie zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce

KRYTERIUM EWALUACJI	PYTANIA BADAWCZE	ZAŁOŻENIA BADANIA	POZIOMY ADMINISTRACJI (KRAJOWY, REGIONALNY I LOKALNY)
WPŁYW DZIAŁAŃ REWITALIZACYJNYCH	Czy realizacja rewitalizacji w ramach funkcjonującego systemu przyczyniła się do rozwiązania (całkowicie lub częściowo) zdiagnozowanych problemów społecznych?	Ocena adekwatności zaplanowanych działań gmin w programach rewitalizacji w stosunku do zdefiniowanych problemów społecznych.	Poziom lokalny
WPŁYW DZIAŁAŃ REWITALIZACYJNYCH	Czy realizacja rewitalizacji w ramach funkcjonującego systemu przyczyniła się do rozwiązania (całkowicie lub częściowo) zdiagnozowanych problemów społecznych?	Ocena skali wpływu realizowanych działań na zdiagnozowane problemy społeczne.	Poziom lokalny
WPŁYW DZIAŁAŃ REWITALIZACYJNYCH	Czy realizacja rewitalizacji w ramach funkcjonującego systemu przyczyniła się do rozwiązania (całkowicie lub częściowo)	Weryfikacja problemów społecznych wskazanych w programach rewitalizacji w odniesieniu do zapisów dokumentów strategicznych na poziomie krajowym (Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju) i regionalnym.	Poziomy krajowy i regionalny

KRYTERIUM EWALUACJI	PYTANIA BADAWCZE	ZAŁOŻENIA BADANIA	POZIOMY ADMINISTRACJI (KRAJOWY, REGIONALNY I LOKALNY)
	zdiagnozowanych problemów społecznych?		
WPŁYW DZIAŁAŃ REWITALIZACYJNYCH	Czy realizacja rewitalizacji w ramach funkcjonującego systemu przyczyniła się do rozwiązania (całkowicie lub częściowo) zdiagnozowanych problemów społecznych?	Ocena wpływu zrealizowanych działań podjętych w ramach programów rewitalizacji na rozwiązanie problemów społecznych wskazanych w dokumentach strategicznych na poziomie krajowym i regionalnym.	Poziomy krajowy i regionalny
WPŁYW DZIAŁAŃ REWITALIZACYJNYCH	Jakie są niezamierzone efekty dotychczasowej realizacji działań rewitalizacyjnych?	Ocena pozytywnych i negatywnych niezamierzonych oddziaływań dotychczasowych działań rewitalizacyjnych.	Poziomy regionalny i lokalny
WPŁYW DZIAŁAŃ REWITALIZACYJNYCH	Jakie są niezamierzone efekty dotychczasowej realizacji działań rewitalizacyjnych?	Weryfikacja realizacji zasady komplementarności zaplanowanych działań.	Poziom lokalny
SKUTECZNOŚĆ SYSTEMU	Jak oceniana jest skuteczność interwencji na obszarach	Ocena skuteczności interwencji założonych w programach rewitalizacji w odniesieniu do poszczególnych sfer, w których zostały przewidziane działania oraz w odniesieniu	Poziom lokalny

KRYTERIUM EWALUACJI	PYTANIA BADAWCZE	ZAŁOŻENIA BADANIA	POZIOMY ADMINISTRACJI (KRAJOWY, REGIONALNY I LOKALNY)
	rewitalizowanych? Czy osiągnięte zostały zamierzone efekty realizacji działań rewitalizacyjnych (społeczne, techniczne, gospodarcze)?	do zdiagnozowanych problemów na etapie wyznaczania obszaru rewitalizacji.	
SKUTECZNOŚĆ SYSTEMU	Czy i w jaki sposób wybór ścieżki LPR lub GPR wpłynął na skuteczność działań rewitalizacyjnych? W jakim zakresie wykorzystano specyfikę GPR i jego narzędzi wobec rozwiązania zdiagnozowanych problemów?	Weryfikacja wpływu wyboru ścieżki LPR lub GPR na skuteczność realizacji zaplanowanych przedsięwzięć.	Poziom lokalny
SKUTECZNOŚĆ SYSTEMU	Czy i w jaki sposób wybór ścieżki LPR lub GPR wpłynął na skuteczność działań rewitalizacyjnych? W jakim zakresie	Ocena zakresu wykorzystania narzędzi ustawowych w zależności od potrzeb zidentyfikowanych w programach rewitalizacji.	Poziom lokalny

KRYTERIUM EWALUACJI	PYTANIA BADAWCZE	ZAŁOŻENIA BADANIA	POZIOMY ADMINISTRACJI (KRAJOWY, REGIONALNY I LOKALNY)
	wykorzystano specyfikę GPR i jego narzędzi wobec rozwiązania zdiagnozowanych problemów?		
SKUTECZNOŚĆ SYSTEMU	Czy i w jaki sposób wybór ścieżki LPR lub GPR wpłynął na skuteczność działań rewitalizacyjnych? W jakim zakresie wykorzystano specyfikę GPR i jego narzędzi wobec rozwiązania zdiagnozowanych problemów?	Weryfikacja uzależnienia wyboru ścieżki od potrzeby zastosowania narzędzi ustawowych.	Poziom lokalny
SKUTECZNOŚĆ SYSTEMU	Jakie są mocne i słabe strony praktyki wdrażania instrumentów ustawowych (SSR, MPR, podwyższona stawka podatku od nieruchomości), jak	Ocena bieżącej praktyki stosowania narzędzi ustawowych, w tym barier ich stosowania.	Poziomy krajowy i lokalny

KRYTERIUM EWALUACJI	PYTANIA BADAWCZE	ZAŁOŻENIA BADANIA	POZIOMY ADMINISTRACJI (KRAJOWY, REGIONALNY I LOKALNY)
	oceniana jest skuteczność tych narzędzi?		
SKUTECZNOŚĆ SYSTEMU	Jakie są mocne i słabe strony praktyki wdrażania instrumentów ustawowych (SSR, MPR, podwyższona stawka podatku od nieruchomości), jak oceniana jest skuteczność tych narzędzi?	Zebrań opinii o skuteczności tych narzędzi.	Poziomy krajowy, regionalny i lokalny
SKUTECZNOŚĆ SYSTEMU	Jakie są mocne i słabe strony praktyki wdrażania instrumentów ustawowych (SSR, MPR, podwyższona stawka podatku od nieruchomości), jak oceniana jest skuteczność tych narzędzi?	Ocena potrzeby modyfikacji narzędzi ustawowych poprzez nowelizację.	Poziomy krajowy i lokalny
SKUTECZNOŚĆ	Jakie są mocne i słabe strony praktyki wdrażania	Ocena potrzeby promocji narzędzi ustawowych w związku z niewielką rozpoznawalnością.	Poziomy krajowy i lokalny

KRYTERIUM EWALUACJI	PYTANIA BADAWCZE	ZAŁOŻENIA BADANIA	POZIOMY ADMINISTRACJI (KRAJOWY, REGIONALNY I LOKALNY)
SYSTEMU	instrumentów ustawowych (SSR, MPR, podwyższona stawka podatku od nieruchomości), jak oceniana jest skuteczność tych narzędzi?		
SKUTECZNOŚĆ SYSTEMU	Czy obserwowana skala zaangażowania społecznego przekłada się na proces programowania i wdrażania rewitalizacji? Czy Komitety Rewitalizacji spełniają swoją rolę i jaka jest skuteczność ich działania?	Weryfikacja realizacji zasady partnerstwa i partycypacji we wdrażaniu programów i funkcjonowaniu Komitetów Rewitalizacji.	Poziom lokalny
SKUTECZNOŚĆ SYSTEMU	Czy Zespoły ds. Rewitalizacji funkcjonujące przy marszałkach województw spełniają swoją rolę i jaka jest skuteczność ich	Ocena skuteczności realizacji zadań Zespołów ds. Rewitalizacji funkcjonujących przy marszałkach województw.	Poziom lokalny

KRYTERIUM EWALUACJI	PYTANIA BADAWCZE	ZAŁOŻENIA BADANIA	POZIOMY ADMINISTRACJI (KRAJOWY, REGIONALNY I LOKALNY)
	działania?		
SKUTECZNOŚĆ SYSTEMU	Czy Zespoły ds. Rewitalizacji funkcjonujące przy marszałkach województw spełniają swoją rolę i jaka jest skuteczność ich działania?	Ocena poziomu wiedzy w gminach w zależności od wdrożonych programów wspierających.	Poziom lokalny
SKUTECZNOŚĆ SYSTEMU	Które z mechanizmów (np. opracowanych przez IZ RPO) i instrumentów (np. RLKS) są najbardziej i najmniej skuteczne we wdrażaniu rewitalizacji i dlaczego?	Ocena regionalnych zasad (w regionach, które je wypracowały) i instrumentów wspierających rewitalizację pod kątem skuteczności.	Poziom regionalny
SKUTECZNOŚĆ SYSTEMU	Które z mechanizmów (np. opracowanych przez IZ RPO) i instrumentów (np. RLKS) są najbardziej i najmniej skuteczne we	Weryfikacja możliwości skutecznego wykorzystania RLKS we wdrażaniu rewitalizacji (na przykładzie województwa kujawsko-pomorskiego i podlaskiego).	Poziomy krajowy i regionalny

KRYTERIUM EWALUACJI	PYTANIA BADAWCZE	ZAŁOŻENIA BADANIA	POZIOMY ADMINISTRACJI (KRAJOWY, REGIONALNY I LOKALNY)
	wdrażaniu rewitalizacji i dlaczego?		
SKUTECZNOŚĆ SYSTEMU	Jakie były bariery dla wykorzystania środków UE na działania rewitalizacyjne w obecnej perspektywie finansowej?	Ocena przyczyn powolnego wydatkowania środków UE na działania rewitalizacyjne w obecnej perspektywie finansowej, w szczególności w odniesieniu do procedury oceny programów rewitalizacji.	Poziomy krajowy i regionalny
UŻYTECZNOŚĆ PRZYJĘTYCH ROZWIĄZAŃ	Czy aktualny system wspierania rewitalizacji ułatwia prowadzenie działań rewitalizacyjnych? Jakie są jego mocne i słabe strony? Czy jest elastyczny wobec pojawiających się wyzwań?	Identyfikacja mocnych i słabych stron aktualnego systemu wspierania rewitalizacji.	Poziomy krajowy i regionalny
UŻYTECZNOŚĆ PRZYJĘTYCH ROZWIĄZAŃ	Czy aktualny system wspierania rewitalizacji ułatwia prowadzenie działań rewitalizacyjnych? Jakie są jego mocne i słabe strony? Czy jest elastyczny	Ocena elastyczności systemu na wszystkich poziomach administracji (rząd, regiony, gminy).	Poziomy krajowy i regionalny

KRYTERIUM EWALUACJI	PYTANIA BADAWCZE	ZAŁOŻENIA BADANIA	POZIOMY ADMINISTRACJI (KRAJOWY, REGIONALNY I LOKALNY)
	wobec pojawiających się wyzwań?		
UŻYTECZNOŚĆ PRZYJĘTYCH ROZWIĄZAŃ	Czy zadania związane z rewitalizacją były adekwatne do potencjału administracyjnego gminy? W jakim stopniu programowanie odbyło się własnymi siłami gminy, a w jakim były to działania zlecone wykonawcom zewnętrznym?	Ocena zdolności instytucjonalnych gmin do programowania rewitalizacji oraz prowadzenia zintegrowanych działań rewitalizacyjnych.	Poziomy krajowy i regionalny
UŻYTECZNOŚĆ PRZYJĘTYCH ROZWIĄZAŃ	Czy zadania związane z rewitalizacją były adekwatne do potencjału administracyjnego gminy? W jakim stopniu programowanie odbyło się własnymi siłami gminy, a w jakim były to działania zlecone wykonawcom	Weryfikacja skali wykorzystania potencjału podmiotów zewnętrznych w programowaniu działań rewitalizacyjnych oraz prowadzeniu działań partycypacyjnych.	Poziom lokalny

KRYTERIUM EWALUACJI	PYTANIA BADAWCZE	ZAŁOŻENIA BADANIA	POZIOMY ADMINISTRACJI (KRAJOWY, REGIONALNY I LOKALNY)
	zewnątrznym?		
UŻYTECZNOŚĆ PRZYJĘTYCH ROZWIĄZAŃ	Jakie trudności zostały zidentyfikowane dotychczas w procesie programowania i realizacji rewitalizacji?	Ocena trudności i barier w programowaniu i wdrażaniu rewitalizacji, w szczególności w zależności od wielkości gminy.	Poziom regionalny i lokalny
UŻYTECZNOŚĆ PRZYJĘTYCH ROZWIĄZAŃ	Jakie były źródła finansowania działań rewitalizacyjnych? W jakim stopniu udało się zaangażować środki inne niż wsparcie UE?	Identyfikacja źródeł finansowania działań rewitalizacyjnych.	Poziom lokalny
UŻYTECZNOŚĆ PRZYJĘTYCH ROZWIĄZAŃ	Jakie były źródła finansowania działań rewitalizacyjnych? W jakim stopniu udało się zaangażować środki inne niż wsparcie UE?	Weryfikacja skali wykorzystania środków innych niż UE w finansowaniu działań rewitalizacyjnych.	Poziom lokalny
UŻYTECZNOŚĆ	Jakie były źródła	Ocena skali przewidywania środków na przedsięwzięcia	Poziom lokalny

KRYTERIUM EWALUACJI	PYTANIA BADAWCZE	ZAŁOŻENIA BADANIA	POZIOMY ADMINISTRACJI (KRAJOWY, REGIONALNY I LOKALNY)
PRZYJĘTYCH ROZWIĄZAŃ	finansowania działań rewitalizacyjnych? W jakim stopniu udało się zaangażować środki inne niż wsparcie UE?	podstawowe w wieloletnich prognozach finansowych.	
UŻYTECZNOŚĆ PRZYJĘTYCH ROZWIĄZAŃ	Czy katalog narzędzi zaproponowanych w Ustawie o rewitalizacji odpowiada potrzebom gmin – czy jest wystarczający lub powinien zostać zmodyfikowany?	Ocena pełnego katalogu narzędzi przewidzianych w ustawie o rewitalizacji oraz propozycje modyfikacji w odpowiedzi na postulaty gmin.	Poziom krajowy
UŻYTECZNOŚĆ PRZYJĘTYCH ROZWIĄZAŃ	W jaki sposób działania rewitalizacyjne odbierane są przez interesariuszy procesu?	Ocena przyczyn niskiego zainteresowania sektora prywatnego udziałem w realizacji programów rewitalizacji.	Poziom lokalny
EFEKTYWNOŚĆ KOSZTOWA SYSTEMU REWITALIZACJI	Czy system wspierania rewitalizacji jest efektywny - w jakim stopniu nakłady były proporcjonalne do	Zestawienie nakładów na opracowanie programów rewitalizacji i uzyskanych efektów w ujęciu finansowym (zaangażowane środki), rzeczowym (uzyskane produkty) oraz pożądanym zmian (rezultaty zgodne z celami programu).	Poziom regionalny

KRYTERIUM EWALUACJI	PYTANIA BADAWCZE	ZAŁOŻENIA BADANIA	POZIOMY ADMINISTRACJI (KRAJOWY, REGIONALNY I LOKALNY)
	produktów, wyniku?		
EFEKTYWNOŚĆ KOSZTOWA SYSTEMU REWITALIZACJI	Czy system wspierania rewitalizacji jest efektywny - w jakim stopniu nakłady były proporcjonalne do produktów, wyniku?	Zestawienie nakładów na działania partycypacyjne z efektami w postaci projektów realizowanych przez podmioty niepubliczne, w tym z zaangażowaniem środków niepublicznych.	Poziom regionalny
EFEKTYWNOŚĆ KOSZTOWA SYSTEMU REWITALIZACJI	Czy system wspierania rewitalizacji jest efektywny - w jakim stopniu nakłady były proporcjonalne do produktów, wyniku?	Ocena wykorzystania przez gminy wniosków i materiałów z projektów pilotażowych i modelowych.	Poziom krajowy
SPÓJNOŚĆ	Czy system rewitalizacji jest spójny wewnętrznie?	Ocena harmonijnego funkcjonowania systemu rewitalizacji (struktury organizacyjno-prawne, finansowanie, zarządzanie, partycypacja podmiotów spoza sektora publicznego).	Poziomy krajowy
SPÓJNOŚĆ	Czy zaproponowane rozwiązania i praktyka działania są spójna z	Ocena powiązań z komplementarnymi politykami publicznymi, szczególnie w ramach Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju oraz Krajowej Polityki Miejskiej	Poziomy krajowy

KRYTERIUM EWALUACJI	PYTANIA BADAWCZE	ZAŁOŻENIA BADANIA	POZIOMY ADMINISTRACJI (KRAJOWY, REGIONALNY I LOKALNY)
	innymi dokumentami i działaniami krajowymi istotnymi dla badanego obszaru?	2023.	
SPÓJNOŚĆ	Czy zaproponowane rozwiązania i praktyka działania są spójna z innymi dokumentami i działaniami na poziomie UE?	Weryfikacja poziomu spójności polskiego systemu rewitalizacji z politykami publicznymi na poziomie UE.	Poziomy krajowy
EUROPEJSKA WARTOŚĆ DODANA	Czy dotychczasowe funkcjonowanie systemu rewitalizacji dzięki realizacji w ramach polityki spójności było korzystne dla Polski?	Weryfikacja korzyści i zagrożeń związanych z ulokowaniem rewitalizacji w ramach polityki spójności.	Poziomy krajowy
EUROPEJSKA WARTOŚĆ DODANA	Czy dotychczasowe funkcjonowanie systemu rewitalizacji dzięki realizacji w ramach polityki spójności było korzystne dla Polski?	Ocena skali zależności polskiego rozumienia rewitalizacji i szans na realizację programów rewitalizacji od finansowania w ramach polityki spójności.	Poziomy krajowy

KRYTERIUM EWALUACJI	PYTANIA BADAWCZE	ZAŁOŻENIA BADANIA	POZIOMY ADMINISTRACJI (KRAJOWY, REGIONALNY I LOKALNY)
EUROPEJSKA WARTOŚĆ DODANA	Czy dotychczasowe funkcjonowanie systemu rewitalizacji dzięki realizacji w ramach polityki spójności w Polsce doprowadziło do powstania korzyści na poziomie UE?	Ocena skali promocji polskich dobrych praktyk (w tym wynikających z projektów pilotażowych i modelowych) w krajach UE.	Poziomy krajowy, regionalny i lokalny
EUROPEJSKA WARTOŚĆ DODANA	Czy dotychczasowe funkcjonowanie systemu rewitalizacji dzięki realizacji w ramach polityki spójności w Polsce doprowadziło do powstania korzyści na poziomie UE?	Weryfikacja zaangażowania polskich gmin i regionów w realizację projektów wymiany doświadczeń w zakresie rewitalizacji z miastami i regionami w UE oraz recepcji polskich doświadczeń u partnerów zagranicznych.	Poziomy regionalny i lokalny
EUROPEJSKA WARTOŚĆ DODANA	Czy dotychczasowe funkcjonowanie systemu rewitalizacji dzięki realizacji w ramach polityki spójności w Polsce doprowadziło do	Wnioski płynące z wizyt studyjnych w 3 krajach UE w ramach wsparcia doradczego dla miast modelowych i pilotażowych (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	Poziomy krajowy, regionalny i lokalny

KRYTERIUM EWALUACJI	PYTANIA BADAWCZE	ZAŁOŻENIA BADANIA	POZIOMY ADMINISTRACJI (KRAJOWY, REGIONALNY I LOKALNY)
	powstania korzyści na poziomie UE?	system rewitalizacji).	
EUROPEJSKA WARTOŚĆ DODANA	Czy dotychczasowe funkcjonowanie systemu rewitalizacji dzięki realizacji w ramach polityki spójności w Polsce doprowadziło do powstania korzyści na poziomie UE?	Wnioski wynikające z konkursu z komponentem ponadnarodowym na innowacje społeczne w zakresie rewitalizacji, przeprowadzonego w ramach programu POWER. Realizowany był on w celu uzupełnienia wsparcia dla miast modelowych i pilotażowych o działania służące realizacji projektów przyczyniających się do przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym na obszarze rewitalizacji. W wyniku konkursu wypracowano i wdrożono elementy nowych rozwiązań dotyczących aspektów społecznych rewitalizacji mających na celu włączenie społeczne grup defaworyzowanych. W ramach konkursu dofinansowanie uzyskał projekt partnerski Grajewa „Nasze Grajewe – model wspólnotowego zarządzania rewitalizacją z wykorzystaniem doświadczeń Turynu”.	Poziomy krajowy, regionalny i lokalny
EUROPEJSKA WARTOŚĆ DODANA	Czy dotychczasowe funkcjonowanie systemu rewitalizacji dzięki realizacji w ramach	Wnioski z projektu dotyczącego budowy systemu rewitalizacji w Mołdawii "Wsparcie administracji mołdawskiej w implementacji Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego Mołdawii 2016-2020 w obszarze polityki	Poziomy krajowy, regionalny i lokalny

KRYTERIUM EWALUACJI	PYTANIA BADAWCZE	ZAŁOŻENIA BADANIA	POZIOMY ADMINISTRACJI (KRAJOWY, REGIONALNY I LOKALNY)
	polityki spójności w Polsce doprowadziło do powstania korzyści na poziomie UE?	miejskiej i rozwoju obszarów miejskich".	
TRWAŁOŚĆ	Czy stworzone ramy systemu rewitalizacji w Polsce prowadzą do powstawania trwałych efektów w polskich gminach?	Ocena trwałości wyników wdrożenia programów rewitalizacji (struktury organizacyjno-prawne, finansowanie, zarządzanie, partycypacja podmiotów spoza sektora publicznego).	Poziom lokalny
TRWAŁOŚĆ	Czy w przypadku gmin o potrzebach rewitalizacyjnych o złożonej strukturze problemów system rewitalizacji pozwala kontynuować działania w kolejnych latach? Jakich zmian/usprawnień należy dokonać w zakresie przyszłego kształtu i sposobu funkcjonowania	Ocena stopnia, w jakim system rewitalizacji przyczynia się do wytworzenia struktur instytucjonalnych i powiązań z sektorem prywatnym oraz pozarządowym pozwalających na utrzymanie działań rewitalizacyjnych w kolejnych latach po zakończeniu obecnego programu rewitalizacji.	Poziomy krajowy, regionalny i lokalny

KRYTERIUM EWALUACJI	PYTANIA BADAWCZE	ZAŁOŻENIA BADANIA	POZIOMY ADMINISTRACJI (KRAJOWY, REGIONALNY I LOKALNY)
	systemu rewitalizacji (po roku 2020)?		

Źródło: opracowanie własne.

3. Gmina – ocena funkcjonowania 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:

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
<ul style="list-style-type: none">• dogłębna diagnoza koncentracji zjawisk kryzysowych w całej gminie i decyzja w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji oraz opracowania programu rewitalizacji;
<ul style="list-style-type: none">• włączanie lokalnych społeczności, przedsiębiorców i innych interesariuszy w procesy programowania i realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych;
<ul style="list-style-type: none">• opracowanie programów rewitalizacji zgodnie z zapisami Wytycznych oraz 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;
<ul style="list-style-type: none">• zapewnienie środków w budżecie gminy na realizację priorytetowych przedsięwzięć oraz ubieganie się o zewnętrzne środki finansowe umożliwiające realizację pozostałych;
<ul style="list-style-type: none">• prowadzenie efektywnych i skutecznych działań rewitalizacyjnych na podstawie programów rewitalizacji;
<ul style="list-style-type: none">• prowadzenie sprawozdawczości, monitoringu i oceny skuteczności prowadzonych procesów i przedsięwzięć, w tym aktualizacja programu rewitalizacji;
<ul style="list-style-type: none">• współpraca z powiatem, województwem, administracją rządową i innymi podmiotami realizującymi na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa.

Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z Krajową Polityką Miejską 2023 władze gmin powinny inicjować procesy rewitalizacji, a „działania dla odnowy każdego z nich 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” (KPM 2015, s. 65). 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.

Wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji w procedurze ustawowej następuje w akcie prawa miejscowego, w przypadku programów nieustawowych informacje o obszarze zdegradowanym i obszarze rewitalizacji znajdują się w treści dokumentu.

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. 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 na poziomie 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 1 029 gmin. Przy znakomitym wpływie tego wsparcia na pobudzenie aktywności gmin w tym zakresie, według stanu na koniec 2018 r., powstało w całym kraju niespełna 1 500 programów rewitalizacji. Poniższa tabela przedstawia zróżnicowanie rozkładu rodzajów programów według typu gminy oraz regionu, gdzie położona jest dana gmina:

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

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	1 167

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

Na podstawie danych z powyższej tabeli można stwierdzić, że 1 494 gminy prowadziły w 2018 r. działania rewitalizacyjne. Zgodnie z informacjami od Zespołów ds. rewitalizacji w urzędach marszałkowskich na dzień 30.03.2020 r. w wykazach było 300 GPR i 1139 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 mogą 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, a więc w trybie poza ustawą o rewitalizacji (PR/LPR). 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.

Tabela 5. Liczba zaplanowanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych w programach rewitalizacji w podziale na typ programu według typu gminy

Liczba przedsięwzięć według sfer: PR lub GPR	Gmina miejska ogółem: PR	Gmina miejska ogółem: GPR	w tym miasta na prawach powiatu: PR	w tym miasta na prawach powiatu: GPR	Gmina miejsko-wiejska: PR	Gmina miejsko-wiejska: GPR	Gmina wiejska: PR	Gmina wiejska: GPR	Razem: PR	Razem: GPR
łącznie liczba przedsięwzięć ogółem	7920	3978	2958	2044	8987	2902	9246	3024	26153	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
łącznie liczba przedsięwzięć w sferze społecznej	1856	1148	686	599	2622	729	3224	922	7702	2799
średnia liczba	9,37	15,31	16,00	29,00	7,00	7,00	6,00	6,00	6,96	8,83

Liczba przedsięwzięć według sfer: PR lub GPR	Gmina miejska ogółem: PR	Gmina miejska ogółem: GPR	w tym miasta na prawach powiatu: PR	w tym miasta na prawach powiatu: GPR	Gmina miejsko-wiejska: PR	Gmina miejsko-wiejska: GPR	Gmina wiejska: PR	Gmina wiejska: GPR	Razem: PR	Razem: GPR
przedsięwzięć w sferze społecznej										
łącznie 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: PR lub GPR	Gmina miejska ogółem: PR	Gmina miejska ogółem: GPR	w tym miasta na prawach powiatu: PR	w tym miasta na prawach powiatu: GPR	Gmina miejsko-wiejska: PR	Gmina miejsko-wiejska: GPR	Gmina wiejska: PR	Gmina wiejska: GPR	Razem: PR	Razem: GPR
łątzna liczba przedsięwzięć w sferze środowiskowej	370	176	102	100	391	206	549	147	1310	529
średnia liczba przedsięwzięć w sferze środowiskowej	3,70	3,83	5,00	7,00	2,00	4,00	3,00	2,00	2,84	3,11
łątzna liczba przedsięwzięć w sferze	1681	666	404	293	2006	633	2075	643	5762	1942

Liczba przedsięwzięć według sfer: PR lub GPR	Gmina miejska ogółem: PR	Gmina miejska ogółem: GPR	w tym miasta na prawach powiatu: PR	w tym miasta na prawach powiatu: GPR	Gmina miejsko-wiejska: PR	Gmina miejsko-wiejska: GPR	Gmina wiejska: PR	Gmina wiejska: GPR	Razem: PR	Razem: GPR
przestrzen no-funkcjonalnej										
średnia liczba przedsięwzięć w sferze przestrzeni no-funkcjonalnej	9,44	9,38	10,00	15,00	6,00	7,00	5,00	5,00	6,03	6,89
łączna liczba przedsięwzięć w sferze techniczne	1706	937	725	511	1495	404	1064	288	4265	1629

Liczba przedsięwzięć według sfer: PR lub GPR	Gmina miejska ogółem: PR	Gmina miejska ogółem: GPR	w tym miasta na prawach powiatu: PR	w tym miasta na prawach powiatu: GPR	Gmina miejsko-wiejska: PR	Gmina miejsko-wiejska: GPR	Gmina wiejska: PR	Gmina wiejska: GPR	Razem: PR	Razem: GPR
j										
średnia liczba przedsięwzięć w sferze techniczne j	12,27	16,73	24,00	30,00	6,00	7,00	4,00	4,00	6,38	8,31

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

Porównanie bezwzględnej liczby zaplanowanych przedsięwzięć między typami programów nie pozwoli na wyciąganie rzetelnych 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 LPR/PR. Najmniej średnio przedsięwzięć zawierają LPR/PR 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. Rozkłady średniej liczby przedsięwzięć w poszczególnych sferach jest zgodny z omówionym dla łącznej sumy przedsięwzięć.

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.

Tabela 6. Indykatywne koszty przedsięwzięć rewitalizacyjnych w gminnych programach rewitalizacji według źródła finansowania i typu gminy

Źródło finansowania	Gmina miejska: ogółem	Gmina miejska: w tym miasta na prawach powiatu	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	Razem
Ogółem	20007770019	15340131310	5962946965	3767204033	29737921017
Budżet UE ogółem	5414288825	2595626486	2513005374	1856810697	9784104896
Budżet gminy ogółem	11934423357	10276452121	2658490775	1285654741	15878568873
Środki prywatne ogółem	2925447810	2468052703	833596495	633388594	4392432899
Średni łączny koszt realizacji programu rewitalizacji	263260132	730482443	60231788	25454081	92067867
Średnie zapotrzebowanie na środki UE	75198456	144201471	26734100	13455150	32184556

Źródło finansowania	Gmina miejska: ogółem	Gmina miejska: w tym miasta na prawach powiatu	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	Razem
Średnie zaangażowanie budżetu gminy	175506226	540865901	30912683	10452478	57323353
Średnie zaangażowanie środków prywatnych	57361722	137114039	16030702	8797064	25099617

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.

W finansowaniu GPR indykatywnie największe znaczenie mają środki gminne, których zaangażowanie zaplanowane zostało na poziomie 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 pochodzić ma ze źródeł prywatnych.

Tabela 7. Indykatywne koszty przedsięwzięć rewitalizacyjnych w pozaustawowych programach rewitalizacji według źródła finansowania i typu gminy

Źródło finansowania	Gmina miejska: ogółem	Gmina miejska: w tym miasta na prawach powiatu	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	Razem
Ogółem	3006279576 8	1812013388 0	1525003019 1	1002597241 9	5533879837 8
Budżet UE ogółem	1394245621 6	6849479702	8117877691	6015590778	2807592468 5
Budżet gminy ogółem	1328097026 8	9324599834	5944557573	3410985598	2263651343 9
Środki prywatne ogółem	3035515339	1946054343	1400870442	741405294	5177791075
Średni łączny koszt realizacji	148092590	421398462	37935398	18775229	48585424

75

Źródło finansowania	Gmina miejska: ogółem	Gmina miejska: w tym miasta na prawach powiatu	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	Razem
programu rewitalizacji					
Średnie zapotrzebowanie na środki UE	70773889	167060481	20868580	11613110	25431091
Średnie zaangażowanie budżetu gminy	80005845	259016662	17432720	7988257	24236096
Średnie zaangażowanie środków prywatnych	24881273	62775947	6867012	3181997	9262596

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

Zupełnie inaczej kształtuje się rozkład źródeł finansowania w przypadku pozaustawowych programów rewitalizacji. Aż 51% środków na realizację programów planują gminy te pozyskać ze środków unijnych, a jedynie na poziomie 41% oceniają swoje zaangażowanie. Dane te 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 (1 103) 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 uchwaliły 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 „lockdownu”.

Mimo że większość opisanych działań gmina prowadzi w ramach zadań własnych, zgodnie z art. 3 ust. 3 współpracuje w zakresie zadań związanych z procesem rewitalizacji z powiatem, województwem, administracją rządową oraz innymi podmiotami realizującymi na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa, co zostanie w sposób szczegółowy omówiony przy analizie funkcjonowania systemu według poszczególnych kryteriów.

3.2. Ocena wpływu działań rewitalizacyjnych z perspektywy gminy w systemie zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce

W ramach kryterium Wpływ działań rewitalizacyjnych na poziomie lokalnym ocenie podlegają następujące zagadnienia badawcze:

- W odniesieniu do pytania badawczego „Czy realizacja rewitalizacji w ramach funkcjonującego systemu przyczyniła się do rozwiązania (całkowicie lub częściowo) zdiagnozowanych problemów społecznych?”:
 - adekwatność zaplanowanych działań gmin w programach rewitalizacji w stosunku do zdefiniowanych problemów społecznych,
 - skala wpływu realizowanych działań na zdiagnozowane problemy społeczne;
- W odniesieniu do pytania badawczego „Jakie są niezamierzone efekty dotychczasowej realizacji działań rewitalizacyjnych?”:
 - pozytywne i negatywne niezamierzone oddziaływania dotychczasowych działań rewitalizacyjnych,
 - realizacja zasady komplementarności zaplanowanych działań.

3.2.1 Rozwiązywanie zdiagnozowanych problemów społecznych

3.2.1.1. Adekwatność zaplanowanych działań gmin w programach rewitalizacji w stosunku do zdefiniowanych problemów społecznych

Analiza wpływu działań rewitalizacyjnych na rozwiązanie problemów społecznych wymaga wielowątkowego podejścia umożliwiającego weryfikację związku logicznego między problemami społecznymi zidentyfikowanymi w gminach oraz 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, a także 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 zróżnicowany

wpływ na wytyczenie obszaru zdegradowanego. Kluczową determinantą były negatywne zjawiska w sferze społecznej – aż 81,7% gmin wykazało, że był to główny czynnik przesądzający o wytyczeniu OZ, zaś jako istotny wskazało go 96,9% gmin.

Tabela 8. Analiza wpływu negatywnych zjawisk społecznych na wytyczenie obszaru zdegradowanego według typu gminy

Typ gminy	Liczba gmin, w których negatywne zjawiska społeczne zaważyły na wyborze OZ (w skali 0-3): 0	Liczba gmin, w których negatywne zjawiska społeczne zaważyły na wyborze OZ (w skali 0-3): 1	Liczba gmin, w których negatywne zjawiska społeczne zaważyły na wyborze OZ (w skali 0-3): 2	Liczba gmin, w których negatywne zjawiska społeczne zaważyły na wyborze OZ (w skali 0-3): 3	Liczba gmin, w których zjawiska społeczne nie były przeważające przy wyborze OZ (0-1)	Liczba gmin, w których zjawiska społeczne przeważały przy wyborze OZ (2-3)
Gmina miejska	5	6	51	220	11	271
Gmina miejska: w tym miasta na prawach powiatu	2	2	8	52	4	60
Gmina miejsko- wiejska	3	11	73	424	14	497
Gmina wiejska	3	17	102	573	20	675
Razem	11	34	226	1 217	46	1 443

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n=1489.

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 na wytyczenie obszarów zdegradowanych.

Negatywne zjawiska gospodarcze miały przesądzający 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 każdego z typów gmin.

Tabela 9. Analiza wpływu negatywnych zjawisk gospodarczych na wytyczenie obszaru zdegradowanego według typu gminy

Typ gminy	Liczba gmin, w których negatywne zjawiska społeczne zaważyły na wyborze OZ (w skali 0-3): 0	Liczba gmin, w których negatywne zjawiska społeczne zaważyły na wyborze OZ (w skali 0-3): 1	Liczba gmin, w których negatywne zjawiska społeczne zaważyły na wyborze OZ (w skali 0-3): 2	Liczba gmin, w których negatywne zjawiska społeczne zaważyły na wyborze OZ (w skali 0-3): 3	Liczba gmin, w których zjawiska gospodarcze nie były przeważające przy wyborze OZ (0-1)	Liczba gmin, w których zjawiska gospodarcze przeważały przy wyborze OZ (2-3)
Gmina miejska	10	44	124	104	54	228
Gmina miejska: w tym miasta na prawach powiatu	4	10	30	20	14	50
Gmina miejsko-wiejska	23	79	232	177	102	409
Gmina wiejska	27	120	309	239	147	548
Razem	60	243	665	520	303	1 185

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n=1488.

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 przesądzający wpływ (39,7% gmin) i istotny (81,1% gmin).

Tabela 10. Analiza wpływu negatywnych zjawisk przestrzenno-funkcjonalnych na wytyczenie obszaru zdegradowanego według typu gminy

Typ gminy	Liczba gmin, w których negatywne zjawiska społeczne zaważyły na wyborze OZ (w skali 0-3): 0	Liczba gmin, w których negatywne zjawiska społeczne zaważyły na wyborze OZ (w skali 0-3): 1	Liczba gmin, w których negatywne zjawiska społeczne zaważyły na wyborze OZ (w skali 0-3): 2	Liczba gmin, w których negatywne zjawiska społeczne zaważyły na wyborze OZ (w skali 0-3): 3	Liczba gmin, w których zjawiska przestrzenne o-funkcjonalne nie były przeważające przy wyborze OZ (0-1)	Liczba gmin, w których zjawiska przestrzenne o-funkcjonalne przeważały przy wyborze OZ (2-3)
Gmina miejska	11	39	114	118	50	232
Gmina miejska: w tym miasta na prawach powiatu	1	4	31	28	5	59
Gmina miejsko-wiejska	22	77	202	210	99	412
Gmina wiejska	23	109	300	263	132	563
Razem	56	225	616	591	281	1 207

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n=1488.

Jeszcze mniejsze znaczenie przy wytyczaniu obszarów zdegradowanych miały negatywne zjawiska w sferze technicznej. Jako przesądające wskazało je 28,7% gmin, zaś 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 w poprawę stanu infrastruktury technicznej i/lub społecznej.**

Tabela 11. Analiza wpływu negatywnych zjawisk technicznych na wytyczenie obszaru zdegradowanego według typu gminy

Typ gminy	Liczba gmin, w których negatywne zjawiska społeczne zaważyły na wyborze OZ (w skali 0-3): 0	Liczba gmin, w których negatywne zjawiska społeczne zaważyły na wyborze OZ (w skali 0-3): 1	Liczba gmin, w których negatywne zjawiska społeczne zaważyły na wyborze OZ (w skali 0-3): 2	Liczba gmin, w których negatywne zjawiska społeczne zaważyły na wyborze OZ (w skali 0-3): 3	Liczba gmin, w których zjawiska techniczne nie były przeważające przy wyborze OZ (0-1)	Liczba gmin, w których zjawiska techniczne przeważały przy wyborze OZ (2-3)
Gmina miejska	18	59	124	81	77	205
Gmina miejska: w tym miasta na prawach powiatu	3	16	24	21	19	45
Gmina miejsko-wiejska	37	127	198	149	164	347
Gmina wiejska	56	155	287	197	211	484
Razem	111	341	609	427	452	1 036

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n=1488.

Sfera środowiskowa miała zdecydowanie mniejszy wpływ na wybór obszarów zdegradowanych. Jej przesądający 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 podlegać przyczyna ograniczonego wpływu degradacji w tej sferze na wytyczanie obszarów zdegradowanych.**

Tabela 12. Analiza wpływu negatywnych zjawisk środowiskowych na wytyczenie obszaru zdegradowanego według typu gminy

Typ gminy	Liczba gmin, w których negatywne zjawiska społeczne zaważyły na wyborze OZ (w skali 0-3): 0	Liczba gmin, w których negatywne zjawiska społeczne zaważyły na wyborze OZ (w skali 0-3): 1	Liczba gmin, w których negatywne zjawiska społeczne zaważyły na wyborze OZ (w skali 0-3): 2	Liczba gmin, w których negatywne zjawiska społeczne zaważyły na wyborze OZ (w skali 0-3): 3	Liczba gmin, w których zjawiska środowiskowe nie były przeważające przy wyborze OZ (0-1)	Liczba gmin, w których zjawiska środowiskowe przeważały przy wyborze OZ (2-3)
Gmina miejska	27	78	101	76	105	177
Gmina miejska: w tym miasta na prawach powiatu	6	17	22	19	23	41
Gmina miejsko-wiejska	52	137	206	116	189	322
Gmina wiejska	66	196	289	144	262	433
Razem	145	411	596	336	556	932

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n=1488.

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 nie priorytetyzują one w związku z tym 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 **mimo że 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 oraz planowanych w tej sferze przedsięwzięć według typu gminy i programu:

Tabela 13. Analiza sfery społecznej w programach rewitalizacji według typu gminy

Wyszczególnienie	Gmina miejska	Gmina miejska: w tym miasta na prawach powiatu	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	Razem
Średnia liczba wskaźników społecznych wykorzystanych w delimitacji obszarów zdegradowanych i rewitalizacji	9,14	10,05	8,07	8,66	8,55
Liczba gmin, w których analizowano liczbę zarejestrowanych bezrobotnych	205	50	387	507	1 099
Liczba gmin, w których analizowano liczbę zarejestrowanych długotrwale bezrobotnych	171	45	279	360	810
Liczba gmin, w których analizowano liczbę zarejestrowanych bezrobotnych z	81	16	97	130	308

83

Wyszczególnienie	Gmina miejska	Gmina miejska: w tym miasta na prawach powiatu	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	Razem
wykształceniem gimnazjalnym lub niższym					
Liczba gmin, w których analizowano liczbę osób korzystających z pomocy społecznej	231	53	420	561	1 212
Liczba gmin, w których analizowano liczbę stwierdzonych przestępstw przeciwko rodzinie i opiece	136	28	250	345	731
Liczba gmin, w których analizowano liczbę osób w wieku poprodukcyjnym	157	42	265	346	768
Liczba gmin, w których analizowano liczbę osób w wieku przedprodukcyjnym	98	28	193	256	547
Liczba gmin, w których analizowano frekwencję w wyborach samorządowych w 2018 r.	85	24	147	237	469
Liczba gmin, w których analizowano liczbę czytelników bibliotek publicznych prowadzonych przez gminę lub miasto na prawach powiatu	38	3	84	114	236

Wyszczególnienie	Gmina miejska	Gmina miejska: w tym miasta na prawach powiatu	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	Razem
Liczba przedsięwzięć podstawowych zaplanowanych w sferze społecznej	3 004	1 285	3 351	4 146	10 501
Średnia liczba przedsięwzięć podstawowych zaplanowanych w sferze społecznej	11,00	20,08	6,85	6,27	7,38

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

Tabela 14. Analiza sfery społecznej w programach rewitalizacji według typu programu

Wyszczególnienie	PR	GPR	Razem
Średnia liczba wskaźników społecznych wykorzystanych w delimitacji obszarów zdegradowanych i rewitalizacji	8,27	9,51	8,55
Liczba gmin, w których analizowano liczbę zarejestrowanych bezrobotnych	860	239	1 099
Liczba gmin, w których analizowano liczbę zarejestrowanych długotrwale bezrobotnych	634	176	810
Liczba gmin, w których analizowano liczbę zarejestrowanych bezrobotnych z wykształceniem gimnazjalnym lub niższym	241	67	308

Wyszczególnienie	PR	GPR	Razem
Liczba gmin, w których analizowano liczbę osób korzystających z pomocy społecznej	941	271	1 212
Liczba gmin, w których analizowano liczbę stwierdzonych przestępstw przeciwko rodzinie i opiece	569	162	731
Liczba gmin, w których analizowano liczbę osób w wieku poprodukcyjnym	591	177	768
Liczba gmin, w których analizowano liczbę osób w wieku przedprodukcyjnym	422	125	547
Liczba gmin, w których analizowano frekwencję w wyborach samorządowych w 2018 r.	333	136	469
Liczba gmin, w których analizowano liczbę czytelników bibliotek publicznych prowadzonych przez gminę lub miasto na prawach powiatu	172	64	236
Liczba przedsięwzięć podstawowych zaplanowanych w sferze społecznej	7 702	2 799	10 501
Średnia liczba przedsięwzięć podstawowych zaplanowanych w sferze społecznej	6,96	8,83	7,38

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

Powszechną praktyką wśród znakomitej większości gmin opracowujących programy rewitalizacji było korzystanie w wyznaczaniu obszarów zdegradowanych ze wskaźników obrazujących degradację w sferze społecznej. Średnio, niezależnie od typu gminy, zastosowano co najmniej 8 wskaźników z tej sfery w analizach delimitacyjnych. Najbardziej popularne były wskaźniki pokazujące uzależnienie od pomocy społecznej i bezrobocie (w tym

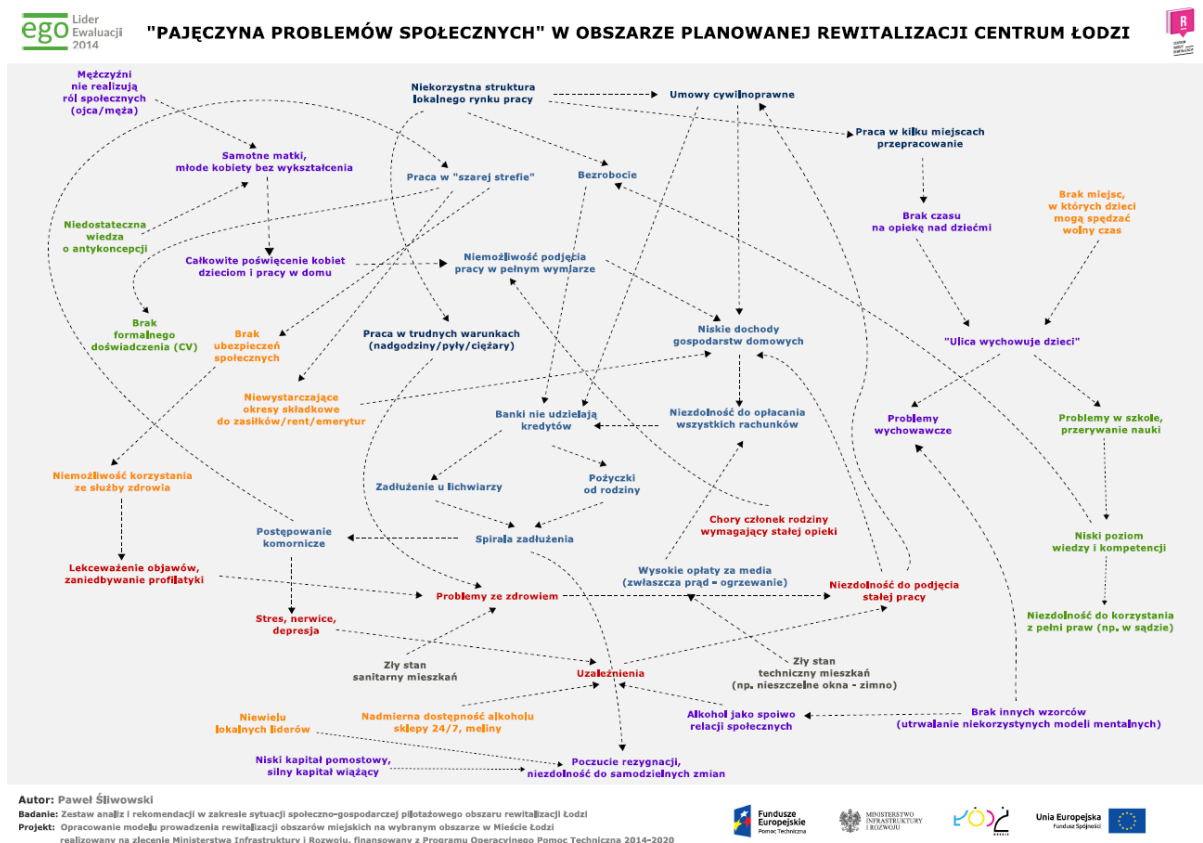
długotrwałe). Na kolejnym miejscu, mimo że w ustawie ani w Wytycznych nie pojawiają się wskazówki stosowania wskaźników demograficznych, znalazły się wskaźniki dotyczące liczby osób w wieku poprodukcyjnym. Wskaźniki te są stosunkowo łatwo dostępne w każdej gminie, z tego powodu należą do często wybieranych. Rzadko jednak tendencje demograficzne, zwłaszcza w mniejszych gminach, mogą być w sposób efektywny przedmiotem interwencji w programie rewitalizacji. Z tego powodu dane dotyczące struktury ludności są bardziej przydatne na etapie pogłębionych diagnoz, dzięki czemu można w przedsięwzięciach rewitalizacyjnych zaplanować odpowiedź na konkretne zdiagnozowane potrzeby osób starszych. Pozostawienie rozpoznania struktury społecznej tylko na etap delimitacji bez pogłębienia w pogłębionej diagnozie, co jest niestety typowe, 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. Niska frekwencja nie oznacza jeszcze niskiego kapitału społecznego, ale jest sygnałem, że potrzebne jest zweryfikowanie poziomu tego kapitału w społeczności obszaru rewitalizacji w pogłębionej diagnozie.

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, odpowiada jedynie pośrednio na pytanie o adekwatność zaplanowanych działań gmin w programach rewitalizacji w stosunku do zdefiniowanych problemów społecznych. Należy zauważyć, że na obszarach rewitalizacji rzadko można wyodrębnić pojedyncze problemy społeczne i pośrednie oddziaływanie jest najczęstsze. Najczęściej występują wiązki albo nawet pajęczyny problemów. Plastycznie ilustruje to zjawisko schemat opracowany u progu łódzkiego pilotażu z zakresu rewitalizacji:

Rysunek 1. Pajęczyna problemów społecznych w obszarze rewitalizacji w Łodzi



Źródło: <http://centrumwiedzy.org/wp-content/uploads/2015/10/E-PAJ%C4%98CZYNA.png>.

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 ich czas, nauczenia ich spędzania kreatywnie i wartościowo swojego wolnego czasu pomagają im przerwać tę spiralę zależności. Przykładem może być jeden z modelowych projektów w Chorzowie⁷.

W przypadku co szóstego badanego urzędu gminy dominowały w ocenie podstawowych problemów 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,

⁷ CUMA – Projekt Centrum Usług Szkoleniowych i Aktywizacji Zawodowej dla Młodzieży w Chorzowie wspierającego ożywienie gospodarcze i społeczne zrewitalizowanego Rynku i jego otoczenia.

- 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:

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

Konsekwencją niepoprawnego zawężenia analizowanych kwestii społecznych było zaburzenie wyniku diagnozy delimitacyjnej. Jeśli dodatkowo na etapie diagnozy pogłębionej nie przedstawiono specyficznych problemów obszaru rewitalizacji, programowana 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 wyznaczaniem obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, a opracowaniem programów sprawiło, 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 zmian (Jadach-Sepiolo, Spadło, Kułaczowska 2020).

Podsumowując należy stwierdzić, że problemy społeczne na etapie diagnozy delimitacyjnej były najczęściej definiowane sztamkowo, 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 pomiędzy 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 ww. podręcznika dotyczącego monitorowania procesów rozwoju na poziomie wewnątrzgminnym (Jadach-Sepiło, Spadło, Kułaczowska 2020). 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 ograniczana jest w zasadach regionalnych liczba wskaźników w sferze społecznej na poziomie 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).

Mimo obserwowanej sztympowości należy zauważyć istotną wartość dodaną diagnoz delimitacyjnych. Problemy społeczne na ich potrzeby 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 deklaratorywny 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 oraz gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych.

3.2.1.2. Skala wpływu realizowanych działań na zdiagnozowane problemy społeczne

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 otworenie 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 w obszarze rewitalizacji, gdzie zdarzały się akty wandalizmu i okolica była postrzegana jako niebezpieczna.

Co do poprawy bezpieczeństwa, dosyć pręźnie działamy ze strażą miejską i staramy się, żeby ten monitoring pokrywał jak największą liczbę obszarów, które są brane pod uwagę do rewitalizacji, a oprócz tego w ramach straży miejskiej mamy dodatkowy punkt działający na jednym z obszarów rewitalizowanych, gdzie cały czas te patrole się pojawiają, żeby czuwać nad bezpieczeństwem dzielnicy (cytat z wywiadu, UG).

W takich projektach konieczna jest stała obecność straży miejskiej, intensywne patrole i najczęściej ulokowanie posterunku na obszarze rewitalizacji. 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 postępowaniem realizacji następowała ewolucja modelu w trosce o dopasowanie do potrzeb obszaru, które były coraz lepiej rozpoznane:

Tabela 15. 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 towarzyszące akcji przeprowadzkowej, ukierunkowane na pomoc mieszkańcom w reintegracji społecznej,
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 w obszarze rewitalizacji	opracowanie „szytej na miarę” strategii rozwiązywania problemów społecznych,
Starachowice	stygmatyzacja jednego z	pobudzenie aktywności społecznej

Miasto	Problem społeczny	Rozwiązanie/Model
	osiedli połączona z deprivacją społeczną jego mieszkańców	poprzez 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.

Kiedy w 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 lokalną (Umowa Partnerstwa 2014, s. 72).

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 oraz poprawą koniunktury gospodarczej w poprzednich latach nastąpiło ograniczenie problemów społecznych identyfikowanych w diagnozach niezależnie od rewitalizacji. Gminy stanęły przed problemem braku wystarczającej liczby odbiorców 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 w obszarze ze względu na regionalne zasady. Należy podkreślić, że wymogi unijne nie nakładają takiego obowiązku, a gmina ma zgodnie z ustawą i Wytycznymi nie tylko prawo, ale i obowiązek reagować na zmiany w 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 po 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 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 horyzoncie 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) niespełna 24% gmin (jedynie LPR/PR) 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 r. 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 może zaburzyć także ocenę rezultatów programu. W krótkim okresie trudno będzie także ocenić, czy aktualne pozostają zidentyfikowane problemy społeczne w obszarach rewitalizacji.**

Niezbędne są działania szkoleniowe podnoszące jakość realizowanych procesów monitorowania PR. Kluczowe 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. Takie podejście do procesu rewitalizacji umożliwi efektywne szacowanie jego skutków w roku docelowym obowiązywania programu, co umożliwi podniesienie ogólnej oceny poziomu jego efektywności w całym horyzoncie realizacji polityki rewitalizacyjnej.

3.2.2 Niezamierzone efekty dotychczasowej realizacji działań rewitalizacyjnych i komplementarność działań

Rozpatrując proces realizacji 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 efektów niezamierzonych. Podczas gdy identyfikacja nieplanowanych pozytywnych efektów może ukazać wartość dodaną oraz pozwolić na wypracowanie dobrych praktyk, wskazanie efektów negatywnych może pomóc w wypracowaniu sposobów na ich niwelowanie w przyszłości.

Nieplanowane efekty działań rewitalizacyjnych na poziomie lokalnym związane są z procesem opracowywania programu (w tym także z partycypacją społeczną w ramach konsultacji) oraz 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 dołączenia 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 kwartałów). Jeszcze silniejszy efekt przynoszą dotacje do remontów nieruchomości przewidziane w Specjalnych Strefach Rewitalizacji.

zakres tych prac jest bardzo duży bo prywatni właściciele zrobili o wiele więcej niż powinni. Bo skonstruowane zasady są w ten sposób, że jeżeli my damy 50% no to 50% też prywatny

właściciel. Ale właściciele dokładają o wiele więcej. Naprawdę, dokładają o wiele więcej. [...] O wiele więcej zostało wykonane i to jest takie pozytywne, że chcę (cytat, UG).

Nieplanowanym pozytywnym oddziaływaniem okazywał się często także wzrost aktywności gospodarczej na obszarach, które poddane zostały 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, iż dana przestrzeń stawała się atrakcyjna także dla przedsiębiorców, którzy upatrywali szansy na znalezienie nowych klientów w danej lokalizacji.

Nie spodziewaliśmy się na przykład zainteresowania markowym lokalem śródmieścia. Myśleliśmy, że to pierwsza edycja i pewnie nikt nie będzie za bardzo wiedział. Będziemy musieli monitorować, prosić, żeby ktoś tam złożył. Nie. Sami mieszkańcy przychodzą i składają wnioski (cytat, UG).

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

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-u. 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).

centrum obejmuje duże obszary przemysłowe, a one stanowią własność prywatną. Ponieważ w wyniku przekształceń zostały wykupione przez prywatnych inwestorów. Natomiast nasze szczęście jest takie, że ci inwestorzy przekształcają te obiekty przemysłowe, adaptują je do nowych funkcji. Natomiast to są głównie funkcje biurowo-usługowo-handlowe. Ci prywatni inwestorzy, a jest ich kilku, angażują naprawdę znaczące środki w porównaniu z budżetem miasta, kilkudziesięciu milionów rocznie. W działania inwestycyjne, które tak naprawdę mają bezpośredni wpływ na przekształcenie wizerunku, na przekształcenie przestrzeni (cytat, UG).

Innym przykładem rozszerzania się efektów rewitalizacji jest spontaniczne wykorzystywanie odnowionej przestrzeni na potrzeby organizacji lokalnych wydarzeń kulturalnych czy rozrywkowych integrujących lokalną 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 czy 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).

Powstanie Centrum Organizacji Pozarządowych, powstał już Dom Sąsiedzki – to jest jeden element, który udało nam się w tym momencie zrealizować. I w sumie Dom Sąsiedzki spotyka się z różnymi opiniami, nie zawsze są to opinie pozytywne, ale generalnie osoby, które do niego przychodzą, i które korzystają z oferty Domu Sąsiedzkiego, są bardzo zadowolone. Aprobowany jest. Dom Sąsiedzki jest w tym miejscu, w którym opracowywany jest miejscowy plan rewitalizacji, czyli jest to najbardziej zdegradowana część obszaru rewitalizacji. I powoli zyskuje wśród mieszkańców popularność. Myślę, że to fajne działanie. To oceniam bardzo pozytywnie. Ale to jest tak naprawdę jeden element inwestycyjny, który udało się nam zrealizować (cytat, UG).

Pojawiały się także sytuacje, kiedy zasięg geograficzny oddziaływania danego projektu znacząco przekraczał pierwotne założenia. Przykładem takiej inwestycji może być zmodernizowany stadion, nowopowstały kort tenisowy czy też lokalna izba pamięci, które odwiedzają nie tylko mieszkańcy obszaru rewitalizacji, ale także 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 czynnikiem zaobserwowanym w wielu gminach było pojawienie się lokalnych liderów (najczęściej przedstawiciele organizacji pozarządowych, radnych, dyrektorów szkół czy innych instytucji publicznych, ale często także „zwykłych” mieszkańców), którzy stawali się katalizatorem zmian zachodzących w danym osiedlu czy dzielnicy. Osoby te przejawiały ponadprzeciętną aktywność w kwestii działalności związanej z procedurą przygotowania programu rewitalizacji, np. poprzez zachęcanie do udziału w konsultacjach społecznych czy zabieranie głosu w ramach dyskusji podczas warsztatów, a także 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 mikrodotacje, organizowali i nadzorowali przebieg wydarzeń (np. koncertów, spotkań autorskich, wydarzeń sportowych czy konkursów dla dzieci) i integrowali lokalną społeczność. Osoby te, poprzez swoją aktywną postawę wspierały władze gminy w prowadzeniu działań rewitalizacyjnych oraz 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 uznać należy 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 dedykowanych dzieciom, 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 także zachęcają do zainteresowania się działaniami rewitalizacyjnymi ich rodziny.

Młodzież staramy się wykorzystywać, jako nośnik informacji, ponieważ korzystają z tych różnych narzędzi informatycznych jak Facebook, więc informacja potrafi iść lotem błyskawicy, młodzież może zrobić dobrą robotę i faktycznie ludzi przyciągnąć (cytat, UG).

dzieci malowały centrum, postawiliśmy wielką makietę na rynku, która miała jakby pokazać dzieciakom, że rynek jest zabudowany z czterech stron, [i pytaliśmy], 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 również 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 oni niejako z obecności wójta czy burmistrza, aby omówić z nim konkretny problem. Sytuacje te, mimo iż nie nakierowane bezpośrednio na poruszanie kwestii związanych 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 no 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).

Jako efekt nieprzewidziany wprost w programach rewitalizacji można uznać także zaobserwowany w części gmin wzrost poczucia tożsamości lokalnej. Realizacja działań rewitalizacyjnych zmierzająca do poprawy warunków technicznych, poprawy 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, iż ich mieszkańcy zaczęli odczuwać więź łączącą ich z miejscem zamieszkania i zadowolenie z „przynależności” do tego obszaru. Dodatkowo efekt ten wzmacniany był poprzez takie inicjatywy, jak spotkania sąsiedzkie, podczas których dzielono się opowieściami i wspomnieniami związanymi z danym miejscem, wystawy lokalnych pamiątek, spacer z przewodnikiem czy warsztaty z historią w tle.

W ramach badania zaobserwowano także nieprzewidziane efekty, które należy uznać za negatywne, warto jednak zaznaczyć, iż 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.

ludzie tego nie rozumieją, traktują to trochę, jako hasło wytrych, a po co kolejny dokument, a na co to, a to niepotrzebne, a to tylko wydawanie pieniędzy, takie argumenty bardzo niskiego lotu, ale ucinające[...] A kto tu myśli, że tu ciepłownia, a pani, a piec, a sobie palę sama. To jest ten rodzaj dialogu. Mówimy, że otwieramy kolejne drzwi, z których możemy skorzystać, z których oni mogą skorzystać, ale to jest jeszcze takie mentalnie trudno dla nich akceptowalne (cytat, UG).

To jest proces stopniowy i od kiedy rozpoczęliśmy od nowa rewitalizację, czyli około 2016 roku, 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 efektem 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, iż 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 potencjalnie wywołać konflikty i niepokoje społeczne związane z wprowadzanymi zmianami, mogące utrudniać 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 też 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, iż w takich przypadkach poprawa stanu technicznego budynku nie ponosi za 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 także do pogłębienia się problemu wykluczenia społecznego takich osób, tworzenia się w mieście enklaw dobrobytu oraz skupisk negatywnych zjawisk społecznych. Zmiany danej przestrzeni, oprócz przyciągania nowych inwestorów i użytkowników, powinny uwzględniać także potrzeby dotychczasowych mieszkańców dlatego też 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 poczuć się pełnoprawnymi członkami lokalnej wspólnoty. Istotne jest także 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.

Z drugiej strony nieodłącznym elementem każdej zmiany, a w tym przypadku zmiany projektowanej w horyzoncie 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”. Mieliśmy takie sytuacje, że się obawiali, że po prostu będą musieli pozamykać swoje biznesy. Także przeszliśmy przez proces takich dużych negacji tego procesu (cytat, UG).

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

Zaskakującym negatywnym efektem przeprowadzenia procedury wyznaczenia obszaru rewitalizacji były także sprzeciwy mieszkańców dotyczące zakwalifikowania ich miejsca zamieszkania jako obszaru koncentracji problemów czy też 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 także na sytuacje, w których mieszkańcy przejawiają daleko idące oczekiwania w stosunku do rezultatów rewitalizacji, także w kwestiach, które nie leżą w kompetencji gminnego samorządu terytorialnego (np. przestrzenie czy obiekty będące własnością powiatu czy 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 postrzeganie 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.

Na pewno były głosy krytyczne na etapie, kiedy stosowaliśmy prawo pierwokupu, to z pewnością trzeba odnotować po prostu, żeby uświadomić ustawodawcy, że wprowadzenie przepisu polegającego na generalnym, bez możliwości wyłączenia stosowania tego prawa pierwokupu, doprowadziło do sytuacji, że każda umowa kupna, sprzedaży musiała być poprzedzona umową przedwstępną, dodatkowymi kosztami u notariusza, wydłużeniem procedury. Więc wtedy mieliśmy dosyć dużo krytycznych uwag, ale nie dotyczących samej rewitalizacji i tego, co chcemy robić, ale konkretnie tego narzędzia stosowanego. Więc może być tak, że ludziom akurat tym się źle kojarzy rewitalizacja (cytat, UG).

Zwracano również uwagę na niebezpieczeństwo skupienia zbyt dużej uwagi na obszarach rewitalizacji kosztem pozostałych części gmin. Sytuacja ta stwarza możliwość pojawienia się niezadowolenia 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, iż proces wdrażania programów rewitalizacji znajduje się obecnie na dość wczesnym etapie i zarówno przedstawiciele gmin, jak również respondenci reprezentujący szczebel regionalny i centralny najczęściej nie byli w stanie wskazać oddziaływań, które można uznać za nieprzewidziane, podkreślając, iż efekty podjętych działań, także te dodatkowe, ujawniać się będą w bliższej lub dalszej przyszłości.

3.3. Ocena skuteczności systemu z perspektywy zadań gminy

W ramach kryterium Skuteczność systemu na poziomie lokalnym ocenie podlegają następujące zagadnienia badawcze:

- W odniesieniu do pytania badawczego „Jak oceniana jest skuteczność interwencji na obszarach rewitalizowanych? Czy osiągnięte zostały zamierzone efekty realizacji działań rewitalizacyjnych (społeczne, techniczne, gospodarcze)?”:
 - 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,
 - weryfikacja wpływu wyboru ścieżki LPR lub GPR na skuteczność realizacji zaplanowanych przedsięwzięć;
- W odniesieniu do pytań badawczych „Czy i w jaki sposób wybór ścieżki LPR lub GPR wpłynął na skuteczność działań rewitalizacyjnych? W jakim zakresie wykorzystano specyfikę GPR i jego narzędzi wobec rozwiązania zdiagnozowanych problemów?” oraz „Jakie są mocne i słabe strony praktyki wdrażania instrumentów ustawowych (SSR, MPR, podwyższona stawka podatku od nieruchomości), jak oceniana jest skuteczność tych narzędzi?”:
 - zakres wykorzystania narzędzi ustawowych w zależności od potrzeb zidentyfikowanych w programach rewitalizacji,
 - uzależnienie wyboru ścieżki od potrzeby zastosowania narzędzi ustawowych;
 - ocena bieżącej praktyki stosowania narzędzi ustawowych, w tym barier ich stosowania, ocena skuteczności tych narzędzi i potrzeby modyfikacji;
- W odniesieniu do pytania badawczego „Czy obserwowana skala zaangażowania społecznego przekłada się na proces programowania i wdrażania rewitalizacji? Czy Komitety Rewitalizacji spełniają swoją rolę i jaka jest skuteczność ich działania?”:
 - weryfikacja realizacji zasady partnerstwa i partycypacji we wdrażaniu programów i funkcjonowaniu Komitetów Rewitalizacji;
- W odniesieniu do pytania badawczego „Czy Zespoły ds. Rewitalizacji funkcjonujące przy marszałkach województw spełniają swoją rolę i jaka jest skuteczność ich działania?”:
 - ocena poziomu wiedzy w gminach w zależności od wdrożonych programów wspierających.

3.3.1 Skuteczność interwencji założonych w programach rewitalizacji

Podobnie jak w przypadku oceny wpływu interwencji na obszarach rewitalizacji, nie jest możliwa tradycyjnie rozumiana ocena skuteczności interwencji z tych samych powodów. Możliwa jest jedynie ocena poziomu realizacji zakładanych wydatków w poszczególnych sferach oraz 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 poza gminami, gdzie rewitalizacja prowadzona jest w dłuższym horyzoncie niż od 2015 r. W tych gminach nie można oceniać jednak wyników z perspektywy obecnego systemu, chociaż możliwe do zaobserwowania są pozytywne i trwałe efekty w gminach, gdzie działania miały charakter inkluzywny i angażowały podmioty prywatne (np. Lublin, Szczecin). Jako nietrwałe w dłuższej perspektywie należy wskazać efekty działań remontowych i modernizacyjnych, którym nie towarzyszyły działania w sferze społecznej.

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. W związku z tym ze względu na dostępność danych przeanalizowano w ujęciu wydatkowym oraz rzeczowym poziom realizacji programów. Analizę poziomu realizacji programów w ujęciu rzeczowym przeprowadzono odrębnie dla każdej ze sfer w zależności od typu gminy oraz typu programu. Dane te skonfrontowano z danymi jakościowymi, tj. odpowiedziami respondentów oceniających skuteczność programów rewitalizacji oraz przedstawiono przykład Wałbrzycha jako ilustrację pomiaru skuteczności interwencji. Przy mankamentach danych statystycznych założona w takim podejściu triangulacja metod pozwoliła na pośrednią odpowiedź na pytanie badawcze.

Tabela 16. Poziom realizacji zaplanowanych wydatków na realizację programów rewitalizacji w 2018 r. według typu gmin

Typ gminy	Łączne wydatki gmin na przedsięwzięcia podstawowe w sferze: społecznej	Łączne wydatki gmin na przedsięwzięcia podstawowe w sferze: gospodarczej	Łączne wydatki gmin na przedsięwzięcia podstawowe w sferze: środowiskowej	Łączne wydatki gmin na przedsięwzięcia podstawowe w sferze: przestrzenno-funkcjonalnej	Łączne wydatki gmin na przedsięwzięcia podstawowe w sferze: technicznej	Łączne wydatki na przedsięwzięcia podstawowe do 2018 r.	Poziom realizacji wydatkowania
Gmina miejska	365491526	165795183	402047790	1015653851	784296239	2733284589	13,66%
w tym miasto na prawach powiatu	154827687	121961719	318994471	537909886	538493270	1672187033	10,90%
Gmina miejsko-wiejska	192278448	40211495	128999843	474447680	155567308	991504774	16,63%
Gmina wiejska	177680203	21829714	72778970	256449269	136732575	665470731	17,66%
Razem	735450177	227836392	603826603	1746550800	1076596122	4390260094	14,76%

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

Przedstawione dane pokazują, że do końca 2018 r. zrealizowano w ujęciu kwotowym 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 poziom ich realizacji.

W sferze społecznej zrealizowano na koniec 2018 r. 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 wymagane jako niezbędny dodatek – uzasadnienie do działań inwestycyjnych. Poza tym wyniki te odzwierciedlają wyniki 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.

Tabela 17. 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	3 004	11,00	862	4,71	28,70%
Gmina miejska: w tym miasta na prawach powiatu	1 285	20,08	383	6,96	29,81%

Gmina miejsko-wiejska	3 351	6,85	683	3,19	20,38%
Gmina wiejska	4 146	6,27	706	2,82	17,03%
Razem	10 501	7,38	2 251	3,48	21,44%

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

W zależności od typu programu przedsięwzięcia w sferze społecznej są prawie dwukrotnie sprawniej realizowane w gminach, gdzie obowiązuje gminny program rewitalizacji, chociaż w liczbach bezwzględnych w LPR/PR zrealizowano więcej przedsięwzięć w sferze społecznej niż w GPR. Weryfikacja harmonogramów wdrażania programów w próbie celowej, wobec braku oceny aktualności programów i raportów z realizacji przedsięwzięć w większości z nich, uniemożliwia ocenę stanu zaawansowania realizacji tych programów. Dla kilku była możliwa ocena, ale analiza wyników nie wniosła niczego do analizy, ponieważ w odniesieniu do rezultatów obserwowane są najczęściej wstępne tendencje, a wartości odbiegają jeszcze w dużym stopniu od zakładanych. Oczywiście zdarzył się wyjątek – prawie pełna realizacja wskaźników realizacji celów społecznych w PR/LPR, jednak było to możliwe jedynie dzięki założeniu minimalnej zmiany. Nie miała ona także związku z interwencją. Sytuacja ta wystąpiła w gminie wiejskiej.

Konfrontacja uzyskanych średnich wyników z harmonogramami w programach rewitalizacji w próbie celowej prowadzi do wniosku, że nie uda się zrealizować zakładanej liczby projektów społecznych. Podobne wnioski można wyciągnąć dla innych sfer, przy czym najwyższe poziomy realizacji będą możliwe do zaobserwowania najprawdopodobniej w sferze przestrzenno-funkcjonalnej, a najniższe w gospodarczej.

Tabela 18. 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	7702	6,96	1421	3,14	18,45%
GPR	2799	8,83	830	4,26	29,65%
podsumowanie	10501	7,38	2251	3,48	21,44%

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

W sferze gospodarczej zrealizowano na koniec 2018 r. średnio niespełna 16% zaplanowanych przedsięwzięć, przy czym dwukrotnie wyższy był poziom realizacji w miastach na prawach powiatu. Najmniej skuteczna była realizacja tych przedsięwzięć w gminach wiejskich. Najniższy poziom realizacji działań w sferze gospodarczej w odniesieniu do innych sfer może świadczyć o tym, że jest to sfera trudniejsza i mniej pilna w związku z tym 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 poziom 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.

Tabela 19. 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%
Gmina miejska: 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	2 212	2,84	351	2,01	15,87%

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

W zależności od typu programu 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.

Tabela 20. 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 / 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.
PR	1 610	2,78	215	1,97	13,35%
GPR	602	3,00	136	2,06	22,59%
Razem	2 212	2,84	351	2,01	15,87%

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

Z kolei w sferze środowiskowej zrealizowano na koniec 2018 r. średnio co czwarte z zaplanowanych przedsięwzięć. We wszystkich typach gmin poziom realizacji tych przedsięwzięć był znacznie wyższy niż w innych sferach. Jest to pochodną dwóch czynników – stosunkowo niskiej 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.

Tabela 21. 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%
Gmina miejska : w tym	202	5,46	74	3,52	36,63%

miasta na prawac h powiat u					
Gmina miejsko - wiejska	597	2,68	165	1,94	27,64%
Gmina wiejska	696	2,66	121	1,73	17,39%
Razem	1 839	2,91	476	2,05	25,88%

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

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 kwestie proceduralne wydłużające procedurę GPR w stosunku do LPR nie miały faktycznego wpływu na skuteczność realizacji przedsięwzięć w sferze środowiskowej, lecz jakość opracowywanych dokumentów i będący ich pochodną dostęp do zewnętrznych środków finansowych. 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. Mimo to wybór ścieżki LPR zamiast GPR był właśnie uwarunkowany dążeniem do aplikowania o środki w tych konkursach. Jeśli więc przeanalizuje się poziom 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.

Tabela 22. 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	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.

W sferze przestrzenno-funkcjonalnej osiągnięto na koniec 2018 r. średnio nieco niższy poziom 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 grodzkich, poziom wykonania przedsięwzięć w sferze przestrzenno-funkcjonalnej zbliża się do połowy zaplanowanych działań.

Tabela 23. 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 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.
Gmina miejska	2347	9,43	711	4,18	30,29%
Gmina miejska: 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%
podsumowanie	7704	6,22	1836	3,02	23,83%

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

W zależności od typu programu 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.

Tabela 24. 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	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.

W ostatniej z analizowanych sfer, sferze technicznej średni poziom realizacji przedsięwzięć podstawowych był na koniec 2018 r. zbliżony do sfery społecznej, jednak w wartościach bezwzględnych niemal dwukrotnie mniej zrealizowano przedsięwzięć w sferze technicznej 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.

Tabela 25. 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%
Gmina	1236	26,30	374	10,69	30,26%

miejska: w tym miasto na prawac h powiatu					
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.

Przedsięwzięcia w sferze technicznej są prawie o połowę wartości skutecznie realizowane w gminach, gdzie obowiązuje gminny program rewitalizacji. Należy podkreślić, że niski poziom realizacji przedsięwzięć w sferze technicznej w PR/LPR świadczy o funduszowych przesłankach opracowania tych programów bez faktycznych planów realizacji przedsięwzięć ze środków własnych. Podważa to wiarygodność potrzeb remontowych wyszczególnionych w znacznej części programów opracowanych w ścieżce pozaustawowej.

Tabela 26. 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 / 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.
PR	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.

Jak pokazuje powyższa analiza, w gminnych programach rewitalizacji, gdzie przedsięwzięcia zostały skrojone zgodnie z możliwościami finansowymi samorządów z zabezpieczonymi środkami na ich realizację bądź współfinansowanie, projekty są sprawniej realizowane

niezależnie od sfery. Potwierdzają to także wypowiedzi respondentów z gmin z próby celowej. Skuteczność mierzona poziomem 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 dotacjodawców. Respondenci zwracają uwagę na opóźnienia w harmonogramie naborów, modyfikacje zasad uszczuplające zakres, ale 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 remontowanych budynkach czy przestrzeniach publicznych. Jednak ze względu na dużą liczbę wspólnot mieszkaniowych, które zgłaszały projekty do programów warto monitorować, jaki zostanie osiągnięty poziom realizacji. 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 dedykowanych środków np. w ramach OSI. Mimo pozornej skuteczności w realizacji, nie można określić ich efektów w odniesieniu do celów interwencji. Należy promować jako standard opracowanie programów rewitalizacji, w których przedsięwzięcia rozplanowane zostają 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. Nie powinny być akceptowane przez IZ RPO 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 w 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 o niewielkiej skali, lecz dużym wpływem 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 łącznie 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 oraz przedsiębiorstwa działające na terenie obszaru rewitalizacji Wałbrzycha⁸.

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 swoją działalność na tym obszarze. 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%).

W 2019 r. gmina Wałbrzych przeprowadziła pierwsze badanie monitoringowe postępu w realizacji GPR, wymagane do opracowania przez art. 22 ust. 1 ustawy o rewitalizacji. Badanie postępu w realizacji celów programu objęło pierwsze dwa pełne lata jego funkcjonowania, tj. 2017-2018, jak również 3 miesiące 2016 r. Z raportu z „Oceny aktualności i stopnia realizacji Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Wałbrzycha na lata 2016-2025” wynika, iż badane przedsięwzięcia charakteryzują się niskim stopniem realizacji:

„Niski stopień realizacji przedsięwzięć po dwóch latach obowiązywania programu (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. Weryfikacji należy poddać istniejące przedsięwzięcia pod kątem ich wykonalności oraz uzupełnić o projekty charakteryzujące się wyższym stopniem wykonalności (np. posiadające zapewnione finansowanie)”⁹.

⁸ Ocena aktualności i stopnia realizacji Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Wałbrzycha na lata 2016-2025, UM w Wałbrzychu, maj 2019 r., s. 7.

⁹ Tamże, s. 9.

Główną rekomendacją z badania monitoringowego jest konieczność aktualizacji Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Wałbrzycha na lata 2016-2025, m.in. z tyt. „uzupełnienia programu o nowe działania, które Gmina Wałbrzych planuje do realizacji, a których dotąd nie wpisano do programu”¹⁰. Są to przede wszystkim przedsięwzięcia objęte planem inwestycyjnym, dla których gmina Wałbrzych zapewniła 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 w obszarze rewitalizacji

Nadmiar wskaźników w systemie monitorowania uniemożliwia ocenę skuteczności programu. Istotną barierą są także braki w wartościach bazowych i docelowych. Jako dobrą praktykę w zakresie obrazowania tendencji zmian wartości monitorowanych wskaźników można wskazać Ełk. Dla wielu wskaźników w trakcie delimitacji wykonano tabele i wykresy za ostatnich kilka lat. Ułatwiło to nie tylko przeprowadzenie diagnozy, ale też opracowanie wartości docelowych wskaźników w części programu dotyczącej monitorowania. Raporty z monitorowania publikowane corocznie przedstawiają zmiany wartości w odniesieniu do wszystkich celów i wskaźników z wyjaśnieniem odchyień¹¹. Stopień szczegółowości jest w tym przypadku jeszcze większy niż w Wałbrzychu, więc trudno polecać go jako dobrą praktykę, natomiast sposób przedstawienia danych i wyjaśnienia zmian jest wart wszelkich rekomendacji.

3.3.2 Zakres i praktyka stosowania narzędzi ustawowych

Narzędzia ustawowe na etapie uchwały delimitacyjnej

Narzędzia ustawowe na etapie uchwały delimitacyjnej zaczynają obowiązywać wraz z uprawomocnieniem wyznaczenia obszaru rewitalizacji, jeśli w uchwale przewidziano ich zastosowanie. Rada gminy może w zależności od potrzeb 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, 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

¹⁰ Tamże, s. 36.

¹¹ [Sprawozdania z realizacji Programu Rewitalizacji Ełku na lata 2016-2023](#)

zagospodarowania przestrzennego 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” oraz 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).

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 w żaden sposób ograniczyć stosowania prawa pierwokupu, ponieważ jest ono w sposób ekstensywny przypisane do obszaru rewitalizacji (bez możliwości zawężenia do podobszarów na przykład) 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. Zarówno przedstawiciele urzędów gmin, mieszkańców i Komitetów Rewitalizacji w wywiadach podkreślali, że pierwokup jest źle oceniany przez lokalną społeczność, a także przez środowisko notariuszy, którzy traktują uchwałę delimitacyjną jak 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 zgłaszają od sporadycznych przypadków takich sytuacji po wielokrotną konieczność rezygnacji z zakupu zgodnego z potrzebami i polityką gminy w obszarze rewitalizacji. Oznacza to, że rezerwa środków na skorzystanie z prawa pierwokupu powinna być sygnalizowana w 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 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 w 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 w 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:

Jeśli mieszkańcy się przenoszą w inne miejsce, dostają inny lokal, to też na terenie tego pierwszego podobszaru. Nie są wysiedlani w zupełnie inny kraniec miasta (cytat, UG).

W Płocku zaobserwowano także korzystny wpływ stosowania prawa pierwokupu na lokalny rynek nieruchomości. Kiedyś 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 eliminacji nowych indywidualnych instalacji grzewczych na paliwo stałe. Zakazano bowiem wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla zmiany sposobu zagospodarowania terenu polegającej na:

- 1) budowie obiektu budowlanego, w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, z indywidualnymi instalacjami grzewczymi na paliwo stałe;
- 2) 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 lokalizacji na obszarze rewitalizacji 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 oraz zmian użytkowania obiektów:

- 1) budowy lub przebudowy obiektów budowlanych związanych z prowadzeniem działalności hazardowej;
- 2) 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);
- 3) budowy lub przebudowy obiektów budowlanych o przeznaczeniu handlowym o powierzchni zabudowy powyżej 200 m²;
- 4) budowy obiektów budowlanych z systemem grzewczym na paliwo stałe;
- 5) 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 oraz społeczno-gospodarczym (hazard) starano się też

zadbać o jakość środowiska poprzez 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 zagrożone są 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, gdzie potrzeby w zakresie ograniczania decyzji o warunkach zabudowy są znacznie większe ze względu na niższe pokrycie planami, niezbędna jest intensywna akcja edukacyjna 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 w tym zakresie stawkę maksymalną, która dla 2019 roku 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. Włodarze 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 też kilka gmin, które ustaliły tę stawkę na poziomie 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 też ich 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, które dąży do eliminacji „dziadoparkingów” z przestrzeni Strefy Wielkomięskiej.

Spośród ankietowanych respondentów nikt nie odniósł się do stosowania podwyższonej stawki podatku od nieruchomości w rewitalizacji, raczej pojawiały się głosy o braku przydatności tego instrumentu:

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

Każdy praktycznie metr kwadratowy jest zagospodarowany i zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego, pomijając fakt, że w mieście jest dość duży popyt na grunty, czyli jak gdyby jest ruch w nieruchomościach, nie wiem czy to jest związane może z lokowaniem kapitału, czy rozwojem miasta, choć liczba mieszkańców spada. Ale nie ma takich terenów, które by leżały odłogiem i nie byłoby komu zagospodarować (cytat, UG).

W 2019 roku 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 roku w 6 gminach ten podatek był naliczany, m.in. Łódź. Dwie gminy zdecydowały się na zróżnicowanie stawki (kilka różnych stawek) – małopolskie Olkusz oraz 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. W 63% gmin, w których opracowano GPR, nie planuje się ustanowienia SSR, a w kolejnych 7% nie odniesiono się do tej kwestii w programie mimo ustawowego obowiązku. Podsumowując, jedynie w przypadku około 11% gminnych

programów rewitalizacji zostało zaplanowane wykorzystanie instrumentarium SSR” (Jadach-Sepioło, Kułaczowska 2019, s. 14-15). Dodatkowo, można zaobserwować, że jedynie w części gmin, w których planowano ustanowienie strefy, zamiar ten realizowany. W województwie pomorskim prawie wszystkie gminy (poza Słupskiem), które planowały SSR, odstąpiły od planów jej ustanowienia. Wynika to przede wszystkim z dążenia do realizacji w pierwszej kolejności prostych zadań inwestycyjnych, do których instrumentarium SSR nie jest konieczne. Intensywne 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 w Starogardzie Gdańskim planów w zakresie ustanowienia SSR.

Na terenie Polski obowiązuje obecnie dziewięć Specjalnych Stref Rewitalizacji:

Tabela 27. 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)		
Płock	29 sierpnia 2017 r.	1) dotacje na roboty budowlane polegające na remoncie lub przebudowie oraz na prace konserwatorskie i restauratorskie w	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

Gmina	Data przyjęcia	Wskazane w uchwale narzędzia ustawowe	Link do uchwały
		odniesieniu do nieruchomości niewpisanych do rejestru zabytków; 2) prawo pierwokupu nieruchomości	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 Północ
Kalisz	24 maja 2018 r.	dotacje na roboty budowlane polegające na remoncie lub przebudowie oraz na prace konserwatorskie i	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 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
	28 marca 2019 r. (aktualizacja)		
Polkowice	31 sierpnia 2018 r.	restauratorskie w odniesieniu do nieruchomości niewpisanych do rejestru zabytków dla właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości położonych	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

Gmina	Data przyjęcia	Wskazane w uchwale narzędzia ustawowe	Link do uchwały
		na obszarze SSR	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 podobszarach 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 podobszarach rewitalizacji: OR-1 Centrum i OR-3 Warszów

Źródło: Jadach-Sepioto, Kułaczkowska 2019, s. 18-19.

W 2017 r. ustanowiono jako pierwsze w Polsce dwie Specjalne Strefy Rewitalizacji. Następne pięć w 2018 r., zaś w 2019 roku 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 jeszcze 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 nieruchomości 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 możliwych 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 kaucji” (Jadach-Sepiolo, Kułaczowska 2019, s. 24-25).

Skuteczność narzędzi ustawowych została nisko oceniana w badaniu z jesieni 2019 r., zarówno przez przedstawicieli gmin, gdzie SSR zostały już ustanowione, jak i gmin, gdzie są dopiero planowane w GPR. Pozytywnie oceniono jedynie dotacje w SSR. Opinie respondentów wywiadów prowadzonych na potrzeby niniejszego badania ewaluacyjnego pokazują zróżnicowane zainteresowanie.

W gminach, gdzie istnieją problemy własnościowe bądź przeszkody urbanistyczne, SSR jest oceniana pozytywnie, nawet mimo nakładu pracy potrzebnego na jej ustanowienie:

strefa by nam się przydała, ze względu na problem urbanistyczny, który mamy w mieście, wynikający z zaniedbań wieloletnich i braku spójnego planu rozwoju przestrzennego, pustych niezabudowanych działek w centrum, na których się nic nie dzieje, rosną jakieś krzaki, mielibyśmy narzędzia do wywłaszczenia, przejęcia tych działek, zmuszenia właścicieli do tego, żeby coś robili, bo budujemy i mieszkania komunalne i widzimy, że efekt tego, że my zaczęliśmy budować jest taki, że też pojawili się deweloperzy i prywatni właściciele i też zaczynają, więc w gruncie rzeczy osiągamy ten cel, ale ta specjalna strefa rewitalizacji mogłaby pomóc (cytat, UG).

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, zrezygnowano z ustanawiania. 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 zostały wprowadzone (Polkowice, Włocławek, Kalisz, Płock) zostały pozytywnie ocenione przez wszystkich ankietowanych i są planowane do utrzymania. W miastach, które aktywnie korzystają z dotacji wypracowane zostały procedury naboru wniosków, ich uzupełniania czy rozliczania. Podstawowy tryb postępowania z wnioskami o udzielenie dotacji zakłada ogłoszenie naboru przez wójta, burmistrza lub prezydenta, który powołuje także w drodze zarządzenia komisję w celu rozpatrzenia złożonych wniosków. W poszczególnych miastach wykształciły się różnorodne warianty wyboru komisji oraz 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 jednoznacznie wskazano terminy składania wniosków. Jedynie w jednym przypadku wskazano maksymalną kwotę dotacji – w Ośnie Lubuskim, na poziomie 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 kluczowe jest zapewnienie synchronizacji uchwał budżetowych i terminu przyznawania dotacji. Rozstrzygnięcie naborów następuje najczęściej po podjęciu uchwały budżetowej. We Włocławku przyjęto odmienną procedurę, 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 brak złożenia informacji nie wyklucza możliwości złożenia wniosku o udzielenie dotacji. Informacje uzyskane w pierwszym etapie usprawniają właściwą procedurę naboru wniosków, ponieważ pozwala 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 na etapie 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 obywat się bez trudności w wydatkowaniu i rozliczaniu dotacji, zwłaszcza w pierwszym roku uruchamiania procedury. W odbiorze uczestniczy zawsze wnioskodawca oraz 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 położonego 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 w gminach 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 też w 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 brak wykorzystania instrumentów SSR potrzebne byłoby zawieszenie biegu SSR, aby nie upłynął daremnie jej termin.

Dotychczas niewiele miast planuje zastosowanie innych narzędzi. Sześć miast pracuje też nad przygotowaniem do realizacji projektów mieszkaniowych w ramach społecznego budownictwa czynszowego na obszarze strefy. 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 miejscowymi planami 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 jest planowane ani przygotowywane planistycznie stosowanie tego narzędzia w najbliższym czasie.

We Włocławku także są podejmowane pierwsze próby administracyjnego trybu wyjaśniania stanów prawnych nieruchomości. Do tej pory inne gminy nie próbowały 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 wyraźnie formułowana jest rekomendacja 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:

Ogromnym uproszeniem byłoby gdyby w ramach tego artykułu, jeżeli dobrze pamiętam to jest to artykuł 32 ustawy, wprowadzono np. obwieszczenie na nieruchomości, że można poprzez informację na nieruchomości poinformować tych użytkowników tej nieruchomości, często tak naprawdę właścicieli, spadkobierców wpisanych do ksiąg wieczystych, o tym, że na sąsiednich nieruchomościach będą prowadzone działania inwestycyjne (cytat, UG).

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 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 „Jabłkowskiego - 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 Wołominie¹².

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 zbyt dużą szczegółowość w stosunku do potrzeb obszaru.

Gminy ankietowane w niniejszym badaniu najczęściej brak potrzeby opracowania MPR argumentowały wystarczającym pokryciem planistycznym obszaru rewitalizacji:

akurat wprowadzenie programu rewitalizacji zbiegło się to 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).

U nas podstawą do przeprowadzania tych różnych różnego typu tam robót w ścisłym centrum Grajewa, no to jest już wcześniej opracowany miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który ściśle określa, w jaki sposób to centrum miasta ma być przekształcane. On 6 czy 7 lat temu był opracowany i on sprytnie opisywał jak docelowo, ma to ściśle centrum miasta wyglądać, więc też nie widzieliśmy potrzeby, żeby na razie coś tutaj zmieniać (cytat, UG).

jesteśmy gminą, która w 100% jest pokryta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Na naszym terenie obowiązują dwa plany, więc nikt nie chciał tworzyć miejscowego planu dla tego obszaru rewitalizacji (cytat, UG)

Doświadczenia miast, które rozpoczęły prace nad MPR, pokazują, że narzędzie to jest adekwatne do sytuacji, w której na obszarze objętym planem występują zadawnione konflikty przestrzenno-funkcjonalne i konieczne są uszczegółowione rozstrzygnięcia. 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 oraz zmianę oświetlenia ulicznego. MPR zawierać na więc ustalenia o najszerszym zakresie z dotychczas rozważanych:

- zasady kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania jej z zabudową istniejącą,

¹² Więcej na temat zawartości uchwał można znaleźć w publikacji Jadach-Sepiolo, Kułaczkowska 2019, s. 66-71.

- charakterystyczne cechy elewacji projektowanych budynków,
- zagospodarowanie i wyposażenie terenów przestrzeni publicznych, w tym urządzenia i sytuowania zieleni,
- zasady kształtowania pasa ruchu drogowego jako przestrzeni publicznej (przewidujących np. uspokojenie ruchu ulicznego, wykreowanie przestrzeni wspólnych, tworzenie miejsc typu woonef),
- 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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 spiętrzają się problemy urbanistyczne, a w konsekwencji i społeczne ze względu na złe warunki bytowe.

chcielibyśmy tam dokonać przebudowy całej infrastruktury drogowej, sieciowej, wprowadzić sieć ciepłowniczą, bo tam nie ma na tym terenie. To jest osiedle, które powstało na początku XX wieku, osiedle robotnicze. Z założenia miały to być piękne, funkcjonalne kamienice, natomiast ponieważ lata budowy przypadły na lata kryzysu, i też było to osiedle robotnicze, to nikt się za bardzo nie starał, żeby to było wykończone zgodnie z planami, z projektami. Wiele aspektów miało na to wpływ. Ono, zanim zostało zbudowane, to już było w złym stanie, a właściwie przez cały wiek nie było remontowane, więc tak naprawdę to są ruiny i rudery. Zależy nam na poprawie tego stanu. Tam też jest bardzo dużo nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, więc też chcielibyśmy za pomocą miejscowego planu rewitalizacji określić ten cel społecznego budownictwa mieszkaniowego i odzyskać te kamienice. Po pierwsze, żeby móc je wyremontować, i później móc nimi zarządzać. To są nasze główne cele tego miejscowego planu rewitalizacji. Moglibyśmy to zrobić również w zwykłym planie, ten cel określić, ale chcielibyśmy, żeby był bardziej szczegółowy ten plan. Zdecydowaliśmy się na miejscowy plan rewitalizacji, zresztą zgodnie z ustaleniami z gminnego planu rewitalizacji, tamten teren przeznaczaliśmy pod miejscowy plan rewitalizacji (cytat, UG)

MPR powinien być traktowany, podobnie jak w Słupsku czy Kaliszu jako narzędzie kompleksowej interwencji urbanistycznej, nie jest więc adekwatny do prostych potrzeb definiowanych na razie w większości gminnych programów rewitalizacji.

3.3.3 Uzależnienie wyboru ścieżki od potrzeby zastosowania narzędzi ustawowych wraz z oceną podjętej decyzji

Analiza przyczyn wyboru ścieżki ustawowej w opracowaniu programu rewitalizacji pokazuje, że możliwość zastosowania narzędzi ustawowych nie była główną przesłanką w podejmowaniu decyzji. 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.

chodziło o ramy czasowe, ponieważ pierwsza wersja naboru wniosków w urzędzie marszałkowskim była taka, że ten nabór miał się odbyć chyba z osiem miesięcy wcześniej, my w związku z tym spieszyliśmy się, żeby zdążyć z LPR-em. W praktyce okazało się, że nabór został przesunięty. Gdybyśmy o tym wiedzieli, pewnie zmieścilibyśmy się z GPR-em (cytat, UG)
na ten czas był nam potrzebny dokument celem uzyskania środków zewnętrznych, nie szukamy się, bo tak naprawdę bardzo zerojedynkowo te LPR zaczęły być traktowane (cytat, UG).

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).

jestem pewna dzisiaj, że jeżeli byśmy się zdecydowali na tą ścieżkę ustawową to na pewno nie udałoby nam się zdążyć z programem rewitalizacji na ten konkurs, w którym wyremontowaliśmy kamienicę (cytat, UG).

Jest to ścieżka szybsza, która już pozwalała nam na przygotowywanie wniosków aplikacyjnych. Ponieważ w GPR jest... cały proces przygotowywania GPR-u jest znacznie wydłużony w porównaniu do LPR-u (cytat, UG).

Dopuszczona art. 52 ust. 1 ustawy dwutorowość postępowania nie była czytelna dla wielu gmin. Doszukiwano się dodatkowych korzyści lub obostrzeń w związku z warunkową możliwością realizacji LPR/PR do końca okresu przejściowego. Wyróżnić można trzy przyczyny determinujące wybór ścieżki wśród gmin, w których zdecydowano się na GPR: potrzeba wykorzystania narzędzi ustawowych, usztywnione wymogi samorządu województwa oraz 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.

Mocną stroną są na pewno instrumenty. Co do wszystkich instrumentów nie mogę się wypowiedzieć, bo po pierwsze, nie jesteśmy na etapie, że przeszliśmy tą drogę i

sprawdziliśmy ten instrument. Ale te instrumenty na pewno jakimś atutem są. Natomiast nie ukrywam, że jak w przyszłej perspektywie finansowej będzie brane to pod uwagę, ale liczymy, że skoro robimy to zgodnie z ustawą, to może preferencje dla samorządów, które idą tą drogą może by się znalazły, jeśli chodzi o działania rewitalizacyjne (cytat, UG)

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 zmuszone były 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 oraz 4 inne programy, przyjęte w trybie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym (Jadach-Sepioło, Spadło 2018, s. 83-84).

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 w tym kontekście, 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:

doszliśmy 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 perspektywach kilkuletnich, tylko na kilkanaście lat ramy mieć przyjęte, według których miasto krok po kroku będzie dążyło (cytat, UG)

wcześniej mieliśmy lokalny program rewitalizacji, a teraz, jak pojawiła się możliwość spróbowania czegoś innego, to taka została podjęta decyzja, żeby spróbować z gminnym programem rewitalizacji, szczególnie, że później i tak będzie taki wymóg, więc skoro już mamy wprowadzać dokument, który ma obowiązywać wiele lat, bo jest dziesięć, to trzeba iść zgodnie z ustawą, no i oczywiście chodziło też o to, żeby pozyskiwać środki, brać udział w konkursach (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 gdzie 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 dla wielu gmin dofinansowanie z PO PT 2014-2020 lub Modelowej Rewitalizacji Miast, dzięki czemu możliwe było przeprowadzenie szerszych analiz 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).

Po prostu podjęliśmy takie wyzwanie, bo mi się wydaje, że ten lokalny program był trochę łatwiejszy w stworzeniu go i potem monitorowaniu. [...] Na ten cel utworzenia dokumentu otrzymaliśmy też dotację (cytat, UG)

No mieliśmy taką okazję, że dostaliśmy dofinansowanie właśnie na ten program, więc może też dlatego, że nie musieliśmy z własnej kieszeni (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:

była decyzja samodzielna władz miasta i też mogła być podyktowana perspektywą narzędzi, które ewentualnie gdzieś w przyszłości ustawa o rewitalizacji oferowała (cytat, UG)

niewątpliwie zachęciły nas też instrumenty, które ustawa zaproponowała, był to np. ten cel przeznaczania na to społeczne budownictwo mieszkaniowe [...] Wiemy, że to są działania długofalowe i tak żeśmy przewidywali, więc po prostu od razu zdecydowaliśmy się na tą drogę ustawową, no bo oczywiście ona jest trudna, za każdym razem mamy na pewno sporo wątpliwości, bo tak naprawdę jesteśmy pierwszymi pewnie wspólnie z innymi miastami (cytat, UG).

to była strategiczna decyzja miasta, że chcemy w pełnym zakresie iść w kierunku rewitalizacji i zgodnie z tym, co po wielu latach zostało uchwalone, realizujemy program rewitalizacji w reżimie ustawowym (cytat, UG)

Sami w swoim gronie zdecydowaliśmy, co prawda najpierw się przymierzaliśmy 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 z narzędzi ustawowych albo korzysta się 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. Zdecydowaliśmy od razu, później inne samorzady po nas zaczęły korzystać z tej ścieżki uproszczonej. Ale już nie odwracaliśmy procedury i zostaliśmy przy ustawowej. Nie ma jakiegoś podłoża jakiegoś super merytorycznego, [...] 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 także 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 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:

- 1) mieszkańcy obszaru rewitalizacji oraz właściciele, użytkownicy wierzyci nieruchomości i podmioty zarządzające nieruchomościami znajdującymi się na tym obszarze, w tym spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe i towarzystwa budownictwa społecznego;
- 2) mieszkańcy gminy inni niż wymienieni w pkt 1;
- 3) podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność gospodarczą;
- 4) podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność społeczną, w tym organizacje pozarządowe i grupy nieformalne;
- 5) jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne;
- 6) organy władzy publicznej;
- 7) 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 przewyższają lokalne programy rewitalizacji – o 43%.

Tabela 28. Formy partycypacji społecznej przy opracowaniu programu rewitalizacji w podziale na typ programu

Formy konsultacji	PR do 2016 r.	PR 2017 r.	PR 2018 r.	GPR do 2016 r.	GPR 2017 r.	GPR 2018 r.	Razem PR 2016-2018	Razem GPR 2016-2018	Łącznie
Zbieranie uwag w formie papierowej lub elektronicznej	412	438	262	182	211	120	1112	513	1625
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
w tym formy aktywne łącznie	2002	2283	1257	871	862	433	5542	2166	7708

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

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 także 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.

W przypadku programów ustawowych ich udział w strukturze wszystkich zrealizowanych forum konsultacji wyniósł 80,8%, natomiast w przypadku lokalnych programów - 83,3%. Na podstawie tych danych można wywieść, iż gminy zabezpieczyły szerokie możliwości zaangażowania społecznego w proces opracowania programów rewitalizacji, niezależnie od typu ścieżki procedowania dokumentu.

Natomiast jeśli chodzi o popularność poszczególnych form konsultacyjnych, to 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 w kolejności często stosowaną formą jest zbieranie uwag (papierowo lub elektronicznie), które w przypadku PR/LPR wyniosło 16,7% wszystkich działań, natomiast w odniesieniu do GPR – 19,1%. Najrzadziej stosowaną przez gminy formą konsultacji były wywiady, stanowiące 4% wszystkich działań realizowanych w odniesieniu do PR/LPR oraz 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.

Tabela 29. 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.
Zbieranie uwag w formie papierowej lub elektronicznej	174	130	83	45	35	24	220	216	162	200	303	137
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
Spacerystudyjne	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
łącznie	976	710	419	237	175	117	1322	1282	911	1169	1802	742
w tym formy aktywne łącznie	802	580	336	192	140	93	1102	1066	749	969	1499	605
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.

Analizując strukturę zastosowanych form konsultacji społecznych w odniesieniu do typów gmin należy zauważyć, iż w tej grupie dominują procesy przeprowadzone w gminach wiejskich (3713) oraz 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 przypadająca na jeden program rewitalizacji, która wyniosła w grupie gmin miejskich 7,4 (w tym 8,3 miasta na prawach powiatu), w grupie gmin miejsko-wiejskich - 6,9 oraz 5,3 w odniesieniu do gmin wiejskich. Z tych danych wynika wniosek, iż natężenie działań partycypacyjnych jest uzależnione 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 oraz 21% w odniesieniu do gmin wiejskich. Często wykorzystywane jest również zbieranie uwag (papierowo lub elektronicznie), stanowiąc w strukturze 18% w łącznej liczbie 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 oraz 15% gminy wiejskie. Tradycyjnie najmniej popularną formą konsultacyjną są wywiady, wynoszące w strukturze ok. 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 przeanalizowane zostaną wskaźniki podsumowujące poziom frekwencji uczestników wyżej omawianych form konsultacyjnych.

Tabela 30. Dane dot. frekwencji w procesach konsultacyjnych przy opracowaniu programu rewitalizacji, organizowanych przez gminy w latach 2016 – 2018 w podziale na typ programu

Partycypacja społeczna	PR do 2016 r.	PR 2017 r.	PR 2018 r.	GPR do 2016 r.	GPR 2017 r.	GPR 2018 r.
Szacunkowa łączna liczba uczestników konsultacji społecznych ogółem	108233	101411	50218	47667	27459	10409
Łączna liczba zgłoszonych uwag	18115	15488	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 łącznie udział 345.397 osób, z czego w działaniach dotyczących opracowania PR/LPR – 259.862 (75%), natomiast dotyczących GPR – 85.535 (25%). Łączna liczba osób, które wzięły udział w konsultacjach stanowi 5,7% łącznej liczby mieszkańców obszarów rewitalizacji wyznaczonych w Polsce.

W trakcie tych procesów zgłoszono łącznie 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 – 6.363 (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.

Tabela 31. Wskaźniki dot. frekwencji w procesach konsultacyjnych przy opracowaniu programu rewitalizacji, organizowanych przez gminy w latach 2016 – 2018 w podziale na typ programu

	Razem PR	Razem GPR
Łączna liczba uczestników konsultacji społecznych w latach 2016-2018	259862	85535
Liczba programów rewitalizacji na koniec 2018 r.	1167	327
Średnia liczba uczestników konsultacji społecznych w latach 2016-2018 w przeliczeniu na program rewitalizacji	223	262
Łączna liczba zgłoszonych uwag w latach 2016-2018	38779	13531
Średnia liczba zgłoszonych uwag w latach 2016-2018 w przeliczeniu na program rewitalizacji	33	41
Łączna liczba uwzględnionych uwag w latach 2016-2018 (w całości lub częściowo)	20403	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

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 rewitalizacji oparte o ustawę.

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 dot. PR/LPR.

Większa skala zaangażowania społecznego w konsultacje procesów ustawowych (wyższa średnia liczba uczestników konsultacji, wyższa średnia liczba zgłoszonych i uwzględnionych uwag) 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 zilustrować można analizą liczby

podmiotów spoza sektora publicznego, odpowiedzialnych za realizację przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

Tabela 32. Liderzy przedsięwzięć rewitalizacyjnych ujętych w programach rewitalizacji w podziale na typ programu (dane za 2018 r.)

Liderzy	Typ programu: PR	Typ programu: GPR
Liderzy przedsięwzięć ze strony gminy	1164	324
Liderzy przedsięwzięć ze strony innych jednostek sektora publicznego	1565	503
Łączna liczba liderów przedsięwzięć - sektor publiczny	2729	827
Łączna liczba liderów przedsięwzięć - podmioty spoza sektora publicznego	5102	2086
Łączna liczba liderów przedsięwzięć - podmioty spoza sektora publicznego: w tym liderzy przedsięwzięć spoza sektora publicznego - wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe	3132	1098
Łączna liczba liderów przedsięwzięć - podmioty spoza sektora publicznego: w tym 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 1 PR	4,4	6,4
Średni udział liderów przedsięwzięć - podmioty sektora publicznego - w przeliczeniu na 1 PR	2,3	2,5
Średni udział liderów przedsięwzięć - wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe - w przeliczeniu na 1 PR	2,7	3,4
Średni udział liderów przedsięwzięć - ngo - w przeliczeniu na 1 PR	1,2	1,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Łączna liczba liderów wszystkich przedsięwzięć rewitalizacyjnych (wg stanu na koniec 2018 r.) wyniosła 10744, z czego 7831 dotyczyło PR/LPR (73%), natomiast 2913 GPR (27%). W sumie liderów wszystkich przedsięwzięć dominowały podmioty spoza sektora publicznego, w łącznej liczbie 7188 (67%), przy 3556 podmiotach reprezentujących sektor publiczny (33%). Natomiast w podziale na typ programu zauważalna jest większa dominacja podmiotów spoza sektora publicznego w przypadku programów realizowanych w ramach ścieżki ustawowej,

gdzie liderzy ci stanowią 72% realizatorów przedsięwzięć w GPR, natomiast w ramach ścieżki pozaustawowej ich udział jest mniejszy i wynosi 65,2% ogółu przedsięwzięć w PR/LPR.

Odnosząc sumy liderów przedsięwzięć do liczby funkcjonujących na koniec 2018 r. programów rewitalizacji można wyliczyć średni udział realizatorów przedsięwzięć w każdym typie programu. Największe różnice przynosi analiza udziału realizatorów przedsięwzięć spoza sektora publicznego 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 – 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 zaobserwowanego na poziomie programowania rewitalizacji na poziom 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 w procesach ustawowych.

Zasady partnerstwa i partycypacji we wdrażaniu programów rewitalizacji nie uda się jednak realizować skutecznie bez dostępu do informacji. Kluczowym dla niej warunkiem na etapie realizacji procesu jest więc systematyczne monitorowanie postępu działań, zarówno po stronie podmiotu publicznego, jak i przede wszystkim po stronie podmiotów prywatnych, których plany projektowe są bardziej wrażliwe na zmienność otoczenia. Brak realizacji monitoringu doprowadza do przerwania komunikacji pomiędzy gospodarzem procesu a liderami przedsięwzięć finansowanych ze środków prywatnych, co wiąże się w konsekwencji z obniżeniem efektywności rewitalizacji, będącej wynikiem większego odsetka zaniechanych działań w tej grupie interesariuszy. Proces komunikacji pomiędzy realizatorami przedsięwzięć powinien odbywać się nie tylko na poziomie badania monitoringowego, ale również na poziomie 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 dedykowanej ocenie postępu w realizacji działań.

W urzędach gmin powszechne stało się korzystanie z różnorodnych narzędzi, ale i włączanie do dyskusji o rewitalizacji szerokich grup interesariuszy. W trosce o ich dostęp do konsultacji społecznych zmieniły się formuła oraz 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. Szczególne miejsce w opinii gmin zajmują spacerystudyjne po obszarze rewitalizacji, które oceniane są przez przedstawicieli urzędów, ale również mieszkańców, jako interesujące i owocne. Bezpośredni niesformalizowany kontakt

przedstawiciele urzędów z mieszkańcami umożliwił wzajemne zainteresowanie problemami obszaru rewitalizacji i ich rozwiązaniem. Włączenie społeczne w proces opracowywania programu rewitalizacji przybierało w części gmin bardziej zaawansowane formy, które obejmowały przykładowo partycypację mieszkańców w projektowaniu przestrzeni publicznej.

To jeśli chodzi o przygotowywanie programu, to mieliśmy konsultacje społeczne, zgodnie z ustawą przeprowadzane. Spotykaliśmy się również w radach osiedli i my jako pracownicy z urzędu szliśmy do rad osiedli, do ich siedzib i tam rozmawialiśmy z osobami z rad osiedli. Te spotkania wypadły całkiem dobrze, było zainteresowanie, osoby zgłaszały swoje problemy, co by chciały na swoim osiedlu. Na konsultacje społeczne prowadzone w urzędzie, przychodziło raczej niewiele osób, ale jeśli już przychodziły, to rzeczywiście były zainteresowane tematem i wiedziały po co przychodzą. (cytat, UG).

Jednocześnie przedstawiciele gmin potwierdzili niskie zainteresowanie interesariuszy uczestniczeniem w tradycyjnych spotkaniach związanych z omówieniem gotowego projektu dokumentu, organizowanych na terenie urzędu w ramach godzin jego urzędowania. Stąd do procesu konsultacji społecznych gminy angażowały różnorodne narzędzia generujące zainteresowanie opinii publicznej rewitalizacją, m.in.: kwestionariusze ankiet, kolportowane 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. Te wszelkiego rodzaju działania informacyjne podnosiły znacząco efektywność konsultacji prowadzonych w gminach.

Mieszkańcy niechętnie przychodzą z problemem do miasta, najczęściej to się na forach, na Facebookach odbywa. Mamy coś takiego jak stronę, to też funkcjonuje, poza komitetem, to jest profil na Facebooku (cytat, UG).

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).

oczywiście ogłoszenia i obwieszczenia w prasie, listy do rad osiedli, z którymi zrobiliśmy spotkania osobne poza procedurą, bo do wszystkich rad osiedli, które wchodzi w obszar rewitalizacji po prostu szliśmy z programem a najpierw z wyznaczeniem obszarów i do stowarzyszeń też wysyłaliśmy zaproszenia, które działają na terenie miasta i są znane z tego, że biorą udział zazwyczaj w konsultacjach, oczywiście w prasie lokalnej i w radiu były o tym informacje (cytat, UG).

Kluczowa w odbiorze działań rewitalizacyjnych była spójność przekazu. Jeśli pracownicy urzędów nie byli przekonani, mieszkańcy także nie uwierzyli 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.

trudno jest oczekiwać od mieszkańców zaangażowania i wiedzy, jeżeli sami pracownicy urzędu mają do tego ambiwalentny stosunek. Informacja, która od nas wychodzi ma przekaz albo negatywny, albo ambiwalentny. Druga rzecz to, że pracownicy nie do końca zdają sobie sprawę z narzędzi, jak możemy je wykorzystać na potrzeby nasze czy naszych mieszkańców, bo my to tylko widzimy w kontekście naboru wniosków na poszczególne finansowania, ale wydaje mi się, że dobrą rzeczą byłoby spojrzenie na to nieco szerzej niż tylko z perspektywy samego wnioskowania (cytat, UG).

Czasem niezależnie od prób zaproszenia mieszkańców do udziału w konsultacjach nie było możliwe zapewnienie frekwencji.

ciężko było zaprosić mieszkańców, ludzie nie byli zainteresowani zaangażowaniem się w ten temat (cytat, UG).

Wiarygodność procesu rewitalizacji budowana jest poprzez 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 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 odroczonego w czasie.

Na samym początku procesu rewitalizacji, czy w ogóle przygotowywania procesu rewitalizacji, uczestnictwo mieszkańców było na dość słabym poziomie, nawet powiedziałbym bardzo słabym poziomie. Ale właśnie dzięki projektowi, czy dzięki programowi rewitalizacji ta partycypacja społeczna zdecydowanie się polepszyła i mogliśmy tak zaangażować mieszkańców, żeby mieli oni poczucie, że mają wpływ na poszczególne zapisy, co też się odzwierciedliło, w ogóle frekwencja ich na konsultacjach społecznych, których przeprowadziliśmy ok. czternastu, czy podczas badań społecznych, kiedy mieszkańcy bardzo chętnie uczestniczyli w tych badaniach (cytat, UG).

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).

Różnorodna jest ocena najbardziej zaangażowanych grup mieszkańców, jednak niezależnie od gminy dominuje wskazanie osób starszych. Pojawiają się głosy dotyczące niewielkiego zainteresowania ze strony młodzieży, ale nie mniej liczne są przeciwnie opinie.

Przedstawiciele gmin potwierdzili również mniejszą skuteczność spotkań otwartych, nie profilowanych pod kątem konkretnych odbiorców, w odróżnieniu od dedykowanych określonym grupom społecznym form partycypacyjnych, 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 one i najaktywniej uczestniczyli (cytat, UG).

Na naszych spotkaniach, na etapie, na przykład, delimitacji, mieliśmy około 130 osób na sali konferencyjnej. Na warsztatach w poszczególnych grupach, bo były też warsztaty tematyczne dla przedsiębiorców, dla rodzin z dziećmi, dla seniorów, dla młodzieży, dla organizacji pozarządowych, średnio na takich spotkaniach było około 30-40 osób, co uważam, że jest dużą liczbą. Było dużo zainteresowanie (cytat, UG).

Respondenci wskazują wyraźnie, 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, zapewniona była właściwa frekwencja i zainteresowanie ze strony mieszkańców.

np. był tam tzw. „Spacer po obszarze rewitalizacji”, to tutaj odzew był duży, no bo jak tam burmistrz z grupą urzędników się pojawił, radnych, to ludzie wychodzili i rozmawiali. Aczkolwiek, jeżeli już ktoś miałby sformułować swoje uwagi na piśmie i nam przedstawić, to nie nastąpiło później. Czyli tylko to co mogliśmy tam usłyszeć i zapisać. Też były w miejscu rewitalizacji warsztaty takie przeprowadzane z mieszkańcami, to tam też się jakaś grupa pojawiła, ale na takie rzeczowe jakieś uwagi do samego dokumentu, który był poddawany konsultacjom to był bardzo znikomy odzew (cytat, UG).

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

te spotkania nam wypadły całkiem dobrze, było zainteresowanie, osoby zgłaszały swoje problemy, co by chciały na swoim osiedlu, z tym, że później, jak już przyszło do zgłaszania projektów, no to niewiele dostaliśmy projektów od rad osiedli (cytat, UG).

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, bo projekty są zgłaszane albo przez miasto, albo przez osoby fizyczne, czy przedsiębiorców i też trudno, żeby ktoś miał jakieś wątpliwości, czy tam obiekcje co do projektu, który zgłosił sobie ktoś inny (cytat, UG).

W ocenie przedstawicieli gmin problemem jest utrzymanie w dłuższym okresie ciągłego zainteresowania opinii publicznej procesem rewitalizacji. O ile dość łatwo jest włączyć mieszkańców w działania partycypacyjne w początkowej fazie programowania rewitalizacji, o tyle trudniej jest podtrzymać ich koncentrację na procesie rewitalizacji, w szczególności w sytuacji wydłużających się prac związanych z przygotowaniem GPR.

frekwencja, gdzie na początku jest duża i później, z kolejnymi działaniami ona jest coraz mniejsza i to też była w pewnym momencie dla nas taka zagwozdzka, co robić, żeby dalej ten zapał w ludziach utrzymać (cytat, UG).

Również wyzwaniem jest utrzymanie pozytywnej oceny procesu rewitalizacji wśród opinii publicznej, w sytuacji zakończenia działań partycypacyjnych z chwilą uchwalenia programu rewitalizacji. Najczęstszą formą partycypacji realizowaną przez gminy na etapie wdrażania programu rewitalizacji jest działalność Komitetu Rewitalizacji lub równoważnych ciał opiniodawczo-doradczych, funkcjonujących w trybie ustawy o samorządzie gminnym. Komitet Rewitalizacji, 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.

Komitet Rewitalizacji, w którego skład wchodzi przedstawiciele wszystkich kluczowych grup interesariuszy, umożliwia przedłużenie działań partycypacyjnych prowadzonych z całą społecznością obszaru rewitalizacji - na etap wdrażania GPR.

Komitet pełni rolę łącznika między organami gminy, zarządzającymi przygotowaniem i wdrożeniem programu rewitalizacji, a pozostałymi interesariuszami. Komitet 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 daną mocno zawyżoną. Wyrwykowa weryfikacja pozwala postawić hipotezę, że większość gmin odpowiadała twierdząco na pytanie o powołanie KR, jeśli przewidywano to w programie rewitalizacji, szczególnie jeśli był to PR/LPR.

Tabela 33. Liczba Komitetów Rewitalizacji powołanych przez gminy w podziale na typ programu oraz typ gminy

Typ gminy	GPR	PR
Gmina miejska	72	110
Gmina miejska: 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. W związku z tym budzi obawy łączna liczba istniejących Komitetów (272) w przypadku gmin posiadających GPR na koniec 2018 r. (327). Oznacza to, iż część gmin posiadających program ustawy nie wywiązało się z obowiązku powołania tego ciała opiniująco-doradczego do końca 2018 r. (ok. 17%). Na pozytywną ocenę zasługuje natomiast skala występowania organów pełniących równoważne do Komitetów Rewitalizacji funkcje w przypadku procesów pozaustawowych. Ok. 45% gmin posiadających PR/LPR na koniec 2018 r. 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 poziomu dojrzałości procesu partycypacji, towarzyszącej rewitalizacji.

Tabela 34. Liczba członków Komitetów Rewitalizacji powołanych przez gminy w podziale na typ programu (wg stanu na koniec 2018 r.)

Komitety Rewitalizacji	PR	GPR
Działająca liczba 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 w osobach	11	12
Średnia liczba członków Komitetów Rewitalizacji, w tym przedstawiciele: organizacji pozarządowych lub podmiotów zrównanych z nimi w prawach	811	588
Średnia liczba członków Komitetów Rewitalizacji, w tym przedstawiciele: mieszkańców zamieszkałych na obszarze rewitalizacji	1307	740
Średnia liczba członków Komitetów Rewitalizacji, w tym przedstawiciele: przedsiębiorstw / przedsiębiorców z sektora prywatnego	447	371

Średnia liczba członków Komitetów Rewitalizacji będących przedstawicielami ngo w osobach	1,6	2,2
Średnia liczba członków Komitetów Rewitalizacji będących przedstawicielami mieszkańców obszaru rewitalizacji w osobach	2,5	2,7
Średnia liczba członków Komitetów Rewitalizacji będących przedstawicielami przedsiębiorców w osobach	0,9	1,4

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

W prace istniejących na koniec 2018 r. 790 Komitetów Rewitalizacji zaangażowanych było łącznie 9.221 członków lokalnych społeczności, z czego w przypadku organów ustawowych było to łącznie 3.379 osób, natomiast organów pozaustawowych 5.842 osoby. Odnosząc te dane do sumy działających Komitetów Rewitalizacji można wyliczyć średnią liczbę ich członków, która wyniosła 11 osób w przypadku organów pozaustawowych i 12 osób w przypadku organów ustawowych. Ustawowe Komitety Rewitalizacji charakteryzują się również wyższymi średnimi, jeśli chodzi o liczbę członków będących przedstawicielami interesariuszy zewnętrznych – w porównaniu z organami pozaustawowymi. 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.

Większa skala zaangażowania społeczności obszarów rewitalizacji w działania Komitetów Rewitalizacji powoływanych w trybie ustawy potwierdza tezę o wyższej skuteczności tych organów w porównaniu z ciałami opiniująco-doradczymi funkcjonującymi w procedurze pozaustawowej. Większa liczba zaangażowanych w prace KR przedstawicieli podmiotów społecznych i gospodarczych oraz mieszkańców daje skutek w postaci wyższej efektywności procesów ustawowych, absorbujących większy udział środków prywatnych do finansowania rewitalizacji, wynoszący w odniesieniu do GPR 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 powoływania KR. Mimo że powołanie Komitetu Rewitalizacji jest obowiązkowe jedynie w przypadku ścieżki ustawowej, także w gminach, które wybrały ścieżkę pozaustawową, zdecydowano się na powołanie podobnego ciała doradczego, zapewne z uwagi na chęć zapewnienia planowanym i prowadzonym przez siebie działaniom rewitalizacyjnych dojrzałej formy partycypacji społecznej.

Z przeprowadzonego w 2019 r. badania wynikało, iż większość ankietowanych gmin powołała Komitety Rewitalizacji lub ich odpowiedniki w procedurze pozaustawowej po

zakończeniu działań związanych z opracowaniem programu rewitalizacji. Ta praktyka wskazuje, iż w składach ciał doradczych mogły znaleźć się osoby nie uczestniczące w procesach programowania rewitalizacji. Część z miast zabezpieczała się w tym względzie dodatkowymi wymaganiami w procedurze naboru kandydatów na członków Komitetu, oczekując od nich posiadania doświadczenia związanego z aktywnym udziałem w procesie partycypacji związanym z opracowaniem programu rewitalizacji (Spadło, Kułaczkowska 2019, s. 68).

Moment powołania Komitetów Rewitalizacji w największym stopniu zdeterminował charakter ich działania, który skupia się w większości na czynnościach opiniujących na etapie wdrażania i monitorowania procesu rewitalizacji. W tym kontekście ważne jest właściwe przygotowanie członków KR do pełnienia roli lokalnych ekspertów ds. rewitalizacji, w sytuacji stwierdzonego braku ich doksztacenia. Wydaje się więc konieczne, aby uznać konieczność podnoszenia kwalifikacji za jeden z głównych obowiązków nałożonych na członków KR. Biorąc również pod uwagę katalog zadań, jakich oczekuje się do realizacji przez członków Komitetu, należy umożliwić tym ciałom dostęp do wiedzy eksperckiej w celu zabezpieczenia wysokiej jakości merytorycznej procesu wydawania opinii i doradztwa realizowanego przez Komitety (Spadło, Kułaczkowska 2019, s. 68).

Odpowiedzi respondentów udzielone w wywiadach pogłębionych prowadzą 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, iż inicjatywy własne zgłaszane przez członków KR, szczególnie w sytuacji ich nieuwzględnienia przez gospodarza rewitalizacji, ograniczają w dłuższym czasie znaczenie tego ciała w procesie.

członkowie komitetu uważają, że mają za mały wpływ na to, co się dzieje tutaj, oni uważają, że każdy ich pomysł jest najlepszy i że prezydent powinien go wdrożyć niezwłocznie. Naszym zdaniem może też nie zawsze tak jest, że te pomysły komitetu czasami może nie są najlepsze. My też mamy taki problem, że tak do końca nie wiemy, czego od tego komitetu byśmy oczekiwali. No oczywiście są uchwały tutaj związane właśnie czy ze specjalną strefą, czy z gminnym programem rewitalizacji, czy no jakieś tutaj około rewitalizacyjne, no to wtedy oczywiście oczekujemy tutaj opinii komitetu, [...], ale na pewno też jest to problematyczne i

dla samych członków komitetu rewitalizacji, bo no oni też czują taki jednak niedosyt i niezadowolenie z tego, że nie mają wpływu (cytat, UG).

Niezrozumienie faktycznej roli KR w procesie jest problemem nie tylko dotyczącym jego członków, ale również organu powołującego to ciało. Skala twórczego podejścia do działań Komitetu ma miejsce wtedy, gdy jego członkowie nie brali udziału w procesie programowania rewitalizacji, a Komitet został zawiązany dopiero po uchwaleniu GPR. W sytuacji zakończenia prac nad koncepcją procesu, nie dziwi niechęć organów publicznych do jej korygowania – jeśli nie wynika ona z rekomendacji z monitorowania stanu procesu.

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 pomiędzy 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.

proces przebiegł sprawnie, został powołany komitet rewitalizacji, ten komitet został powołany po uchwaleniu co prawda gminnego programu rewitalizacji, natomiast ten komitet działa, w razie potrzeb członkowie mogą się zebrać i dyskutować na temat potrzeb. Ewentualnie co można byłoby zmienić, te spotkania komitetu rewitalizacji też są zazwyczaj w gminie realizowane w momencie przeprowadzenia raportu rocznego z wykonanych działań rewitalizacyjnych (cytat, UG).

Mamy powołany Komitet Rewitalizacji składający się z 14 osób. To są mieszkańcy, mamy przedstawiciela Miejskiego Ośrodka Pomocy, przedstawicieli mieszkańców mamy dwóch, przedstawicieli Rady Powiatu, przedstawiciel Urzędu Miastu, 5 przedstawicieli organizacji pozarządowych grup nieformalnych, przedstawiciel Rady Miasta. W momencie jeszcze opiniowania, czy powstawania programu rewitalizacji przez fakt uczestnictwa w komitecie, oni w naszych działaniach uczestniczyli, byli obecni, myślę, że też informowali mieszkańców. Aczkolwiek teraz wydaje mi się to takim martwym tworem, bo z ich strony nie widzę, może też z naszej strony, jako jednostki koordynującej i odpowiedzialnej za proces rewitalizacji nie widzę ani żadnych inicjatyw, ani żadnego działania, ani opiniowania tych wniosków, które składamy czy szykujemy, więc tak naprawdę ten komitet nie wykonuje żadnych działań (cytat, UG).

Z drugiej strony w wywiadach prezentowane są również odmienne stanowiska, ilustrujące wysoką efektywność prac członków Komitetu.

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).

Warunkiem aktywności Komitetu Rewitalizacji jest więc 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, iż w przywołanym badaniu wszystkie ankietowane gminy oceniły potencjał istniejących Komitetów Rewitalizacji jako duży. Upatrują one w funkcjonowaniu KR szans na wzmocnienie dialogu pomiędzy interesariuszami procesu rewitalizacji, a także integrację środowisk interesariuszy procesu rewitalizacji. Gminy zadeklarowały również zainteresowanie prowadzeniem przez Komitety Rewitalizacji działań edukacyjnych związanych z procesem rewitalizacji wobec środowisk interesariuszy, które są reprezentowane w ich składach (Spadło, Kułaczowska 2019, s. 68).

Poziom zaangażowania członków zależy od poziomu kapitału społecznego w gminie. Często działania aktywizacyjne i animacyjne wobec interesariuszy realizowane są wyłącznie na etapie opracowania programu. Jeśli więc KR zostanie powołany po uchwaleniu GPR, w sytuacji wygaszenia działań partycypacyjnych w terenie, można oczekiwać spadku aktywności społecznej nie tylko na poziomie ostatecznych odbiorców, ale i również w odniesieniu do przedstawicieli interesariuszy wybranych do prac w Komitecie.

przede wszystkim myśmy zgodnie z ustawą powołali z tych, co byli wymienieni w ustawie i co teraz mamy z tymi ludźmi zrobić. Wszystkie organizacje, które żeśmy poprosili, wyznaczyli i nikt nie przychodzi na żadne spotkania. Mówiliśmy do pana prezydenta, że zrobimy zebranie i pan prezydent ma prawo, jak osoby nie przychodzą, ma prawo tam do nich wysłać zapytanie, czy chcą pracować, czy nie i się przygotowujemy teraz do takiego zapytania, czy chcą pracować, czy nie, bo trzeba będzie robić pierwsze sprawozdanie i komitet powinien je ocenić. Jak pisaliśmy program, tośmy się dość często spotykali z nimi, z poszczególnymi osobami, nie z całym komitetem, bo nigdy się nie zdarzyło tak, żeby się wszyscy zebrali, ale parę osób tam przychodziło, no przychodzą ci, co zawsze, pracują gdzie indziej, radni to oczywiście tak i reszta taka też, która tam zawsze gdzieś się pokazuje, to jest, natomiast zobaczymy teraz, jak dostaną sprawozdanie, jak to będzie (cytat, UG).

Ja bym oczekiwał, żeby też była jakaś inicjatywa działań, tematów, rozmów ze strony przedstawicieli komitetów. Ja jako wiceprzewodniczący Komitetu inicjuję tematy, czy w ogóle zakresy naszych spotkań...(…) na posiedzeniu Komitetu Rewitalizacji jesteśmy równorzędnymi partnerami, którzy chcą rozmawiać, chcą robić rewitalizację w mieście i powinno być tak, że człowiek, który reprezentuje wspólnotę, organizację pozarządową, przedsiębiorcy, mówi, jakie ma pomysły z jego punktu widzenia, jakie są problemy, co należałoby zrobić na danym podobszarze rewitalizacji i ja dzięki temu już zbieram sobie jakąś bazę potencjalnych projektów na przyszłą perspektywę na przykład, albo poza pieniędzmi unijnymi dodatkowych

mechanizmów wsparcia (...). Nie mam takich sygnałów, ludzie przychodzą, siadają, podpisują listę i czekają, co ze strony urzędu zostanie zaoferowane, pokazane, omówione (cytat, KR)

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 miałby 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 obawę o konieczność poświęcenia swojego wolnego czasu lub weryfikacja zaangażowania następuje na etapie rozpoczęcia prac KR.

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).

fajnie by było, żeby ten proces rewitalizacji na przykład był trochę poza w ogóle samorządem i ten komitet był opinią zarządzającym tym procesem. Ale no, żeby tak się stało to po pierwsze z programem musiałyby iść konkretne środki. Organizacja tego komitetu musiałaby być również jakby ze środkami finansowymi, czyli te osoby nie mogłyby być tylko i wyłącznie z ról społecznych. Tak obecnie jest, nie mamy na to środków. Żeby komitet rewitalizacji był bardziej aktywny, tak, również niezależny, opiniodawczy (cytat, UG).

Z badania Komitetów Rewitalizacji wynika, iż gminy nie zabezpieczały w budżetach środków finansowych służących realizacji ich potrzeb, w szczególności w odniesieniu do organizacji szkoleń i usług doradztwa eksperckiego, identyfikowanych przez członków komitetów jako priorytetowe.

Jeżeli w Komitecie Rewitalizacji, czy w Zespole ds. Rewitalizacji nie idą zabezpieczone konkretne środki tutaj na ekspertów, doradztwo, chociażby na spotkanie się, bo u nas to po prostu wszystko jest społecznie, z racji tego, że jesteśmy małą gminą i też nie mamy na to środków, to wszystkie te funkcje są pełnione społecznie to niektórzy członkowie tak to odbierają, jako po prostu formalność (cytat, UG).

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, wynikające z posiadanych doświadczeń, w tym dotyczącą konieczności „wydzielania w budżetach jednostek obsługujących pod kątem organizacyjnym Komitet Rewitalizacji osobnych środków

finansowych zabezpieczających wykonalność jego zadań w każdym roku działania” (Spadło, Kułaczkowska 2019, s. 68).

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

Osoby zgłaszały się same, robiliśmy taki nabór, że maksymalnie pięciu przedstawicieli w obszarze rewitalizacji, maksymalnie dwóch przedstawicieli obszaru spoza rewitalizacji, trzech przedstawicieli przedsiębiorstw, trzech chyba też przedstawicieli fundacji działających na obszarze rewitalizacji, radni miejscy i radni osiedlowi. I te osoby, które się zgłosiły, w sumie wszystkie zostały przyjęte, bo zrobiliśmy sobie taki przedział, że przyjmujemy minimum dziesięć, a maksymalnie trzydzieści osób i tyle, ile nam się zgłosiło, czyli dwanaście, tyle osób przyjęliśmy. Spotkania odbywają się, można powiedzieć, regularnie, członkowie tego komitetu są rzeczywiście zaangażowani w proces rewitalizacji, ale też ogólnie w życie miasta. To są raczej tacy społecznicy (cytat, UG).

w ogóle przyjęliśmy taką zasadę, że co najmniej jeden członek komitetu rewitalizacji musi być mieszkańcem danego osiedla, które jest objęte gminnym programem rewitalizacji. Są to też służby mundurowe, czyli te, które mogą nam wskazać ewentualnie, w którym miejscu warto jest zrobić monitoring, w którym miejscu gdzieś tam pojawiają się sytuacje jakiegoś patologiczne. Być może warto też ten komitet rewitalizacji jest powołać przed uchwaleniem gminnego programu rewitalizacji, wtedy ci mieszkańcy, ci faktycznie zainteresowani do nas trafiają (cytat, UG).

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, mamy również liderów, interesariuszy, przedstawicieli i przedsiębiorców. Każdy ma inne patrzenie i myślę, że te spotkania dużo wnoszą. Ponieważ czasami my urzędnicy zupełnie inaczej patrzymy na pewno procesy niż osoby z zewnątrz. 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 dosyć dobrym skutkiem. Oczywiście będzie to długofalowy proces zanim to podsumujemy. Ale widzę, że są miejsca, ulice, dzielnice ten najbardziej zdegradowane, gdzie zaczyna to iść w bardzo dobrym kierunku i coraz więcej ludzi zaczyna się tym interesować (cytat, UG).

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

Respondenci z gmin, gdzie powołano Komitety Rewitalizacji, mimo że nie były 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.

komitet ma trochę tak stać z boku i podpowiadać. My jesteśmy na takim etapie realizacji, że ten komitet nie za bardzo miał pole do popisu, bo co może zmienić komitet, gdy mamy jasno określone projekty budowlane i po prostu trzeba je wykonać, niewiele i jakby na tym etapie zaraz się zaczęła rola komitetu, bo zaraz zacznie się cross, rozpoczną się te działania społeczne, zaraz rozpoczną się nasze przymiarki do aktualizacji programu, czyli do zrobienia GPR-u [...] na dzień dzisiejszy nie mieli za bardzo pola do popisu, ale nadchodzi ich czas, zaraz będziemy słuchać tego, co będą mieli do powiedzenia (cytat, UG).

Do tej pory to był martwy organ, ale teraz po tych zmianach, po aktualizacji ma to ulec zmianie. Komitet istniał także wcześniej i komitet faktycznie tam raz na pół roku się spotykał i właśnie ocena poprzedniego GPR-u przez komitet dała ten impuls do jego aktualizacji (cytat, UG).

Często, mimo zaangażowania członków KR, barierą jest niewystarczająca świadomość istoty działań rewitalizacyjnych.

problem z Komitetem Rewitalizacji nie tylko naszym, generalnie z komitetami rewitalizacji w Polsce jest taki problem, że społeczeństwo nie do końca zdaje sobie sprawę, co to jest proces rewitalizacji i wciąż jest myślami 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 sytuacji niezadowalających efektów prac. Potrzebna w szczególności wydaje się szersza akcja edukacyjna (kontynuacja Forum Komitetów Rewitalizacji, identyfikacja źródeł wiedzy dedykowanych tym ciałom), aby upowszechniane były dobre praktyki pokazujące twórcze działania doradcze KR oraz ich sprawczość. Wnioski te pokrywają się z rekomendacjami dla dalszego funkcjonowania Komitetów Rewitalizacji, wynikającymi z badania KR (Spadło, Kułaczowska 2019, s. 70), a obejmujące w szczególności:

- 1) Konieczność stałego podkreślania roli Komitetu Rewitalizacji. Organ gminy definiuje rolę KR na etapie jego powoływania – w zapisach gminnego programu rewitalizacji oraz w uchwale w sprawie zasad wyznaczania składu KR. Na etapie funkcjonowania KR podmiotem odpowiedzialnym za komunikowanie zewnętrzne jego roli jest sam Komitet, z uwagi na fakt, iż urząd gminy zapewnia tylko jego obsługę organizacyjną.
- 2) Rekomendowanym momentem powoływania Komitetu Rewitalizacji jest okres po wyznaczeniu obszaru rewitalizacji i jednocześnie w trakcie trwającego procesu partycypacji związanego z opracowaniem GPR.
- 3) Zagwarantowanie stosowania zasady bezstronności w pracach 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, powołanych za pomocą zarządzenia, nie zawsze jest zgodna z zapisami uchwał w sprawie zasad wyznaczania składu i zasad działania KR. Rekomenduje się organom gminy wzmocnienie procesu partycypacji społecznej (z naciskiem na działania edukacyjne) oraz prowadzenie procesu komunikacji społecznej na etapie wdrażania rewitalizacji, w odniesieniu do głównych grup interesariuszy.
- 6) Konieczność podnoszenia kwalifikacji członków Komitetu Rewitalizacji oraz nawiązania kontaktu ze środowiskami eksperckimi, umożliwiającymi wsparcie związane z funkcją doradczą Komitetu Rewitalizacji.

3.3.5. 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 spełniania wymogów wskazanych w Wytycznych. Dzięki organizacji konkursów dotacji na opracowanie lub aktualizację programów rewitalizacji w regionach 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 oraz 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, ale także pracownicy urzędów marszałkowskich na bieżąco weryfikowali (często kilkakrotnie 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.

na telefon tak naprawdę. Spotkania na każdy telefon się umawialiśmy, jeździliśmy kilkanaście razy, nie było w ogóle problemów (cytat, UG).

bardzo dobrze, kontakt był na dobrym poziomie, zawsze uzyskiwaliśmy odpowiedzi, byliśmy chyba na dwóch spotkaniach, na których można było wysłuchać tego, co mówią, ale też i później każdy indywidualnie mógł podejść zadać pytanie, z czymkolwiek ma problem, myślę, że bardzo dobry kontakt z wydziałem czy jednostką urzędu marszałkowskiego (cytat, UG).

miałam styczność, pomagali nam w sporządzeniu tego gminnego programu rewitalizacji, potem oceniali nasz projekt, wykazywali, jakie błędy, co trzeba poprawić, później korygowaliśmy ten nasz gminny program rewitalizacji, chyba dwukrotnie, tak że ta współpraca była, miałam z nimi kontakt. [...] bardzo dużo pomocy z ich strony otrzymaliśmy (cytat, UG).

Oni bardzo szybko starali się nam odpowiadać, wnosić uwagi, nie było żadnych problemów (cytat, UG).

wiem na pewno, że osoby u nas w województwie są bardzo rzetelne, faktycznie udzielają wyczerpujących informacji, jak najbardziej nie mamy nic do zarzucenia i nawet mogą powiedzieć, że ta współpraca bardzo dobrze przebiega (cytat, UG).

jak najbardziej żeśmy mieli kontakt na spotkaniach, szkoleniach i konferencjach. I też indywidualnie żeśmy się umawiali do urzędu marszałkowskiego, także z firmą razem byliśmy też na konsultacjach, żeby ten program mógł być zaakceptowany. Ja oceniam dobrze, konsultacje... Także fachowość, życzliwość też. Dobrze oceniam (cytat, UG).

Dużo nam pomagali. Jesteśmy im wdzięczni za współpracę (cytat, UG).

współpraca bardzo dobrze się układa, to jest bardzo dobrze przygotowany merytorycznie pracownik (cytat, UG).

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-u. I zawsze do nas wychodzili z inicjatywą i w mojej opinii, nie ma podstaw, żeby w jakikolwiek sposób narzekać na zespół (cytat, UG).

Nawet mimo problemów czy sporów dotyczących 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 na każdym etapie mimo nieporozumień.

Pozytywne opinie padały także pod adresem spotkań informacyjnych oraz szkoleń, które organizowały zespoły w urzędach marszałkowskich. Celem spotkań było podniesienie 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).

Pamiętam, że były 2 spotkania. Takie szkoleniowo-doradcze. Na bieżąco, jak mamy jakiś problem, to zawsze możemy zadzwonić do osób z urzędu marszałkowskiego, nie ma żadnego problemu. Nie mam żadnych uwag do współpracy z urzędem marszałkowskim. Urząd teraz organizuje konferencję... To wszystko idzie w duchu, mam nadzieję dobrych zmian ustawy. Na zasadzie ewaluacji i sprawdzenia na jakim jesteśmy etapie, jak to wygląda. Będziemy mieli okazję zaprezentować swoje praktyki w tym kierunku. Nie mam najmniejszych zastrzeżeń do współpracy z urzędem marszałkowskim, jeżeli chodzi o proces rewitalizacji (cytat, UG).

Były przez departament organizowane spotkania, gdzie gminy w momencie, kiedy zgłaszane, że mają kłopoty ze wskaźnikami, właśnie, typowo wiejskimi i stworzenia GPR-ów zgodnie z wymogami i tworzenia obszarów... identyfikowania obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji. Były co najmniej 3 spotkania w urzędzie marszałkowskim, które były warsztatami roboczymi powodującymi przedyskutowanie różnych kwestii (cytat, UG).

Część gmin, które miały już programy rewitalizacji ukończone, w momencie powołania zespołów mniej odczuwała ich wspierającą rolę. Widziały jednak wsparcie w procedurze oceny programów.

z tą instytucją mamy do czynienia na etapach na przykład weryfikowania programów rewitalizacji wszelkich zmian i tam do tej pory nie było problemów. Też zwracaliśmy się z pytaniami jak pewne rzeczy mają od strony formalnej wyglądać i zawsze otrzymywaliśmy wsparcie. Kontakt jest tak naprawdę ograniczony po prostu do weryfikacji programów rewitalizacji. [...] Myślę, że też chyba było tak, że w momencie kiedy urząd marszałkowski miał pieniądze na dofinansowanie gminnych programów my chyba też mieliśmy już po prostu program. W związku z tym to też tak troszeczkę inaczej z naszej perspektywy to wyglądało (cytat, UG).

Podobnie wśród gmin modelowych, gdzie ze względu na wsparcie doradcze z bezpośrednio z Ministerstwa, nie było takiego zapotrzebowania na udział w spotkaniach w urzędach marszałkowskich.

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

ten cykl szkoleń czy konferencji, które oni organizują – są taki, uczestniczymy w nich, może jest ich trochę za mało, i za mało technicznych. Chciałoby na temat możliwości pozyskania środków, czy włączania podmiotów fizycznych. Może ta instytucja, te osoby mogłyby inicjować takie panele doradcze dla gmin, dla osób, które w urzędach pracują, a nie mają doświadczenia w tej materii (cytat, UG).

Proces oceny programów rewitalizacji respondenci ocenili mniej entuzjastycznie, głównie z uwagi na konieczność wielokrotnych poprawek, ale także na niską elastyczność zespołów w urzędach marszałkowskich, gdzie troska o jakość dokumentu wiązała się z koniecznością wprowadzania przez gminy poprawek nawet wielokrotnie. Podkreślali także duże obciążenie zespołów weryfikacją w tym samym czasie wielu programów, co skutkowało opóźnieniami w ocenie programów.

3.4. Użyteczność przyjętych rozwiązań systemowych z perspektywy zadań gminy

W ramach kryterium Użyteczność przyjętych rozwiązań na poziomie lokalnym ocenie podlegają następujące zagadnienia badawcze:

- W odniesieniu do pytania badawczego „Czy zadania związane z rewitalizacją były adekwatne do potencjału administracyjnego gminy? W jakim stopniu programowanie odbyło się własnymi siłami gminy, a w jakim były to działania zlecone wykonawcom zewnętrznym?”:
 - skala wykorzystania potencjału podmiotów zewnętrznych w programowaniu działań rewitalizacyjnych oraz prowadzeniu działań partycypacyjnych;
- W odniesieniu do pytania badawczego „Jakie trudności zostały zidentyfikowane dotychczas w procesie programowania i realizacji rewitalizacji?”:
 - trudności i bariery w programowaniu i wdrażaniu rewitalizacji;
- W odniesieniu do pytań badawczych „Jakie były źródła finansowania działań rewitalizacyjnych? W jakim stopniu udało się zaangażować środki inne niż wsparcie UE?” oraz „W jaki sposób działania rewitalizacyjne odbierane są przez interesariuszy procesu?”:
 - identyfikacja źródeł finansowania działań rewitalizacyjnych,
 - weryfikacja skali wykorzystania środków innych niż UE w finansowaniu działań rewitalizacyjnych;
 - ocena skali przewidywania środków na przedsięwzięcia podstawowe w wieloletnich prognozach finansowych,
 - ocena przyczyn niskiego zainteresowania sektora prywatnego udziałem w realizacji programów rewitalizacji.

3.4.1 Zdolność instytucjonalna gmin do prowadzenia działań rewitalizacyjnych

Rewitalizacja jest zadaniem własnym gminy, a zatem to gmina odpowiedzialna jest za koordynację procesu przygotowania i wdrożenia programu rewitalizacji. Działania te

prowadzone są przez wyznaczone do tego osoby, zatrudnione przez dany urząd gminy/miasta. Sposób organizacji pracy osób odpowiedzialnych za działania rewitalizacyjne oraz zakres i podział obowiązków między poszczególnych pracowników nie jest wyznaczony przez odrębne przepisy, a zatem gminy mają w tej kwestii całkowitą dowolność i są jedynie zobligowane do opisanie systemu zarządzania rewitalizacją w programie rewitalizacji. Badanie 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) oraz 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 należy zwykle 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 prowadzone są często działania związane z realizacją konkretnych projektów społecznych, wykonywane przez osoby pracujące „w terenie” (animatory rewitalizacji, osoby podejmujące współpracę z organizacjami pozarządowymi, streetworkerzy, menadżerowie ulicy/osiedla, latarnicy). To właśnie te miasta odznaczają się największym potencjałem organizacyjnym do prowadzenia szeroko zakrojonych działań rewitalizacyjnych, opartych o partycypację społeczną.

W mniejszych miastach funkcjonują zwykle jednostki organizacyjne, które oprócz nadzoru nad rewitalizacją wykonują jeszcze 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 oraz inne zadania, związane np. z planowaniem przestrzennym, aplikowaniem o środki unijne, czy tworzeniem i wdrażaniem dokumentów strategicznych. Często także, oprócz osób częściowo zaangażowanych w rewitalizację, funkcję głównego

koordynatora realizacji procesu rewitalizacji pełni jedna osoba, poświęcająca temu zagadnieniu (w razie pojawiających się potrzeb) 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, także 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 realizowane są 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. Osoby te najczęściej odpowiedzialne są także za aplikowanie o środki zewnętrzne na realizację projektów wpisanych do programu, do realizacji których zobowiązała się dana gmina. Zdarza się także, iż osoba, która zajmuje się w danej gminie nadzorem nad rewitalizacją, jest odpowiedzialna również za aplikowanie i realizację wszystkich gminnych projektów współfinansowanych ze środków zewnętrznych, także tych niezwiązanych z rewitalizacją. 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.

w mniejszych gminach, to jest problem. Ogrom obowiązków, które ciążą, różnych kontroli, które właśnie mamy na co dzień i tych zadań zwykłych, to jest to problem, także tutaj można podkreślić to, że w tych małych, mniejszych gminach są mankamenty w tym zakresie (cytat, UG)

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 przede wszystkim w gminach wiejskich i części gmin miejsko-wiejskich. To właśnie w tego rodzaju gminach przedstawiciele samorządów najczęściej zgłaszali potrzebę zatrudnienia dodatkowej osoby/osób, która mogłaby poświęcić większość swojego czasu pracy na zadania związane z rewitalizacją. W gminach tych problem rotacji pracowników jest szczególnie dotkliwy – jeśli osoba, która zdobyła wiedzę i doświadczenie przy wcześniejszych działaniach dotyczących rewitalizacji odchodzi z pracy, trudno jest zastąpić ją osobą o podobnych kwalifikacjach. Dlatego też w gminach tych 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, iż wprawdzie pożądanym 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 dodatkowo na jakość prowadzonych działań i dałoby możliwość podjęcia dodatkowych aktywności, takich jak sieciowanie współpracy interesariuszy, szersze 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 w urzędzie. Wręcz przeciwnie – respondenci obawiali się nawet redukcji istniejących etatów. Jednocześnie, kurczące się budżety ograniczają także możliwość finansowania kolejnych przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Rosnące ceny materiałów i usług budowlanych powodują dodatkowo, iż 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 w ramach środków własnych gminy.

Zasobów? Proszę panią, o czym tu teraz mówić, jak wie pani, jaka jest sytuacja samorządu. W tej chwili się zwalnia, a nie przyjmuje. Sytuacja finansowana w gminach jest bardzo, bardzo zła. Przede wszystkim łądźcie nas oświata i inne wydatki. (cytat, UG).

Potencjał prowadzenia działań rewitalizacyjnych należy rozpatrywać również pod kątem aktualizacji obowiązujących obecnie programów rewitalizacji, a także 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%) w trakcie opracowywania istniejących programów rewitalizacji skorzystała z usług podmiotu zewnętrznego – najczęściej firmy konsultingowej. W niektórych miastach w proces opracowywania programu zaangażowano także 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 w kwestii opracowania programu otrzymały gminy objęte projektami pilotażowymi oraz biorące udział w konkursie Modelowa Rewitalizacja Miast.

Większość respondentów wywiadów pogłębionych wskazywała wprost, iż decyzja o zleceniu opracowania dokumentu podmiotowi zewnętrznemu 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 Wytocznych w zakresie

rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020. Dodatkowo, decyzję tę ułatwiła możliwość pozyskania dotacji na przygotowanie programu, udzielana przez urzędy marszałkowskie.

Oprócz opracowania samego dokumentu, gminy zlecały także podmiotom zewnętrznym 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.

(...) posilkowaliśmy się firmą, która robiła za nas badanie, przeprowadziła dla nas warsztaty, spacerów badawcze, oczywiście przy naszym pełnym udziale i wtedy zapraszaliśmy grono interesariuszy bardzo szerokie: od mieszkańców poprzez instytucje, podmioty gospodarcze, trzeci sektor. Więc w ten sposób sobie radziliśmy. Mieliśmy rzeczywiście taką firmę, która nam pomagała ten dokument stworzyć. (cytat, UG).

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).

Taka firma ma doświadczenie w sporządzaniu takich programów i to pewnie przeważało. Własnymi siłami ciężko byłoby nam to zrobić, bo nie mamy ani wydziału, czy tam biura, które zajmuje się stricte tylko rewitalizacją, jak w niektórych miastach jest. W paru miastach są takie specjalne wydziały, które zajmują się tylko tym, a my mamy w urzędzie powołany zespół do spraw rewitalizacji, który składa się z różnych pracowników z różnych wydziałów, no i to taki program byłoby raczej ciężko stworzyć samemu, a z firmą zewnętrzną, która ma doświadczenie, było nam łatwiej. (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 opracowywania 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 z jednej strony wskazywała na niski poziom zaangażowania danej gminy w proces tworzenia programu oraz pewnego rodzaju niezrozumienie idei rewitalizacji, z drugiej zaś stwarzała ryzyko, iż wiedza i doświadczenie zdobyte w trakcie opracowywania programu nie „zostanie” w danym urzędzie, a zatem pracownicy nie będą w stanie samodzielnie monitorować osiągniętych efektów, przeprowadzać aktualizacji dokumentu lub też w przyszłości opracowywać kolejnych programów. Należy jednak wskazać, iż takie nastawienie samorządów występowało relatywnie rzadko – w większości przypadków przedstawiciele urzędów gmin w mniejszym lub większym stopniu angażowali się w proces

tworzenia głównych założeń programu, prowadzenia konsultacji społecznych oraz opracowywania systemu zarządzania wdrażaniem projektów.

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

No niestety, w gminach wiejskich, czy w małych generalnie urzędach, jak jest kilkanaście czy kilkadziesiąt osób, to zadania rewitalizacyjne dostawały najczęściej osoby, które się zajmują promocją, funduszami, pisaniem projektów, no mieliśmy, nie wiem, informatyka, który się zajmował programem rewitalizacji, bo nikt więcej nie chciał. Nie było komu dać, no to wlepili informatykowi, ale tak naprawdę, to on był w stanie tylko i wyłącznie zlecić to firmie i nawet nie był w stanie tego odebrać, bo nie wiedział, co odbiera. Myśmy dostawały programy, których nikt nie czytał, bo były nazwy innych miejscowości, więc firma pisała w hurcie, gdzieś tam sobie przez przypadek umknęło im, więc po prostu nagle się okazywało, że mamy jakąś nazwę zupełnie nie z naszego województwa w programie przemycną, więc tego w gminie nawet pracownik nie przeczytał, bo nie był w stanie, nie wiem, czasowo albo merytorycznie. (...) Nikt nie przeczytał, ani wójt nie przeczytał, ani żaden radny nie przeczytał, ani nie przeczytał zwykły pracownik, który odebrał od firmy i potem mówi do nas otwarcie: przecież skoro firma mu powiedziała, że ona wie, co robi, że ona się zna, to oni zaufali, no bo jakie oni mieli wyjście? (cytat, UM).

Można spodziewać się, iż znaczna część samorządów sięgnie po wsparcie podmiotów zewnętrznych także w trakcie opracowywania nowych GPR przed 2023 r. Potwierdzają to przeprowadzone wywiady pogłębione, w trakcie których stanowczą deklarację chęci opracowania nowego programu wyłącznie w oparciu o zasoby kadrowe urzędu złożyło jedynie kilku respondentów. Warto zaznaczyć jednak, że dla wielu gmin o ograniczonych zasobach budżetowych decyzja o zleceniu opracowania nowego programu ekspertom lub firmie doradczej uzależniona będzie od możliwości zdobycia dodatkowych środków finansowych ze źródeł zewnętrznych.

3.4.2. Trudności i bariery w programowaniu i wdrażaniu rewitalizacji

Etap programowania

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

rewitalizacji. Czasochłonność oraz 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 posiadały jedynie LPR przyjęte przed wdrożeniem krajowych przepisów prawnych związanych z rewitalizacją. Nie pozostawiono więc możliwości zastosowania zasad związanych z tzw. okresem przejściowym obowiązującym do roku 2023.

Pierwszym zadaniem gminy na drodze do uchwalenia GPR stało się przygotowanie Diagnozy społecznej, przestrzenno-funkcjonalnej oraz technicznej na potrzeby delimitacji obszaru zdegradowanego i obszaru przeznaczanego do rewitalizacji. Z badania wynika, iż gminy napotkały wiele trudności związanych z podziałem obszaru gminy na jednostki analizy oraz 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 danymi. Do obliczeń dobierano dane pochodzące z różnych podmiotów i o różnym zasięgu, niejednokrotnie więc problematyczne stawało się ich ujednoczenie, mające na celu dopasowanie do wydzielonych obszarów gminy, wobec których zostanie przeprowadzona analiza. 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, pod którymi zamieszkuje osoba posiadająca niebieską kartę. Inną barierą stawał się niekiedy dostęp do danych – organy nimi dysponujące nie posiadały ustawowego obowiązku ich przekazywania, stąd była to indywidualna decyzja każdego z nich. Z przeprowadzonego badania wynika, że brak zaplecza w postaci 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 zdecydowano 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, iż 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.

Na etapie przygotowywania programów rewitalizacji gminy napotkały także na trudności związane z tworzeniem kartogramów i kartodiagramów obrazujących rozkład negatywnych zjawisk z różnicowaniem wewnątrzgminnym. Było to związane dla wielu gmin z koniecznością wykonania tego typu analiz po raz pierwszy. Nie mniejszym problemem było dla części gmin pozyskanie podkładów mapowych, zwłaszcza w mniejszych gminach. W tym miejscu należy również nadmienić, iż gminy przygotowujące LPR nie były zobligowane do graficznego przedstawienia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji oraz kierunków zmian funkcjonalno-przestrzennych obszaru rewitalizacji za pomocą map. Taki obowiązek nałożony został ustawą o rewitalizacji jedynie na gminy przygotowujące GPR. Istota problemu polega przede wszystkim na ewentualnym monitoringu obszarów rewitalizacji w systemach informacji przestrzennej, który wobec powyższego może stać się utrudniony. Kształt i zawartość mapy określającej kierunki zmian funkcjonalno-przestrzennych obszaru rewitalizacji, będącej załącznikiem do programu, nie został w ustawie doprecyzowany, dlatego też większość gmin, nie posiadając szczegółowej wiedzy, przygotowywała mapy z oznaczeniami projektów, które są planowane do realizacji. Nie powstawały więc mapy ukazujące faktyczne przekształcenia obszaru rewitalizacji. Zmiana prawa geo

Warto zwrócić uwagę także na społeczny odbiór rewitalizacji, w wielu gminach zaburzony brakiem pełnej wiedzy na temat idei rewitalizacji. Z badania wynika, że podczas prac nad wyznaczeniem obszaru zdegradowanego wśród interesariuszy pojawiały się głosy sprzeciwu i niezrozumienia wobec tego typu wyróżnienia (w ich rozumieniu – w sposób negatywny) miejsca ich zamieszkania bądź pracy. Najczęściej był to wynik pejoratywnego wydźwięku słowa „kryzysowy” oraz „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, nie natomiast z wyprowadzaniem z kryzysu. Na obszarach wiejskich trudnościami 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 jaki 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 1m². Taka stawka musi zostać przyjęta w przypadku gruntów, dla których miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową, usługową lub mieszaną, lecz po upływie 4 lat od wejścia w życie planu miejscowego, nie zakończono na tych obszarach budowy zgodnie z przepisami prawa budowlanego. Powyższe przepisy wzbudzały wątpliwości i sprzeciw interesariuszy rewitalizacji, niekiedy również brak zgody rady miejskiej na uchwalenie gminnego programu rewitalizacji.

Etap wdrażania

Wiele gmin zdecydowało o przystąpieniu do przygotowania programu rewitalizacji z zamiarem pozyskania dofinansowania unijnego, głównie z regionalnych programów operacyjnych. Na listę przedsięwzięć rewitalizacyjnych w programach rewitalizacji wpisywano znaczną liczbę projektów, niekiedy wartością przekraczających roczny budżet gminy. Ograniczone środki finansowe dostępne w ramach RPO nie pozwalały na wsparcie wszystkich lub nawet większości projektów planowanych w gminach, nawet biorąc pod uwagę założenie długofalowości procesu rewitalizacji. Zazwyczaj fundusze unijne trafiały do jednego, dwóch lub trzech przedsięwzięć, nierzadko też gminom nie udawało się uzyskać dofinansowania żadnego z nich. Ponadto, tego typu sytuacje miały miejsce również w odniesieniu do innych podmiotów, które zdecydowały o umieszczeniu planowanych zadań w programie rewitalizacji i zmuszone zostały do rezygnacji z ich realizacji (często miało to miejsce w przypadku 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 dostrzegane przez gminy w przypadku chęci przystosowania dokumentu do nowych uwarunkowań. W takiej sytuacji, jeżeli dany projekt znajdował się na liście przedsięwzięć podstawowych, niezbędne jest ponowne przeprowadzenie procedury uchwalenia GPR. W szczególności dotyczy to przeprowadzenia konsultacji społecznych oraz 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 formuły programu z LPR na GPR. Wspomniany 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/Gl 429/18). Nie jest dozwolone, 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 ww. ustawy zdecydowały o przyjęciu LPR, a następnie wyraziły chęć zmiany typu programu na GPR, są zobligowane w pierwszej kolejności do wygaszenia LPR, respektując obowiązujący okres przejściowy i termin obowiązywania LPR, a następnie mają prawo rozpocząć procedurę przyjęcia GPR. Może to więc nastąpić od roku 2024.

Obserwowane w ostatnich latach zmiany na tle społecznym oraz 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 ich efekty rzeczowe 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 takich czynności, jakie pierwotnie planowano, bądź też muszą one odbywać się przy uwzględnieniu warunków związanych z ochroną zabytków. Odnowa takich obiektów związana jest również 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.

3.4.3. Źródła finansowania działań rewitalizacyjnych

Na potrzeby identyfikacji źródeł finansowania działań rewitalizacyjnych dokonano analizy danych GUS zebranych w najbardziej aktualnym badaniu obejmującym dane 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 niespełna 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 zaplanowane zostało bardziej realistycznie, na niższym poziomie w stosunku do innych źródeł finansowania 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. Jednocześnie najwięcej środków na działania rewitalizacyjne zaplanowano w miastach na prawach powiatu.

Tabela 35. Wydatki zaplanowane na finansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych w gminnych programach rewitalizacji według źródeł finansowania i typu gmin [zł]

Indykatorywna kwota wydatków na przedsięwzięcia rewitalizacyjne	Gmina miejska	Gmina miejska: w tym miasta na prawach powiatu	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	Razem ¹³
Ogółem	2000777001 9	1534013131 0	596294696 5	376720403 3	29737921017
Budżet gminy	1193442335 7	1027645212 1	265849077 5	128565474 1	15878568873
Budżet UE	5414288825	2595626486	251300537 4	185681069 7	9784104896
Środki prywatne	2925447810	2468052703	833596495	633388594	4392432899

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

Tabela 36. Wydatki zaplanowane na finansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych w pozaustawowych programach rewitalizacji według źródeł finansowania i typu gmin [zł]

Indykatorywna kwota wydatków na przedsięwzięcia rewitalizacyjne	Gmina miejska	Gmina miejska: w tym miasta na prawach powiatu	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	Razem ¹⁴
Ogółem	3006279576 8	1812013388 0	1525003019 1	1002597241 9	55338798378
Budżet gminy	1328097026 8	9324599834	5944557573	3410985598	22636513439
Budżet UE	1394245621 6	6849479702	8117877691	6015590778	28075924685
Środki prywatne	3035515339	1946054343	1400870442	741405294	5177791075

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

¹³ 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.

¹⁴ Jak wyżej.

Analiza średnich kwot zaplanowanych na realizację przedsięwzięć w podobnym układzie 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:

Tabela 37. 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 miejska: w tym miasta na prawach powiatu	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	Razem
Ogółem	263260131,8 3	730482443,3 3	6023178 8	25454081,3 0	92067866,93
Budżet gminy	175506225,8 4	540865901,1 1	3091268 3	10452477,5 7	57323353,33
Budżet UE	75198455,90	144201471,4 4	2673410 0	13455149,9 8	32184555,58
Środki prywatne	57361721,76	137114039,0 6	1603070 2	8797063,81	25099616,57

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

Tabela 38. 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 miejska: w tym miasta na prawach powiatu	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	Razem
Ogółem	148092589,9 9	421398462,3 3	3793539 8	18775229,2 5	48585424,39
Budżet gminy	80005844,99	259016662,0 6	1743272 0	7988256,67	24236095,76
Budżet UE	70773889,42	167060480,5 4	2086858 0	11613109,6 1	25431091,20
Środki prywatne	24881273,27	62775946,55	6867012	3181996,97	9262595,84

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

Analizę przeprowadzono także dla próby celowej gmin, które wybrano w toku analizy eksperckiej. 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 (wymóg SOPZ), 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 wykazywały miasta na prawach powiatu, które dominowały w sposób istotny w strukturze.

Tabela 39. Wydatki zaplanowane na finansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych w programach rewitalizacji według źródeł finansowania i typu gmin w próbie celowej [zł]

Indykatorywna kwota wydatków na przedsięwzięcia rewitalizacyjne	Gmina miejska	w tym miasta na prawach powiatu	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	Razem¹⁵
Liczba programów rewitalizacji w próbie	33	17	18	9	60
Ogółem	17053546557	15202308176	846440944	212322746	18112310247
Budżet gminy	11134164474	10657823555	408611457	109800688	11652576619
Budżet UE	3737539090	2544138861	360996421	85302732	4183838243
Środki prywatne	2188459393	2000345760	76833066	17219326	2282511785

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

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

Tabela 40. Gminne programy rewitalizacji: struktura źródeł finansowania podstawowych przedsięwzięć według typu gmin [zł]

¹⁵ 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.

Źródło finansowania	Gmina miejska	Gmina miejska: w tym miasta na prawach powiatu	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	Razem¹⁶
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%

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

Tabela 41. Pozaustawowe programy rewitalizacji: struktura źródeł finansowania podstawowych przedsięwzięć według typu gmin [zł]

Źródło finansowania	Gmina miejska	Gmina miejska: w tym miasta na prawach powiatu	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	Razem¹⁷
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%

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

Tabela 42. Próba celowa: struktura źródeł finansowania podstawowych przedsięwzięć według typu [zł]

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

Źródło finansowania	Gmina miejska	Gmina miejska: w tym miasta na prawach powiatu	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	Razem¹⁸
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, n=60.

Porównanie danych w powyższej tabeli 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 niskiego faktycznego zaangażowania podmiotów prywatnych na etapie wdrażania programów.

Dane GUS nie pozwalają na ocenę zróżnicowania źródeł finansowania podjętych przez gminy przedsięwzięć. Przeprowadzone badanie stanu zaawansowania realizacji programów w próbie celowej pokazuje, że istotnym źródłem finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych w gminach 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.

Głównym źródłem finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych, zyskującym coraz bardziej na znaczeniu wraz z wyczerpywaniem się środków konkursowych w 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).

¹⁸ 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.

Zauważalny udział w finansowaniu rewitalizacji mają wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe, które ubiegają się o wsparcie finansowe w ramach funduszy unijnych (RPO lub POiIS). Z badania wynika, że czas oczekiwania na rozstrzygnięcia konkursów powodował niekiedy decyzję danego podmiotu o samodzielnej realizacji części zadań, co wymuszało zmiany w zakresach rzeczowych projektów. Z drugiej strony, nieotrzymanie dofinansowania wiązało się w części przypadków 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 zaobserwować można 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 ma miejsce w przypadku przedsiębiorstw, co może być też rezultatem deprecjacji roli przedsięwzięć w sferze gospodarczej w rewitalizacji przez władze 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 miast bardzo rzadko wydzielone są 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. CSR. Przemawia za tym również prawdopodobieństwo ograniczenia maksymalnego poziomu dofinansowania projektów ze środków unijnych w perspektywie finansowej 2021-2027.

3.5. Trwałość rozwiązań systemowych na poziomie lokalnym

W ramach kryterium Trwałość na poziomie lokalnym ocenie podlega stopień, w jakim system rewitalizacji przyczynia się do wytworzenia struktur instytucjonalnych i powiązań z

sektorem prywatnym oraz pozarządowym pozwalających na utrzymanie działań rewitalizacyjnych w kolejnych latach po zakończeniu obecnego programu rewitalizacji.

Ocena trwałości struktur instytucjonalnych na poziomie lokalnym nie wypada jednoznacznie. Duża część respondentów, oceniając potencjał urzędu gminy, w którym pracuje, wskazuje na braki kadrowe oraz małą liczebność zespołów. Na tym tle zdecydowanie wyróżniają się struktury powołane do prowadzenia działań rewitalizacyjnych w miastach na prawach powiatu, szczególnie w tych, gdzie z góry planowano 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 we Wrocławiu. Po zmianie władzy została zlikwidowana spółka komunalna będąca ponad dekadę operatorem rewitalizacji, a jej zadania pozostały bez kontynuacji po rozproszeniu w strukturze urzędu miasta. Mimo tego, że wygasł LPR, w dalszym ciągu 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 niskim jeszcze poziomie trwałości systemu na poziomie lokalnym.

Ocena skali i trwałości współpracy z sektorem prywatnym jest typowym elementem analizy w ewaluacjach zagranicznych. W polskich warunkach można mówić dopiero o jaskółkach takiej współpracy, trudno ją więc oceniać. Stopień skomplikowania relacji z przedsiębiorstwami widoczny jest dobrze na przykładzie Pabianic, które w ramach Partnerskiej Inicjatywy Miast 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

złoty 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 wypracowane zostaną 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 ze strony zarówno sektora prywatnego, jak i organizacji społecznych. Kiedy ostatecznie doszło do powołania grupy kluczowej 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 boxów 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 także, ale przede wszystkim na poziomie centralnym, zachęt do inwestowania i prowadzenia działalności w obszarach rewitalizacji. Przykładem może być konkurs „Kreatywne przemiany” w Lublinie, gdzie przedsiębiorcy w 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 zatrudniają mieszkańców obszaru rewitalizacji. Dzięki możliwości zastosowania zasad pomocy de minimis w takich przypadkach 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 ze wsparciem dotacji i widoczne są zmiany w 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 przyzwyczaili się już, że przedsiębiorcy są największymi niedowiarkami procesu rewitalizacji.

Wsparcie dotacyjne remontów w SSR przyczynia się także do realnego zaangażowania środków finansowych właścicieli nieruchomości na obszarze rewitalizacji. Jest to także

jedynym narzędziem wsparcia działań rewitalizacyjnych, którego efektywność wyrażoną poprzez dźwignię finansową, można zmierzyć.

Tabela 43. Zaangażowanie środków prywatnych i poziom dźwigni finansowej w przypadku dotacji w SSR

	Wartość przekazanych dotacji	Wartość zrealizowanych prac ogółem	Poziom dofinansowania środkami publicznymi	Poziom zaangażowania środków prywatnych	Wskaźnik dźwigni finansowej
Włocławek - edycja 2019	839063,80	1821375,14	46,07%	53,93%	1,17
Płock - edycja 2018	216344,56	627490,79	34,48%	65,52%	1,90
Płock - edycja 2019	733379,12	2155049,08	34,03%	65,97%	1,94
Kalisz - edycja 2019	1873327,53	3198907,70	58,56%	41,44%	0,71
Ośno Lubuskie - edycja 2019	187376,30	374779,35	50,00%	50,00%	1,00
Łódź - edycja 2018	2000000,00	5334491,10	37,49%	62,51%	1,67
Łódź - edycja 2019	1710000,00	3863539,35	44,26%	55,74%	1,26
Polkowice - edycja 2019	299020,75	598041,50	50,00%	50,00%	1,00

Źródło: opracowanie własne.

Również organizacje pozarządowe nie są jeszcze na trwałe włączone w działania rewitalizacyjne. Co prawda duża ich liczba jest zaangażowana w realizację projektów finansowanych w otwartych konkursach ofert na obszarach rewitalizacji, lecz poprzez ograniczenie prowadzonych 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 poprzez system monitorowania zmian w obszarze rewitalizacji. Główną bolączką we współpracy urzędów miast z organizacjami jest instytucjonalizacja NGO i realizacja sztamkowych 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 regionu w systemie zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce

4.1. Zadania regionu w systemie zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce

Zadania regionu w ustawie o rewitalizacji wspomniane są enigmatycznie poprzez obowiązek współpracy z gminą w realizacji jej zadań własnych ujęty w art. 3 ust. 3. Zakres tej współpracy wynika z dokumentów strategicznych oraz Wytycznych, które określają powiązania systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji z polityką spójności. Zgodnie z zapisami Wytycznych głównym zadaniem IZ RPO jest stworzenie warunków do realizacji skoordynowanych projektów rewitalizacyjnych w różnych sferach i w ramach różnych priorytetów inwestycyjnych. Pierwszym krokiem do realizacji tego celu miało być wsparcie opracowania programów rewitalizacji oraz ich weryfikacja pod kątem spełniania wymogów zawartych w Wytycznych. Drugim krokiem organizacja naborów na projekty rewitalizacyjne wynikające z programu rewitalizacji, zaplanowane w nim i ukierunkowane na osiągnięcie jego celów lub logicznie powiązane z treścią i celami programu, zgłoszone do objęcia albo objęte współfinansowaniem UE jednego z funduszy strukturalnych albo Funduszu Spójności w ramach programu operacyjnego. Definicja ta, zawarta w Wytycznych 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 Wytycznych, nie zaś do szerzej rozumianych przedsięwzięć rewitalizacyjnych¹⁹. Również monitorowanie czy kontrola projektów ograniczona jest jedynie do wąsko rozumianych projektów. Poniżej zestawiono najważniejsze zadania poziomu regionalnego:

Tabela 44. Zadania regionu w systemie zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce

Poziom regionalny – zadania
<ul style="list-style-type: none">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;
<ul style="list-style-type: none">zaprojektowanie rozwiązań, aby umożliwić realizację skoordynowanych projektów rewitalizacyjnych obejmujących różne sfery i działania w ramach różnych priorytetów inwestycyjnych;

¹⁹ 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.

Poziom regionalny – zadania
<ul style="list-style-type: none"> • określanie zgodnie z Wytycznymi indykatywnej alokacji środków finansowych na obszary rewitalizacji w ramach polityki spójności;
<ul style="list-style-type: none"> • formułowanie preferencji w dostępie do środków dla projektów rewitalizacyjnych w ramach innych priorytetów inwestycyjnych niż 9b;
<ul style="list-style-type: none"> • stworzenie zestawu odpowiednich mechanizmów (nabory wiązek projektów, kryteria konkursowe), zapewniających skoncentrowanie i zsynchronizowanie oraz kompleksowość procesu rewitalizacji;
<ul style="list-style-type: none"> • wspomaganie procesów rewitalizacyjnych i udzielanie wsparcia merytorycznego realizującym je podmiotom, szczególnie w zakresie spójności i realizacji celów strategii rozwoju województwa;
<ul style="list-style-type: none"> • upowszechnianie rewitalizacji jako ważnego elementu rozwoju miast;
<ul style="list-style-type: none"> • opiniowanie/weryfikowanie programów rewitalizacji;
<ul style="list-style-type: none"> • zapewnienie zgodności projektów rewitalizacyjnych współfinansowanych z RPO z celami RPO i zachowanie przez nie logiki interwencji w zakresie rewitalizacji;
<ul style="list-style-type: none"> • wspieranie realizacji zintegrowanych działań rewitalizacyjnych na podstawie programów rewitalizacji ukierunkowanych na przekształcenie obszarów zdegradowanych (w wymiarze społecznym, gospodarczym, środowiskowym, przestrzenno-funkcyjnym, technicznym) poprzez współfinansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych w ramach regionalnych programów operacyjnych;
<ul style="list-style-type: none"> • tworzenie warunków umożliwiających skuteczną realizację projektów rewitalizacyjnych;
<ul style="list-style-type: none"> • prowadzenie sprawozdawczości i monitoringu prowadzonych procesów rewitalizacji;
<ul style="list-style-type: none"> • monitorowanie i ocena programu operacyjnego pod względem skuteczności i efektywności wsparcia projektów rewitalizacyjnych.

Źródło: opracowanie własne.

Z Krajowej Polityki Miejskiej 2023 (KPM 2015, s. 73) 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 poprzez specyficzne instrumenty 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, wymieniając jako przykładowe 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 oraz odrębne nabory zarezerwowane dla projektów rewitalizacyjnych.

4.2. Ocena wpływu działań rewitalizacyjnych z perspektywy zadań regionu w systemie zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce

W ramach kryterium Wpływ działań rewitalizacyjnych na poziomie regionalnym ocenie podlegają następujące zagadnienia badawcze:

- W odniesieniu do pytania badawczego „Czy realizacja rewitalizacji w ramach funkcjonującego systemu przyczyniła się do rozwiązania (całkowicie lub częściowo) zdiagnozowanych problemów społecznych?”:
 - weryfikacja problemów społecznych wskazanych w programach rewitalizacji w odniesieniu do zapisów dokumentów strategicznych na poziomie regionalnym,
 - wpływ zrealizowanych działań podjętych w ramach programów rewitalizacji na rozwiązanie problemów społecznych wskazanych w dokumentach strategicznych na poziomie regionalnym;
- W odniesieniu do pytania badawczego „Jakie są niezamierzone efekty dotychczasowej realizacji działań rewitalizacyjnych?”:
 - pozytywne i negatywne niezamierzone oddziaływania dotychczasowych działań rewitalizacyjnych.

4.2.1 Odpowiedź na zdiagnozowane problemy społeczne

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 takich działań, które przyniosą przynajmniej jeden z poniższych efektów:

- 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 między innymi poprzez wsparcie rozwoju przedsiębiorczości²⁰.

Jednoznaczny prymat celów społecznych skutkowało w województwie kujawsko-pomorskim umieszczeniem na pierwszym planie działań ukierunkowanych na zmniejszenie lub likwidację negatywnych zjawisk społecznych, występujących na danym obszarze, 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. Oznaczało to w praktyce konieczność wykazania 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 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.

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

²⁰ Zasady programowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych w celu ubiegania się o środki finansowe w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020, s. 7.

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 także wymóg partnerskiej realizacji projektów. Wymóg integracji działań w projektach rewitalizacyjnych realizowanych w ramach wymienionych osi priorytetowych określał warunki konieczne programowanej interwencji. Dopuszczono także możliwość realizacji komplementarnych projektów ze wszystkich pozostałych OP RPO WP.

Specyficznym instrumentem zastosowanym w województwie pomorskim jest więc projekt zintegrowany²¹. W celu zapewnienia kompleksowości działań realizowanych w ramach tego projektu wprowadzono obowiązkowe powiązanie pomiędzy PI 9.4 i 9.7 OP 6 Integracja oraz PI 9.2 OP 8 Konwersja stanowiącymi niezbędne minimum dla możliwości wdrażania projektów zintegrowanych, przy czym przedsięwzięcia podejmowane w ramach OP 6 mają charakter nadrzędny dla podejmowanych w ramach OP 8. Oznacza to prymat działań społecznych nad infrastrukturalnymi. Wsparciem objęte mogły być wyłącznie działania przyczyniające się do promowania włączenia społecznego, walki z ubóstwem i dyskryminacją. W założeniach wprowadzono wyraźne zastrzeżenie, że projekt zintegrowany (a więc projekt w rozumieniu „Wytycznych”) finansowany 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 indykatywnej kwoty alokacji dla trzech grup miast:

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

²¹ „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 wersji Zasad wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020, s. 7).

Zastrzeżono także preferencje dla projektów realizowanych w dwóch typach ośrodków:

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

Tak określone preferencje wynikają z zapisów Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020, gdzie w odniesieniu do kompleksowej rewitalizacji ukierunkowano interwencję na zdegradowane (przestrzenie i społecznie) obszary miejskie, w tym OMT, pomijając inne tereny²². 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” wyraźnie 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 oraz głównych ośrodkach wzmacniających strukturę pasma osadniczego, jak również ośrodkach rdzeniowych miejskich obszarów funkcjonalnych, stanowiących ośrodki równoważenia rozwoju w przestrzeni całego województwa pomorskiego²³.

Obok wymienionych powyżej instrumentów w województwie pomorskim zastosowano także dedykowane 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 funduszy, oferuje Bank Gospodarstwa Krajowego przy aktywnym współdziałaniu 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 dedykowaną na projekty rewitalizacyjne z programów rewitalizacji Miasta Bytom oraz Miasta Radzionków, a także

²² Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020, Załącznik nr 1 do Uchwały nr 458/XXII/12 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 24 września 2012 roku w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020, s. 45, 63.

²³ Załącznik nr 13 do obowiązującej wersji Zasad wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020, s 3.

- zaplanowano specjalne 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 dedykowanych 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 projektów generujących dochód w rozumieniu art. 61 rozporządzenia ogólnego może wskazać w montażu finansowym maksymalnie 85% kosztów kwalifikowanych dofinansowania z EFRR (zgodnie z Szczegółowym Opiszem 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 przypadku projektów rewitalizacyjnych finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego 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.

W województwie mazowieckim przewidziano wsparcie dla projektów rewitalizacyjnych komplementarnych z przewidzianymi do współfinansowania w ramach działania 6.2. Rewitalizacja obszarów zmarginalizowanych. Założono organizowanie dedykowanych konkursów oraz preferencje²⁴. Podobnie jak w województwie śląskim przewidziano dotację celową z budżetu państwa przekazywaną na uzupełnienie wkładu własnego beneficjenta do środków z EFRR oraz EFS na pokrycie kosztów projektów z zakresu rewitalizacji zgodnie z zakresem wsparcia wynikającym z RPO. Analogicznie jak w powyżej omawianych regionach

²⁴ 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 ładu przestrzennego, s. 6, 29-31.

przewidziano na Mazowszu zastosowanie instrumentów finansowych w postaci pożyczki rewitalizacyjnej²⁵. Novum w województwie mazowieckim 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 ww. konkursy w działaniach współfinansowanych z EFRR, komplementarnych do działania 6.2.

W województwie zachodniopomorskim projekty rewitalizacyjne wynikające z programów mogą 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, w tym np. przebudowa lub adaptacja zdegradowanych budynków i obiektów, zwłaszcza związanych z byłymi PGR-ami, zagospodarowanie lub zmiana zagospodarowania terenów i przestrzeni w celu przywrócenia lub nadania im nowych funkcji: 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)²⁶,
- 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 dedykowane wyłącznie projektom rewitalizacyjnym). 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

²⁵ Tamże, s. 31.

²⁶ Specjalna Strefa Włączenia (SSW) - część województwa zachodniopomorskiego obejmująca obszar gmin, w których występują deficyty w co najmniej 3 z 6 obszarów problemowych (demografia, infrastruktura techniczna, dostępność do usług publicznych, potencjał gospodarczy, problemy popegeerowskie, ubóstwo). W SSW zawiera się również: obszar przejściowy, tj. gminy, które od nie więcej niż trzech kolejnych lat znajdują się poza obszarem podstawowym SSW. Strefa wyznaczona została uchwałą Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego nr 838/15 z dnia 2 czerwca 2015 r. oraz uchwał aktualizacjami SSW (Zasady realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020, s. 6-9).

charakterystyki tych obszarów, w tym kumulacji niskiej dostępności komunikacyjnej, złego stanu istniejącej infrastruktury publicznej. Cechuje je wysoki poziom bezrobocia i wykluczenia społecznego oraz niska atrakcyjność gospodarcza. Na wsi obszary te obejmują przede wszystkim tereny, na których do 1992 r. funkcjonowały państwowe gospodarstwa rolne. W miastach problem obszarów zdegradowanych dotyka głównie terenów przemysłowych, powojennych oraz niedoinwestowanych oraz 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 gminach²⁷.

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

- dla gmin typu A przewidziano jako maksymalny poziom dofinansowania 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 państwa²⁸.

Dodatkowo, dla gmin z SSW przewidziano specjalne działanie 7.1. typ 3 współfinansowane z EFS, w ramach którego zaplanowane zostały 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 tylko 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

²⁷ 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, s. 150.

²⁸ Zasady realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020, s. 11.

społecznego przewidziano odrębne konkursy dla projektów ukierunkowanych na aktywizację oraz reintegrację społeczno-zawodową społeczności marginalizowanych na obszarach objętych działaniami rewitalizacyjnymi, w celu zwiększenia aktywności społecznej oraz gotowości do podejmowania pracy uczestników tych programów. Miało to być odpowiedzią na problemy gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, które dominują w strukturze gmin w regionie, które prowadzą działania rewitalizacyjne. Oprócz tego w innych osiach w części działań i poddziałań zaplanowano preferencje punktowe przy wyborze projektów niezbędnych dla kompleksowej rewitalizacji danego obszaru. Na etapie programowania perspektywy finansowej 2014-2020 zdiagnozowane zostały na terenie województwa lubelskiego zdegradowane obszary wymagające rekultywacji i rewitalizacji, Instytucja Zarządzająca RPO podjęła decyzję o wsparciu rewitalizacji w ramach RPO WL na lata 2014-2020 wskazując, iż wśród głównych problemów społecznych w województwie należy wymienić ubóstwo – dominującą w województwie przyczynę korzystania ze świadczeń pomocy społecznej (województwo charakteryzowało się najwyższym, w skali kraju, poziomem wskaźnika zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym).

Potwierdzają to także wnioski z wywiadu w województwie lubelskim. Główne potrzeby społeczne zdiagnozowane w programach rewitalizacji koncentrują się wokół problemów włączania społecznego, przeciwdziałania patologiom społecznym i bezrobociu. W przypadku miast i gmin powyżej 5 tys. mieszkańców w województwie lubelskim, 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: niska aktywność obywatelska czy słabe wyniki egzaminów szkolnych. W przypadku gmin poniżej 5 tys. mieszkańców głównymi problemami w ww. sferze 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 okresie programowania 2014-2020.

W województwie łódzkim wymiar terytorialny wsparcia projektów rewitalizacyjnych realizowano poprzez kryteria premiujące oraz różnicowanie poziomu dofinansowania. Określono także odrębne poddziałania, w ramach których organizowane konkursy były dedykowane projektom wynikającym z programów rewitalizacji. Odrębną alokację przyznano miastu Łodzi ze względu na kumulację negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych. W rozdziale IV SZOOP RPO WŁ podstawowy akcent położono na wsparcie z EFRR w ramach działania VI.3 Rewitalizacja i rozwój potencjału społeczno- gospodarczego, a projekty z EFS mają charakter komplementarny. Są realizowane w celu wzmocnienia

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 specjalnych wymogów w zakresie spójności ze strategią regionu w zakresie problemów społecznych, nie wprowadzając jednocześnie preferencji dla projektów, które w znaczącym stopniu przyczyniały się do ich rozwiązywania.

4.2.2 Pozytywne i negatywne niezamierzone oddziaływania dotychczasowych działań rewitalizacyjnych

Na szczeblu regionalnym jako nieprzewidziany pozytywny efekt uznać należy ujawnienie się chęci i gotowości Instytucji Zarządzających RPO do szerszego zaangażowania w nadzorowanie i kontrolowanie procesu rewitalizacji prowadzonego w gminach. Z uwagi na brak ustawowego obowiązku monitorowania całościowego przebiegu rewitalizacji oraz 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, iż przedstawiciele IZ RPO widzą potrzebę monitorowania realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, np. w postaci otrzymywania sprawozdań z przebiegu procesu rewitalizacji i osiągniętych efektów czy też możliwości prowadzenia wizyt studyjnych w poszczególnych gminach. Informacje uzyskiwane w ten sposób pozwoliłyby na bieżące śledzenie rzeczywistych efektów prowadzonych działań, reagowanie na wystąpienie pojawiających się problemów czy też promowanie zidentyfikowanych dobrych praktyk. Możliwa byłaby też weryfikacja założeń zapisanych w programach rewitalizacji, np. w kwestii osiągnięcia założonych celów, powołania Komitetu Rewitalizacji, czy też prowadzenia określonego systemu zarządzania realizacją programu oraz ustanowienia Specjalnej Strefy Rewitalizacji. Jednocześnie, przedstawiciele urzędów marszałkowskich zwracają uwagę na potrzebę silniejszego umocowania w systemie zespołów ds. rewitalizacji poprzez 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 oraz kontaktów z przedstawicielami gmin podczas konsultowania programów rewitalizacji wskazywali poszczególnym gminom, które samorządy wypracowały w problemowym zakresie dobre rozwiązania i zachęcały do konsultowania się z nimi w danej kwestii. Pojawiły się nawet inicjatywy przeprowadzenia

wspólnych spotkań, w ramach których przedstawiciele gmin dzielili się wypracowanymi rozwiązaniami oraz doradzały sobie wzajemnie w kwestii pojawiających się barier i problemów.

4.3. Ocena skuteczności systemu z perspektywy zadań regionu

W ramach kryterium Skuteczność systemu na poziomie regionalnym ocenie podlegają następujące zagadnienia badawcze:

- W odniesieniu do pytania badawczego „Które z mechanizmów (np. opracowanych przez IZ RPO) i instrumentów (np. RLKS) są najbardziej i najmniej skuteczne we wdrażaniu rewitalizacji i dlaczego?”:
 - ocena regionalnych zasad (w regionach, które je wypracowały) i instrumentów wspierających rewitalizację pod kątem skuteczności;
 - weryfikacja możliwości skutecznego wykorzystania RLKS we wdrażaniu rewitalizacji (na przykładzie województwa kujawsko-pomorskiego i podlaskiego);
- W odniesieniu do pytania badawczego „Jakie były bariery dla wykorzystania środków UE na działania rewitalizacyjne w obecnej perspektywie finansowej?”:
 - ocena przyczyn powolnego wydatkowania środków UE na działania rewitalizacyjne w obecnej perspektywie finansowej, w szczególności w odniesieniu do procedury oceny programów rewitalizacji.

4.3.1 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 podejścia LEADER stosowanego w perspektywie finansowej 2007–2013 w odniesieniu do EFFROW (II filar WPR, obowiązkowa 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 również do Polityki Spójności.

RLKS cechuje respektowanie założeń 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 (łącznie 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).

Należy podkreślić, iż w bardzo dużym uproszczeniu, na poziomie założeń teoretycznych, wszystkie te cechy są zbliżone do własności procesów rewitalizacyjnych. Z tego względu zdarza się niekiedy mówienie o tych dwóch instrumentach jako tożsamych w swych podstawach założeniach. Jest to jednak opinia bardzo ogólnikowa i w zasadzie prawdziwa jedynie o tyle, o ile można mówić o braku sprzeczności pomiędzy poszczególnymi politykami publicznymi.

Tak, jak w przypadku LSR oczekiwana jest ich oddolność, tak również programy rewitalizacji powinny być przygotowywane przy dużym zaangażowaniu lokalnych społeczności, z wykorzystaniem narzędzi partycypacyjnych. Partycypacyjność powinna być cechą zresztą charakterystyczną LSR na wszystkich etapach ich tworzenia i realizacji, co również przyświeca programom rewitalizacyjnym. Znajduje to wręcz odzwierciedlenie w tym, iż w przypadku RLKS inicjatorem działań są LGD (składające się z różnych aktorów lokalnych), zaś w przypadku rewitalizacji za realizację zadań rewitalizacyjnych odpowiada samorząd gminny, zaś pozostałe strony społeczne (z Komitetem Rewitalizacji włącznie) pełnią funkcje doradcze. Innymi słowy, oddolność, partnerstwo i decentralizacja zarządzania i finansowania są w przypadku RLKS daleko bardziej zaawansowane niż w przedsięwzięciach rewitalizacyjnych.

Zarówno LSR, jak i PR dotyczą ściśle określonego, zdelimitowanego obszaru (choć w przypadku PR wytyczne dla jego określenia jawią się jako bardziej restrykcyjne). Dodatkowo, należy zauważyć, iż LSR obejmuje teren kilku gmin, zaś LPR / GPR ma charakter gminny, z czego jako obszar zdegradowany - stanowiący warunek konieczny jego wyznaczenia i przyjęcia - określa się jedynie niewielką jej część. Tymczasem w przypadku LSR nie mówi się, przynajmniej w znaczeniu dosłownym i pociągającym za sobą konsekwencje prawne, o obszarze zdegradowanym czy tym bardziej wyznaczonym w jego ramach obszarze rewitalizacji. W związku z tym perspektywa patrzenia na problemy i wyzwania stojące przed danym obszarem w przypadku tych dwóch dokumentów jest nieco odmienna. Pierwszy z nich siłą rzeczy jest nieco uogólniony, zaś proponowane działania rzadko kiedy pomyślane są jako punktowe interwencje. W przypadku LSR celem jest bowiem ogólny rozwój danego terenu. Choć oczywiście dokumenty w podejściu RLKS zakładają 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 cezury 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. Oczywiście, można akademicko debatować, czy jest to sytuacja możliwa do jednoznacznej oceny i czy zakres możliwych do zgromadzenia danych

pozwała na stwierdzenie przewyciężenia stanu kryzysowego. Niemniej, formalnie osiągnięcie tego stanu powinno stanowić moment zakończenia działań rewitalizacyjnych i uznania ich uprzedniej skuteczności.

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 przypadku RLKS są one umocowane prawnie, w przypadku procesów rewitalizacyjnych - stanowią bardziej dobrą praktykę, do której wdrażania zachęceni są 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 przypadku PR zasadna jest oczywiście dywersyfikacja źródeł finansowania projektów, jednak brak jest wyspecjalizowanej instytucji wdrażającej w ramach PS, która realizowałaby zadania wyłącznie w omawianym obszarze. Jak wskazano wyżej i w innych częściach raportu - za rewitalizację, zarówno organizacyjnie, jak 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 szeregiem interesariuszy (por. np. Komitety Rewitalizacji), jednak ostatecznie mają 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 być aktywnie włączeni w procesy rewitalizacyjne na swoim obszarze działania.

Analiza założeń teoretycznych wykazuje, iż na poziomie deklaratywnym system rewitalizacji i RLKS są ze sobą generalnie spójne, jednak jest to podobieństwo na bardzo podstawowym poziomie i praktyka ich wdrażania unaocznia istotne rozbieżności. Za taki odruchowy, utożsamiający je ze sobą odbiór można częściowo „obwiniać” język właściwy opisywaniu obydwu procesów na poziomie unijnym. Jest on mocno wystandardyzowany, ponieważ poszczególne polityki na poziomie założeń teoretycznych powinny być ze sobą spójne, zaś kontrola krzyżowa PS (np. projekty współfinansowane z FE, realizowane w ramach PR) i WPR (tj. RLKS w części PROW) 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, iż przełożenie filozoficznych przesłanek na język aktów wykonawczych zrodziło wiele trudności, zaś 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

wielofunduszowe²⁹. Z uwagi na brak wcześniejszych, własnych doświadczeń czy nawet 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; interwencja na Podlasiu była silniej ukierunkowana na obszary wiejskie.

Należy zacząć od tego, iż PS i WPR są przedmiotem kompetencji dwóch różnych resortów. W pierwszej kolejności, zarządy województw musiały wypracować konkretne procedury wdrożeniowe dla ww. wsparcia we współpracy z MFIPR (ówczesny MIiR) i 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 krajowej Umowy Partnerstwa³⁰. Sprawi to, że koordynacja PS i WPR będzie znacznie trudniejsza. Może to powodować, iż 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 bardziej uporządkowane i usystematyzowane w odrębnym akcie prawnym³¹.

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 EFRROW (dla EFMR brak danych porównawczych). Zwrócono uwagę, że na 12 Umów Ramowych podpisanych z LGD w województwie podlaskim, ani jedna LGD nie

²⁹ LGD mogą również korzystać ze wsparcia w ramach RPO WSL 2014-2020, jednak nie mają dedykowanych osi/instrumentów.

³⁰ Założenia do Umowy Partnerstwa. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju. Warszawa 2019.

³¹ Ocena rezultatów wdrażania i oddziaływania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 w latach 2014-2018, Warszawa, maj 2019: Zatrudnienie, rozwój lokalny. Ecorys Polska Sp. z o. o. i. i. i Evalu Sp. z o. o. na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Warszawa 2019.

zastąpiła na karę w postaci odjęcia 10% przyznanych środków finansowych, zaś 8 (wg stanu na 31.12.2018 r.) było kandydowało do otrzymania nagrody³².

Tym samym, doświadczenie LGD z wdrażania PROW 2007-2013 przełożyło się na konkretne rezultaty wdrażania, zaś 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, nie zawężając go jedynie do wątków tożsamy z rewitalizacją - zauważono, iż dotychczasowa praca organizacyjna władzy centralnej, samorządowej oraz poszczególnych LGD wygenerowała pewne zobowiązanie społeczne, aby w przyszłej perspektywie finansowej wykorzystać ich doświadczenia i promować wielofunduszowe podejście do RLKS w kraju. Powinno to jednak zależeć od samodzielnej, dobrowolnej decyzji regionu, z ew. przyznawaniem zachęt / bonusów za wielofunduszowość³³. W świetle ustaleń z naszego badania warto natomiast doprecyzować, iż akurat procesy rewitalizacji nie są naszym zdaniem 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 wielu innych potencjalnych beneficjentów wsparcia z RPO na procesy rewitalizacyjne, nie miały doświadczeń z aplikowania o środki z tych Programów w perspektywie finansowej 2007-2013. PS, a zwłaszcza EFS obwarowany jest licznymi wytycznymi wdrożeniowymi stworzonymi na poziomie Instytucji Koordynującej EFS. Powodowało to znaczne wyzwania organizacyjne w LGD. Dodatkowo, realizacja projektów rewitalizacyjnych w ramach RLKS wymagała zarówno wpisania do PR, jak i LSR (oraz odpowiednio spełniania wszystkich wymagań stawiane rewitalizacji i RLKS), a na etapie wnioskowania, realizacji i rozliczenia - konieczne było respektowanie dwóch systemów prawno-rozliczeniowych, właściwych dwóch Funduszom. Stanowiło to znaczną uciążliwość realizacyjną, jawiło się jako czaso- i praco-chłonne.

Abstrahując od powyższych rozważań analitycznych czy przeglądu wcześniejszych ewaluacji - również niniejsze badanie wykazało, że zwłaszcza na poziomie centralnym i regionalnym istnieje widoczne przekonanie o nieadekwatności RLKS jako instrumentu realizacji rewitalizacji. Jedynie na szczeblu lokalnym stanowiska wydają się mniej jednoznaczne, ale tutaj z kolei jest to wyjaśniane dość prozaicznie: brakiem własnych doświadczeń i pogłębionej znajomości innych gmin, co zniechęcało respondentów do wydawania stanowczych osądów. Oznacza to, iż jeśli nawet badani przedstawiciele urzędów gmin nie sprzeciwiali się omawianej koncepcji, to raczej było to powodowane brakiem argumentów „przeciw”, aniżeli silnemu przekonaniu o słuszności wskazań „za” nim.

Wytyczne regionalne

³² Tamże.

³³ Tamże.

Ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (tzw. ustawa wdrożeniowa) z roku 2014, dopuszczała tworzenie regionalnych wytycznych (wytyczne programowe), mających regulować szczegółowe zasady związane z danym regionalnym programem operacyjnym. Wobec braku krajowych wytycznych związanych z rewitalizacją oraz celem zastosowania jednolitego podejścia do rewitalizacji w gminach, część Instytucji Zarządzających RPO zdecydowała o przygotowaniu wytycznych/zasad programowania, wdrażania i wsparcia rewitalizacji. Było to konsekwencją rozpoczęcia nowej perspektywy unijnej 2014-2020 oraz powstania harmonogramu naborów na ten okres.

W poszczególnych regionach zastosowano różnorodne podejścia do wytycznych. Ogółem, o przyjęciu wytycznych regionalnych, obowiązujących jeszcze przed wejściem w życie wytycznych ogólnokrajowych, zdecydowały 3 województwa (pomorskie, dolnośląskie, wielkopolskie). W pomorskim prace nad rewitalizacją zostały rozpoczęte w 2014 roku, przy uwzględnieniu czasochłonności przygotowywania projektów rewitalizacyjnych, dlatego też wykorzystano możliwości wynikające z ustawy wdrożeniowej. Głównym założeniem przyjętym w pomorskim, na którym oparte były wytyczne regionalne, stało się ograniczenie wsparcia rewitalizacji w ramach RPO wyłącznie do obszarów gmin miejskich. Zastosowane rozwiązanie wskazuje na ograniczenia we wdrażaniu rewitalizacji związane z różną specyfiką obszarów miejskich oraz 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 Partnerstwa wyraźnie 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 szersze 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 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 przyjętymi w późniejszym terminie wytycznymi na poziomie centralnym, nie było także wówczas 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 przymus uwzględnienia nadrzędności tego 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 oraz ustawy o rewitalizacji, co było spowodowane wykreśleniem wytycznych regionalnych z tzw. ustawy wdrożeniowej w 2017 r. Takie dokumenty powstały w województwie śląskim, zachodniopomorskim, podkarpackim oraz 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 oraz 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 oraz 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 przemysłowych oraz 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 sytuację 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 poddać w wątpliwość – rewitalizacja ma mocno zindywidualizowany charakter, przez co wskaźniki decydujące o istnieniu stanu kryzysowego oraz degradacji danego obszaru nie we wszystkich gminach są identyczne.

Dodatkowo dobór mierników mógł w części gmin doprowadzić do wykluczenia ze wsparcia obszarów wymagających rewitalizacji, lecz nie wpisujących się w założenia Instrukcji UM. Świadczy o tym chociażby wymóg wyboru minimum 4 wskaźników wskazanych w Instrukcji, lecz maksymalnie 1 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 także gminom sposób przeprowadzenia diagnozy w celu wpisania jej wyników w założenia Instrukcji, 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 z uwzględnieniem specyfiki 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 Wytycznych krajowych. W ślad za opracowanymi zasadami, w RPO WL 2014-2020 uruchomiono działanie dedykowane wsparciu rewitalizacji obszarów wiejskich. Rozwiązanie zastosowane w województwie lubelskim należy ocenić pozytywnie. Pozwoliło ono w pewnym stopniu doprecyzować sposób procedowania przy specyfice 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 oraz obszarów rewitalizacji na obszarach wiejskich, w małych miastach oraz w największych miastach regionu. Warto nadmienić, że gminy wiejskie uzyskały możliwość wyboru dwóch wskaźników delimitacyjnych adekwatnych do ich specyfiki (spośród wskazanych w ww. dokumencie), podczas gdy gminy miejskie zostały zobligowane do przeprowadzenia delimitacji za pomocą 5 wskaźników wskazanych w ww. dokumencie.

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 oraz 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 zdegradowanych obszarów miejskiego obszaru funkcjonalnego. Z założenia, działania rewitalizacyjne w ramach ZIT powinny być realizowane w sposób zintegrowany oraz łączący działania infrastrukturalne z działaniami społecznymi. Sięgając do definicji projektu zintegrowanego³⁴, można zauważyć, że tego typu przedsięwzięcie łączy co najmniej dwa projekty powiązane ze sobą tematycznie w ramach wspólnego celu, jaki ma zostać osiągnięty dzięki ich realizacji, których 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 oraz koncentrować się 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, należą do województw: lubelskiego, małopolskiego, mazowieckiego, opolskiego, zachodniopomorskiego, podlaskiego i świętokrzyskiego.

Pozostałe województwa zdecydowały zaś o wydzieleniu w ramach RPO działań dedykowanych rewitalizacji na obszarach objętych ZIT. Należy również wspomnieć o dodatkowych środkach wydzielonych 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 szerszy niż jedna gmina, natomiast procesy rewitalizacji skupiają się w dokładnie określonych granicach obszaru gminy. Po drugie, ZIT powinny skupiać się na przedsięwzięciach prorozwojowych, zaś projekty rewitalizacyjne mają ograniczać zjawiska kryzysowe oraz 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 środków w ramach RPO na wsparcie MOF w tym zakresie. Warto również dodać, że uruchomienie w perspektywie unijnej 2014-2020 nowego instrumentu terytorialnego spowodowało brak pełnego zrozumienia jego założeń w niektórych samorządach. W efekcie, ZIT stały się w wielu przypadkach dodatkową pulą wsparcia indywidualnych potrzeb gmin³⁵. Fakt wykorzystywania dofinansowania wyznaczonego na ZIT w RPO do realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych gmin, nie wpłynął

³⁴ Art. 32 ust. 2 Ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. 2017.1460 t.j.)

³⁵ Wolański, EGO, Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020. Raport końcowy, Warszawa 2018, s. 98, 100-101.

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 brak jest zasadności dla łączenia obu tych typów wsparcia. Jediną przesłanką na rzecz wspierania rewitalizacji w ramach ZIT jest istnienie obszarów zdegradowanych (np. przemysłowych) 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 miast zrzeszonych, 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 Cittaslow, 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 tys. 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-mazurskiego³⁶.

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 umożliwia im konkurowanie z innymi, większymi miastami. W trakcie programowania perspektywy finansowej 2014-2020 pojawiła się koncepcja stworzenia mechanizmu, który zakładałby wyodrębnienie puli środków w ramach RPO dedykowanej miastom należącym do sieci Cittaslow (ok. 50 mln euro). Środki alokowane przez Samorząd Województwa dostępne były w ramach różnych priorytetów inwestycyjnych, m. in. w ramach 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, przeznaczone zostały zarówno na projekty realizowane w trybie pozakonkursowym, jak i konkursowym.

³⁶ [O Cittaslow](#), dostęp 03.06.2020 r.

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 Ponadlokalnego programu rewitalizacji sieci miast Cittaslow była równoległa, skoordynowana i ukierunkowana rewitalizacja wszystkich miast wchodzących w skład sieci na terenie Warmii i Mazur tak, aby zachowując swój unikalnych charakter i walory, mogły jednocześnie oferować mieszkańcom porównywalną jakość życia. Każde z warmińsko-mazurskich miast sieci Cittaslow, zainteresowane ubieganiem się o wsparcie w ramach wyodrębnionej puli środków zobowiązane było dodatkowo 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 w programy rewitalizacji poszczególnych miast)³⁷.

Jak wynika z materiałów aktualnych na XII.2019 r., realizacja Ponadlokalnego programu pod względem osiągnięcia wskaźników nie jest zagrożona³⁸.

Ponadlokalny program rewitalizacji sieci miast CITTASLOW województwa warmińsko-mazurskiego nie jest jedynym tego typu dokumentem w Polsce³⁹, 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 podpisały się wszystkie miasta objęte Ponadlokalnym programem. Dodatkowo, gminy miały prawo wpisać do programu także inne przedsięwzięcia, niezawarte w Programie, 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, jak również

³⁷ Ponadlokalny program rewitalizacji sieci miast Cittaslow.

³⁸ [Ponadlokalny Program Rewitalizacji Miast Sieci Cittaslow](#), Worliny, 09.12.2019 r., dostęp 03.06.2020 r.

³⁹ Inne ponadlokalne programy rewitalizacji powstały dla Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Funkcjonalnego i Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego.

całej sieci, projektów rewitalizacyjnych, wpisujących się w określoną wizję rozwoju zgodną z przyjętymi zasadami i 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 wyznaczonych dla poszczególnych obszarów problemowych: demografia, infrastruktura techniczna, dostępność do usług publicznych, potencjał gospodarczy, problemy popegeerowskie, ubóstwo. W każdym z obszarów problemowych wskazano gminy z deficytem, tj. te, dla których miernik syntetyczny przyjmuje wartość mniejszą od wartości mediany. W kolejnym kroku dla każdej z gmin województwa 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 w województwie, 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, przeprowadzonej w 2019 r., liczba gmin należących do obszaru podstawowego wynosi 68, natomiast liczba gmin z obszaru przejściowego – 7⁴⁰.

Podmioty działające na terenie gmin należących do SSW mogły ubiegać się o wsparcie z RPO WZ 2014-2020 w ramach dedykowanych terytorialnie i tematycznie konkursów. Gminy o najmniejszym potencjale rozwojowym położone na terenie SSW miały możliwość ubiegania się o wsparcie w ramach Działania 7.1 RPO WZ 2014-2020 na przygotowanie lokalnych programów rewitalizacji, w zakres których wchodzić miała animacja lokalna społeczności w wybranych miejscowościach - 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

⁴⁰ Specjalna Strefa Włączenia na obszarze województwa zachodniopomorskiego oraz planowane kierunki działań interwencyjnych, 2019r.

skali gminy) nasileniem problemów społecznych oraz współwystępujących wraz z nimi negatywnych zjawisk w co najmniej jednej z następujących sfer: gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej, technicznej⁴¹. Dodatkowo, przewidziano także 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 także poziom dofinansowania – na najwyższy udział dofinansowania w ramach realizowanego przedsięwzięcia mogli liczyć beneficjenci z gmin o najmniejszym potencjale rozwojowym – do 90% całkowitych wydatków kwalifikowalnych⁴².

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 prowadzonych na ich terenie działań rewitalizacyjnych.

Inne rozwiązania

Na uwagę zasługują również różne preferencje nadawane w ramach RPO projektom rewitalizacyjnym, bądź też stosowane zasady wsparcia. Warto skupić się na rozróżnieniach stosowanych w RPO wobec obszarów miejskich i wiejskich. Kwestia ta nie została uregulowana Wytycznymi krajowymi, stąd np. w województwie lubelskim oraz 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) oraz Działanie 13.4 Rewitalizacja obszarów wiejskich (z alokacją 31,7 mln euro). Warty odnotowania jest również 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) oraz 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 oraz wiejskich.

⁴¹ Zasady realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020.

⁴² 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.

Rozwiązaniem mającym wpływ na obserwowany poziom 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 funkcjonalnych⁴³. Głównego podziału dokonano, uwzględniając przede wszystkim obszar realizujący ZIT oraz 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 obszarem realizacji ZIT. Wzięto także pod uwagę możliwości absorpcyjne środków przez samorządy. Jak wynika z badania, rozdział środków spowodował ogólne problemy w absorpcji środków na rewitalizację w województwie. W związku z powyższym rozwiązaniem, uruchomiono nabór ciągły, w ramach którego gminy gotowe do wnioskowania o środki, w dogodnym czasie mogą złożyć wnioski o dofinansowanie. Brak zamkniętych ram czasowych, w połączeniu z ogólnie przydzieloną wysokością środków finansowych spowodował odwołanie przez gminy decyzji o przystąpieniu do konkursu.

4.3.2 Bariery dla wykorzystania środków UE na działania rewitalizacyjne w obecnej perspektywie finansowej

Z uwagi na duże zainteresowanie naborami dedykowanymi rewitalizacji w regionalnych programach operacyjnych, nie zidentyfikowano szerszych barier związanych z wykorzystaniem środków UE na poziomie regionalnym. Niemniej, powstawały pewne opóźnienia w ich wydatkowaniu, związane z oceną programów rewitalizacji, przeprowadzaną przed ich uwzględnieniem w wykazach programów rewitalizacji poszczególnych województw. Umowy na działania wspierające gminy w przygotowywaniu lub aktualizacji programów rewitalizacji, współfinansowane ze środków FS 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 rok 2016 zaplanowanych było wiele naborów związanych z rewitalizacją. Znaczna część gmin podjęła decyzję o przystąpieniu do przygotowania programu po otwarciu możliwości przyznania na ten cel dotacji. 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 w urzędzie marszałkowskim, bardzo często przedłużająca się z uwagi na błędy powstałe na różnych etapach ich sporządzania, doprowadził w niektórych województwach do zmian w harmonogramach naborów.

⁴³ Zasady programowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych w celu ubiegania się o środki finansowe w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020, s. 51.

W toku naborów, IZ RPO często otrzymywały do oceny w ramach konkursów EFRR wnioski o dofinansowanie w sposób pozorny uwzględniający aspekty społeczne. Należy bowiem mieć na uwadze, że Wytoczne określają wymóg zapewnienia komplementarności (przestrzennej, problemowej, proceduralno-instytucjonalnej oraz źródeł finansowania). Weryfikacja spełnienia tej zasady była dokonywana przez IZ 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, iż wnioski o dofinansowanie często zawierały takie powiązania projektów obu typów, które w rzeczywistości nie mogłyby zostać potraktowane jako spójne i dopełniające się. W konsekwencji, część województw decydowała o zmianie interpretacji zasady komplementarności na rzecz ogólnego wskazania celu społecznego w ramach składanego wniosku o dofinansowanie projektu współfinansowanego z EFRR.

Niektóre województwa zdecydowały o powiązaniu procesu rewitalizacji ze Zintegrowanymi Inwestycjami Terytorialnymi. Instrument ten, mając na celu stymulowanie rozwoju miast wojewódzkich oraz ich obszarów funkcjonalnych, posiada znacznie szersze oddziaływanie niż procesy rewitalizacji zachodzące 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 dedykowanych obszarom ZIT w zakresie rewitalizacji, borykały się z problemem uwzględnienia ponadlokalnego oddziaływania procesów rewitalizacji na obszar ZIT poszczególnych miejskich obszarów funkcjonalnych. Mimo stricte lokalnego charakteru projektów rewitalizacyjnych, które wynikały z programów rewitalizacji i były dopasowywane przez gminy do potrzeb obszarów rewitalizacji, w konkursach dedykowanych 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

W ramach kryterium Użyteczność przyjętych rozwiązań na poziomie regionalnym ocenie podlegają następujące zagadnienie badawcze:

- W odniesieniu do pytania badawczego „Jakie trudności zostały zidentyfikowane dotychczas w procesie programowania i realizacji rewitalizacji?”:
 - 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 o zasadach realizacji programów w zakresie polityki

spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (tzw. ustawa wdrożeniowa) z roku 2014, dopuszczała tworzenie regionalnych wytycznych (wytyczne programowe), mających regulować szczegółowe zasady związane z danym regionalnym programem operacyjnym. Wobec braku krajowych wytycznych związanych z rewitalizacją oraz celem zastosowania jednolitego podejścia do rewitalizacji w gminach, część Instytucji Zarządzających RPO zdecydowała o przygotowaniu wytycznych/zasad programowania, wdrażania i wsparcia rewitalizacji. Było to konsekwencją rozpoczęcia nowej perspektywy unijnej 2014-2020 oraz powstania harmonogramu naborów na ten okres. Problematyczne dla części regionów stało się wykreślenie wytycznych regionalnych z tzw. ustawy wdrożeniowej w roku 2017. 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 niekiedy 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 niewystarczających uzgodnieniach pomiędzy poziomem centralnym a poziomem regionalnym w tym zakresie.

Wejście w życie Wytycznych oraz ustawy o rewitalizacji nastąpiło po rozpoczęciu wdrażania perspektywy unijnej 2014-2020, przez co w wielu województwach gminy występowały do IZ RPO z prośbami o zmiany terminów organizacji naborów bezpośrednio związanych z rewitalizacją (PI 9b) na późniejszy okres. Było to związane z czasem niezbędnym do przygotowania programu 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. Doprowadzało to do rozbieżności w przepływie informacji pomiędzy poszczególnymi instytucjami. Z przeprowadzonego badania wynika również, że w poszczególnych regionach odczuwano niedostatek wsparcia merytorycznego ze strony ówczesnego Ministerstwa Rozwoju. Borykano się z lukami w wiedzy, obserwowany był jednocześnie brak współpracy, wymiany doświadczeń, informacji i sieciowania pomiędzy regionami.

Etap wdrażania

Niezwykle istotnym elementem etapu wdrażania rewitalizacji na poziomie regionalnym była ocena programów rewitalizacji dokonywana na rzecz wpisu programów do wykazu programów rewitalizacji danego województwa. Proces oceny wiązał się z licznymi trudnościami, z jakimi zmagali się urzędy marszałkowskie. Podstawową kwestią, stanowiącą barierę dla dalszego powodzenia procesu podejmowanego 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 jakimi boryka się dany samorząd. Oceniający programy, wielokrotnie zmagali się z nieprawidłowo dokonaną delimitacją obszaru rewitalizacji, czy też 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 pomiędzy urzędem gminy a urzędem marszałkowskim. Częsty brak przedstawicieli gmin na spotkaniach organizowanych w celu omówienia zagadnień wymagających korekty w delimitacji obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji bądź w programie rewitalizacji powodował, że urzędnicy nie byli włączeni w kwestie dotyczące gminy, którą reprezentują.

Przeprowadzone badanie wskazuje, że innym problemem pojawiającym się dość często podczas oceny programów rewitalizacji, było pojawianie się niemal identycznych programów przygotowywanych w różnych gminach. Stwarzało to zagrożenie braku zindywidualizowania podejścia do rewitalizacji w tychże gminach i operowanie na schematycznych rozwiązaniach 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 – należało przyjąć, iż są one prawidłowo zweryfikowane i dotyczą problemów, z którymi faktycznie boryka się dana JST.

Ograniczeniem wpływającym na postęp oceny programów rewitalizacji, był w przypadku części województw brak wystarczającej współpracy z gminami na etapie przygotowywania diagnozy społecznej, przestrzenno-funkcjonalnej oraz technicznej na potrzeby delimitacji obszaru zdegradowanego i 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 na poziomie gmin. W tych regionach, które zdecydowały o przyjmowaniu do weryfikacji gotowych, uchwalonych dokumentów Diagnozy oraz programu rewitalizacji, znacznie częściej dokumenty były wielokrotnie kierowane do poprawy. W konsekwencji, nierzadko gmina była zobligowana do ponownego przeprowadzenia procedury wyznaczenia 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, z uwagi na szeroki udział firm zewnętrznych w programowaniu rewitalizacji w gminach.

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 posiadają 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 również z uwagi na fakt utworzenia obowiązku wpisu danego programu rewitalizacji do wykazu, jeśli gmina zamierza ubiegać się o dofinansowanie unijne w ramach PI 9b. Oceniając programy rewitalizacji, urzędy marszałkowskie nie weryfikowały wyłącznie elementów związanych z RPO, lecz posiadały możliwość całościowej kontroli założeń programowych w gminach. Wydaje się więc, iż 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 oraz 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; pracownicy zajmujący się oceną programów rewitalizacji najczęściej byli pracownikami różnych departamentów/wydziałów, często nie związanymi bezpośrednio z tematyką rewitalizacji, co nie pozwoliło na wytworzenie się stałych struktur związanych z rewitalizacją, a po zakończeniu prac nad weryfikacją PR, funkcjonowanie większości Zespołów ds. rewitalizacji uległo zawieszeniu. Rotacja pracowników zachodząca w okresie programowania 2014-2020 nie pozwala na pełny transfer wiedzy i zapewnienie pamięci instytucjonalnej.

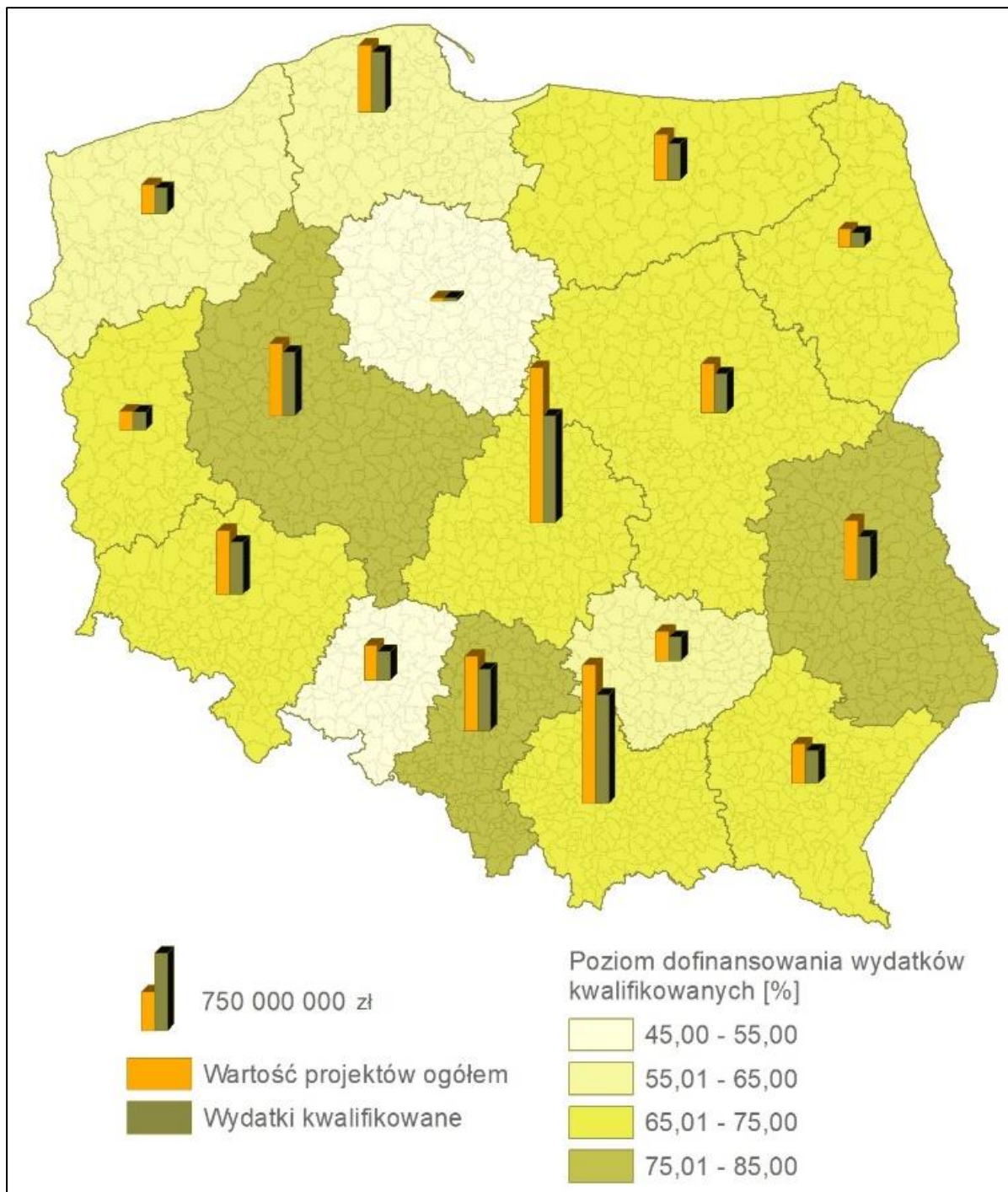
4.5. Efektywność systemu na poziomie regionalnym

W ramach kryterium Efektywność systemu na poziomie regionalnym ocenie podlegają następujące zagadnienia badawcze:

- W odniesieniu do pytania badawczego „Czy system wspierania rewitalizacji jest efektywny - w jakim stopniu nakłady były proporcjonalne do produktów, wyniku?”:
 - zestawienie nakładów na opracowanie programów rewitalizacji i uzyskanych efektów w ujęciu finansowym (zaangażowane środki), rzeczowym (uzyskane produkty) oraz pożądanym zmian (rezultaty zgodne z celami programu),
 - zestawienie nakładów na działania partycypacyjne z efektami w postaci projektów realizowanych przez podmioty niepubliczne, w tym z zaangażowaniem środków niepublicznych.

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 zaangażowane środki w opracowanie programów przyniosły niespełna 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.

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



Źródło: opracowanie własne.

W większości regionów znacznie przekroczone zostały wskaźniki wykonania. Dane wynikające 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 niktę i wybiórcze powiązanie tych wskaźników 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 dotacji w ramach PO PT 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 mieszkańców (STOS, LB&E 2018, s. 9).

Ewaluacja pokazała, że konkursy regionalne stanowiły dla gmin okazję do sfinansowania prac, które prawdopodobnie w znacznej części gmin i tak zostałyby wykonane. Konkursy regionalne przeprowadzone w ramach PO PT nie stały się okazją do zbudowania trwałego potencjału własnego gminy do realizacji zadań związanych z programowaniem rewitalizacji, ponieważ główną formą realizacji zadań związanych z opracowaniem programów rewitalizacji było zlecenie całości działań 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 także gminy nie wykorzystały szansy na wypracowanie sobie własnych praktyk w kontaktach ze społecznością obszaru rewitalizacji w ramach projektów dotacyjnych, mimo wydatkowania na cele działań partycypacyjnych kwoty 9,5 mln zł (dane dla dziewięciu województw), przy łącznej wartości projektów na poziomie ponad 41 mln zł. Średnio na działania partycypacyjne w analizowanej próbie wydatkowano co czwartą złotówkę i zawsze były to środki przeznaczone na sfinansowanie usług firmy zewnętrznej. Najniższy udział 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 wzmocnionym zainteresowaniem podmiotów prywatnych podejmowaniem działań na obszarze rewitalizacji. Zaangażowanie tych środków należy więc raczej traktować jako impuls otwierający powszechne zaangażowanie 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 pomiędzy dwa działy:

- budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, gdzie zlokalizowano większość kwestii związanych z tematyką rewitalizacji z zastrzeżeniem art. 23a pkt 2,
- rozwój regionalny, 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 rozdzielaniem i łączeniem kompetencji w zakresie rewitalizacji w ramach jednego ministerstwa bądź 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 doprecyzowania zapisów art. 52 ust. 1 z powodu pojawienia się orzecznictwa wypaczającego założenia ustawy o rewitalizacji w zakresie ewolucyjnego przechodzenia z LPR/PR na GPR (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 lipca 2018 r. IV SA/GI 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 zostały ulokowane 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 w kompetencjach 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 dokumenty oraz informacje, natomiast respondenci wskazują na barierę w postaci pamięci instytucjonalnej, która pozostaje w

MFiPR i możliwość skorzystania z jej zasobów zależeć będzie od dobrej współpracy pomiędzy resortami.

Obok 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” (KPM 2015, s. 66). 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 aktualizacji (KPM 2015, s. 70). 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” (KPM 2015, s. 68-69). Rząd miał doprowadzić do „zwiększenia palety możliwości krajowego finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych, w tym dotyczących infrastruktury mieszkaniowej” (KPM 2015, s. 71), co rozpoczęło się intensywnymi uzgodnieniami zaraz po wejściu w życie ustawy o rewitalizacji, jednak nie zakończyło 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 w systemie brak trzeciego z zakładanych filarów (finansowanie w ramach NPR obok Wytycznych 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 nadal jest 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.” (KPM 2015, s. 71);

- „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” (KPM 2015, s. 72).

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

„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 rewitalizacji (KSRR 2010-2020, s. 1534-1535).

Z kolei „Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030”, odpowiadając na brak zdefiniowanych w dokumentach reguł współpracy poziomu rządowego i JST, precyzuje wprost 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 kryzysowych.

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 do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, rozporządzenia 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 Partnerstwa”⁴⁴ umożliwiło określenie w „Wytycznych” zasad współpracy poziomemu 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 45. Zadania administracji centralnej w systemie zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce

Poziom krajowy – zadania
<ul style="list-style-type: none"> • przygotowanie aktów prawnych, które ustanawiają ramy dla prowadzenia działań rewitalizacyjnych;
<ul style="list-style-type: none"> • 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;
<ul style="list-style-type: none"> • opracowywanie wytycznych w zakresie rewitalizacji dla Instytucji Zarządzających (IZ) RPO, w tym weryfikacja wielkości alokacji środków finansowych na obszary rewitalizacji pod kątem Wytycznych;
<ul style="list-style-type: none"> • 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;
<ul style="list-style-type: none"> • monitorowanie stosowania Wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020, a w przypadku stwierdzenia potrzeby zmian lub

⁴⁴ [Umowa Partnerstwa](#). Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 21 maja 2014 r.

Poziom krajowy – zadania
uzupełnień dokonanie ich aktualizacji;
<ul style="list-style-type: none"> • opiniowanie projektów dokumentów, w szczególności dokumentów rządowych dotyczących rewitalizacji lub mających na nią wpływ;
<ul style="list-style-type: none"> • działanie w celu zwiększenia palety możliwości krajowego finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych;
<ul style="list-style-type: none"> • 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;
<ul style="list-style-type: none"> • inicjowanie i wspieranie projektów pilotażowych dotyczących różnych aspektów rewitalizacji;
<ul style="list-style-type: none"> • promowanie dobrych praktyk i modelowych rozwiązań w zakresie rewitalizacji, prowadzenie działań informacyjno-edukacyjnych;
<ul style="list-style-type: none"> • doskonalenie systemu prowadzenia skutecznej i efektywnej rewitalizacji.

Źródło: opracowanie własne.

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

W ramach kryterium Wpływ działań rewitalizacyjnych na poziomie centralnym ocenie podlegają następujące zagadnienia badawcze:

- W odniesieniu do pytania badawczego „Czy realizacja rewitalizacji w ramach funkcjonującego systemu przyczyniła się do rozwiązania (całkowicie lub częściowo) zdiagnozowanych problemów społecznych?":
 - weryfikacja problemów społecznych wskazanych w programach rewitalizacji w odniesieniu do zapisów dokumentów strategicznych na poziomie krajowym (Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju),
 - wpływ zrealizowanych działań podjętych w ramach programów rewitalizacji na rozwiązanie problemów społecznych wskazanych w dokumentach strategicznych 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) przyjęto analizę treści dokumentu w celu wyodrębnienia najistotniejszych problemów społecznych.

Celem głównym Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (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 miast (SOR 2016, s. 8). 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 demograficzne, 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 powyżej 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-gospodarczej (KSRR 2010-2020, s. 1501-1502). Skutkiem takiego zdefiniowania problemów w KSRR 2010-2020 był dobór negatywnych zjawisk społecznych wymienionych jako przykładowe w Wytycznych oraz 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. Przyjętą w lipcu 2019 r. ustawą o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami dodano do wymienionych

problemów także wysoką liczbę mieszkańców będących osobami ze szczególnymi potrzebami.

Listę głównych problemów społecznych wynikających z dokumentów strategicznych na poziomie krajowym skonfrontowano z danymi zgromadzonymi w trakcie analizy eksperckiej 61 programów rewitalizacji. W tabelach poniżej zestawiono liczbę gmin, w których negatywnym zjawiskom w sferze społecznej badanym na potrzeby delimitacji obszaru zdegradowanego i szczegółowo analizowanym w pogłębionej diagnozie odpowiadają następnie w programach rewitalizacji adekwatne przedsięwzięcia. Dane przedstawiono w zestawieniu zbiorczym, a następnie odrębnie dla GPR i PR/LPR:

Tabela 46. Analiza adekwatności planowanych przedsięwzięć w stosunku do zdiagnozowanych problemów w sferze społecznej – zestawienie zbiorcze liczby gmin

Negatywne zjawiska w sferze społecznej	Diagnoza delimitacyjna	Szczegółowa diagnoza obszaru rewitalizacji	Przedsięwzięcia podstawowe
Bezrobocie	54	48	58
Ubóstwo	58	53	57
Przestępczość	49	43	35
Niski poziom edukacji lub kapitału społecznego	32	38	54
Niewystarczający poziom uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym	32	31	57
Liczba mieszkańców ze szczególnymi potrzebami	0	2	20

Źródło: opracowanie własne, n=61.

Tabela 47. Analiza adekwatności planowanych przedsięwzięć w stosunku do zdiagnozowanych problemów w sferze społecznej (GPR)

Negatywne zjawiska w sferze społecznej	Diagnoza delimitacyjna	Szczegółowa diagnoza obszaru rewitalizacji	Przedsięwzięcia podstawowe
Bezrobocie	37	33	40
Ubóstwo	40	37	40
Przestępczość	35	32	26
Niski poziom edukacji lub kapitału społecznego	25	30	38

Negatywne zjawiska w sferze społecznej	Diagnoza delimitacyjna	Szczegółowa diagnoza obszaru rewitalizacji	Przedsięwzięcia podstawowe
Niewystarczający poziom uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym	25	25	41
Liczba mieszkańców ze szczególnymi potrzebami	0	1	17

Źródło: opracowanie własne, n=43.

Tabela 48. Analiza adekwatności planowanych przedsięwzięć w stosunku do zdiagnozowanych problemów w sferze społecznej (PR)

Negatywne zjawiska w sferze społecznej	Diagnoza delimitacyjna	Szczegółowa diagnoza obszaru rewitalizacji	Przedsięwzięcia podstawowe
Bezrobocie	17	15	18
Ubóstwo	18	16	17
Przestępczość	14	11	9
Niski poziom edukacji lub kapitału społecznego	7	8	16
Niewystarczający poziom uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym	7	6	16
Liczba mieszkańców ze szczególnymi potrzebami	0	1	3

Źródło: opracowanie własne, n=18.

Powyższe dane pokazują, że w analizowanych programach w przypadku bezrobocia i ubóstwa można mówić o prawie dokładnym dopasowaniu, 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 następnie 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 problemów w tych zakresach. 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, która została uzupełniona w zakresie diagnozy delimitacyjnej nowelizacją wprowadzoną ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Wyniki analizy celowej próby programów pokazują, że pomimo braku bezpośredniego 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 przedstawiona prosta **analiza pokazuje zbieżność problemów społecznych, które adresują programy rewitalizacji, ze wskazanymi w dokumentach strategicznych na poziomie krajowym (w szczególności w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju). Ich rozwiązywaniu przy pomocy programów rewitalizacji sprzyja powszechność opracowania programów rewitalizacji (niespełna 1 500 gmin w skali kraju) i ich ukierunkowanie na problemy ubóstwa, bezrobocia, niskiego kapitału społecznego i kulturowego.** W Strategii za bariery dla rozwoju kraju uznano rozwarstwienie społeczne i utrzymujące się zróżnicowania przestrzenne w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Oczekiwanym efektem realizacji SOR jest 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.

Nie ma natomiast możliwości określenia na obecnym poziomie wdrażania programów wpływu zrealizowanych działań podjętych w ramach programów rewitalizacji na rozwiązanie wymienionych powyżej problemów społecznych. Czas, który upłynął od uchwalenia programów był zbyt krótki, aby można było ten wpływ zwymiarować. 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 horyzoncie kilku lat od uchwalenia programów. Zmiana w 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 sprawia sprowadzenie ich do dużych agregatów, zwłaszcza w przypadku ubóstwa, bezrobocia czy niskiego poziomu kapitału społecznego i kulturowego. Na poprawę wartości wskaźników odpowiadających tym problemom wpływ ma wiele innych czynników oprócz działań rewitalizacyjnych (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. Ocena skuteczności systemu z perspektywy administracji centralnej

W ramach kryterium Skuteczność systemu na poziomie krajowym ocenie podlegają następujące zagadnienia badawcze:

- W odniesieniu do pytania badawczego „Jakie są mocne i słabe strony praktyki wdrażania instrumentów ustawowych (SSR, MPR, podwyższona stawka podatku od nieruchomości), jak oceniana jest skuteczność tych narzędzi?":
 - ocena bieżącej praktyki stosowania narzędzi ustawowych, w tym barier ich stosowania, ocena skuteczności tych narzędzi i potrzeby modyfikacji,
 - zebranie opinii o skuteczności tych narzędzi,
 - ocena potrzeby modyfikacji narzędzi ustawowych przez nowelizację,
 - ocena potrzeby promocji narzędzi ustawowych w związku z niewielką rozpoznawalnością;
- W odniesieniu do pytania badawczego „Jakie były bariery dla wykorzystania środków UE na działania rewitalizacyjne w obecnej perspektywie finansowej?":
 - ocena przyczyn powolnego wydatkowania środków UE na działania rewitalizacyjne w obecnej perspektywie finansowej, w szczególności w odniesieniu do procedury oceny programów rewitalizacji.

5.3.1 Ocena stosowania narzędzi ustawowych i potrzeby ich modyfikacji

Wykorzystanie narzędzi ustawowych można z poziomu krajowego ocenić jako marginalne. Zostało ustanowionych 9 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. Sprawdzone, w ilu GPR przewidziano ustanowienie SSR. Wyniki zestawiono w poniższej tabeli:

Tabela 49. Plany ustanowienia SSR w obowiązujących gminnych programach rewitalizacji

Województwo	Liczba gminnych programów w rewitalizacji	Planowane ustanowienie SSR	Rezygnacja z ustanowienia SSR do rozważenia w przyszłości	Rezygnacja z ustanowienia SSR: zapis o rezygnacji z ustanowienia SSR	Brak danych
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
SUMA	299	32	58	189	20

Źródło: Jadach-Sepioto, Kułaczowska 2019, s. 14.

W 32 spośród 299 GPR zaplanowano ustanowienie Specjalnej Strefy Rewitalizacji. W 58 gminach dopuszczono możliwość zmiany GPR w tym zakresie i późniejszą decyzję o ustanowieniu SSR. W 63% gmin, w których opracowano GPR, nie jest planowane

wyznaczenie SSR, a w kolejnych 7% nie odniesiono się do tej kwestii w programie mimo ustawowego obowiązku. Jedynie w co dziesiątym GPR zaplanowano więc SSR. 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 deklarują ustanowienie SSR cztery gminy. 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 Koluszkach odstąpiono od ustanawiania SSR. 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 obowiązywanie 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.

Należy podkreślić, że 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 w gminnej ewidencji zabytków. 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 dedykowany pracom konserwatorskim i restauratorskim. 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 nie decydują się na uruchomienie mechanizmu, którego nie będą mogły zasilić środkami. Powiązane jest to szczególnie z dużą intensywnością realizacji kosztochłonnych projektów

inwestycyjnych. W związku z tym ustanowienie SSR jest odkładane w czasie, aby czas jej obowiązywania nie biegł jałowo.

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 jeden raz 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-Sepiolo, Kułaczowska 2019, s. 30.

W związku z tym **rekomenduje się zmianę brzmienia art. 109 ust. 1 pkt 4a i 4b ustawy o gospodarce nieruchomościami 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 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 wyłączenia i scalenia nieruchomości. Narzędzie nie wymaga jednak korekty w ustawie. Potrzeba natomiast, podobnie jak w przypadku pozostałych 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”](#)⁴⁵ oraz [„Analiza optymalnego wykorzystania w Wałbrzychu narzędzi Specjalnej Strefy Rewitalizacji”](#)⁴⁶. Oba opracowania przedstawiają dostępne w SSR narzędzia wraz z sugestiami, jak zweryfikować potrzebę ich zastosowania w odniesieniu do planowanych przedsięwzięć oraz potrzeb obszarów rewitalizacji.

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 mają służyć SSR. Tymczasem przedsięwzięcia w obecnie realizowanych GPR, przez konieczność spełnienia wymogów IZ

⁴⁵ [Metodyka przeprowadzania analizy przy ustanawianiu Specjalnej Strefy Rewitalizacji na przykładzie Bytomia](#). Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju. Warszawa, kwiecień 2018 r.

⁴⁶ [Analiza optymalnego wykorzystania w Wałbrzychu narzędzi Specjalnej Strefy Rewitalizacji](#). EffiCon. Wałbrzych, luty 2019 r.

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 sytuacji planowanego zastosowania konkretnego narzędzia SSR, zwłaszcza w sytuacji planowanej zmiany właściciela nieruchomości (pierwokup, wyłączenie pod inwestycję celu publicznego). Bez liberalizacji podejścia IZ RPO do opisu przedsięwzięć, do których realizacji 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**” (Jadach-Sepiolo, Kułaczkowska 2019, s. 23). **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 zamierzeniem pozyskania dofinansowania, głównie ze środków regionalnych programów operacyjnych. Badanie przeprowadzone wśród urzędów gmin jednoznacznie wskazało, że nabory organizowane 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 przeprowadzonych naborów; powstawały także listy rezerwowe projektów o niewystarczającej liczbie punktów pozwalającej przyznać dofinansowanie. W wielu gminach spodziewano się szerszych możliwości wsparcia procesów rewitalizacyjnych, a duża liczba przedsięwzięć rewitalizacyjnych utraciła szansę na realizację. Większość gmin posiadała świadomość możliwości dofinansowania pozostałych działań w ramach RPO, w szczególności tych, które zawierały pewne preferencje dla projektów wynikających z programów

rewitalizacji, jednak nie były one traktowane z tak dużym zainteresowaniem pod kątem rewitalizacji.

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 ewentualnym podjęciu decyzji o wyborze GPR, czas niezbędny do przeprowadzenia procedury związanej z przygotowaniem programu stawał się dużą barierą, niwelującą w niektórych gminach szansę na udział w danym konkursie. Działo się tak najczęściej w przypadku negatywnej oceny programu, dokonanej przez urząd marszałkowski przed wpisem do wykazu programów rewitalizacji województwa, co wydłużało czas pracy nad właściwym kształtem dokumentu.

Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020 wskazują, iż 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 oraz EFS. W regionalnych programach operacyjnych stosowano więc wymóg przypisania uzupełniającego projektu współfinansowanego z EFS wobec projektu współfinansowanego z EFRR, o którego dofinansowanie ubiega się beneficjent (i odwrotnie). Powstawało więc zobowiązanie utworzenia projektu, nawet w sytuacji, gdy nie miał on uzasadnienia. W konsekwencji wnioskodawcy często pod przymusem łączyli wzajemnie projekty, które nie stanowią odpowiedzi na ideę komplementarności. Niekiedy terminy konkursów na zadania z EFRR i EFS, odpowiadające na założenia wnioskodawców związane z komplementarnością, nie pozwalały na złożenie wniosku w ramach obu funduszy (np. gmina nie zdążyła na czas opracować programu rewitalizacji). Nawiązując do powyższego, problemem związanym ze wspomnianą zasadą jest fakt powstawania zależności projektów społecznych od funkcjonowania nowopowstałej infrastruktury – dopóty, dopóki inwestycja infrastrukturalna nie zostanie zakończona, niemożliwa jest realizacja zamierzonego projektu społecznego. Zaobserwowane problemy doprowadziły w części województw do zmiany kryteriów dotyczących zasady komplementarności, umożliwiających realizację projektów komplementarnych wobec siebie na całym obszarze rewitalizacji, nie zaś projektu społecznego w miejscu rewitalizowanej infrastruktury, ewentualnie dających szansę realizacji projektów infrastrukturalnych zawierających element uspołecznienia (pozwalający 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 liczne trudności związane z etapem wyłaniania wykonawców robót budowlanych w zamówieniach publicznych. Z badania wynika, że w przetargach publicznych nie zgłaszali się wykonawcy bądź obserwowano drastyczny wzrost cen usług tego typu. Powodowało to przede wszystkim konieczność zwiększania wkładu własnego beneficjentów dofinansowujących inwestycje ze środków unijnych. Z uwagi na znaczny przyrost kosztów projektowych, często dochodziło również do rezygnacji beneficjentów 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 pt. „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 dotyczące oceny programów, były na tyle skomplikowane i trudne w odbiorze dla gmin i wykonawców pracujących na ich rzecz, że w żadnym przypadku nie wpisano programu do wykazu na podstawie jego pierwszej wersji. Urzędy marszałkowskie same uczyły się nowego podejścia równoległe 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.

Gminy wielokrotnie musiały dokonywać korekt kolejnych wersji Programów Rewitalizacji. Proces weryfikacji w UMWP był długotrwały. Dla 40 Programów Rewitalizacji przekroczył rok, a w skrajnym przypadku trwał 540 dni. Wpłynęło to na niski stopień wykorzystania środków dotacji dla gmin w stosunku do pierwotnie planowej kwoty określonej w Umowie. W ramach trzech edycji konkursu dotacji na przygotowanie Programów Rewitalizacji, tylko 53 gminom spośród 108 ubiegających się przyznano refundację wydatków w łącznej wysokości 1797,3 tys. zł. Stanowiło to zaledwie 36,7% planowanej pierwotnie kwoty dotacji przeznaczonej dla gmin (4896,2 tys. zł) oraz 32,3% całości dotacji przewidzianej na to zadanie (5560 tys. zł) (NIK 2019, s. 8).

Efektom znaczących opóźnień w ocenie programów były opóźnienia w aplikowaniu o środki z RPO na projekty rewitalizacyjne lub komplementarne, a także decyzje 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 osiągnięte (NIK 2019, s. 8).

Ostry wniosek sformułowany w raporcie NIK wydaje się być na wyrost, biorąc pod uwagę wieloletni charakter procesów rewitalizacji. W okresie od kontroli zwiększyło się także znacząco 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, programy wpisywane do wykazów we wszystkich województwach, po przejściu często kilkukrotnych serii poprawek, mogły uzyskać akceptację. 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 proces oceny programów (jeśli będzie miał podobny charakter) w kolejnej perspektywie finansowej powinien przebiegać szybciej, a uchwalane programy będą wyższej jakości już w pierwszej wersji. Właśnie na etapie oceny kolejnych programów możliwa będzie weryfikacja, czy czas poświęcony przez Zespoły ds. Rewitalizacji i gminy na wprowadzanie wielokrotnych poprawek przyniósł oczekiwane efekty. Z dzisiejszej perspektywy ocena taka jest niemożliwa. Można natomiast wskazać jako dobrą praktykę robocze kontakty Zespołów z gminami, a nawet z wykonawcami, w celu wyjaśnienia błędów i udzielenia wskazówek dotyczących poprawek.

5.4. Użyteczność przyjętych rozwiązań systemowych z perspektywy poziomu krajowego

W ramach kryterium Użyteczność przyjętych rozwiązań na poziomie krajowym ocenie podlegają zagadnienia badawcze w odniesieniu do pytania badawczego „Czy katalog narzędzi zaproponowanych w Ustawie o rewitalizacji odpowiada potrzebom gmin – czy jest wystarczający lub powinien zostać zmodyfikowany?”:

- ocena pełnego katalogu narzędzi przewidzianych w ustawie o rewitalizacji.

W badaniu przeprowadzonym na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju jesienią 2019 r. zwrócono się do gmin, w których obowiązywał GPR z ankietą weryfikującą poziom i zakres stosowania narzędzi ustawowych. W uchwałach delimitacyjnych przewidziano możliwość zastosowania prawa pierwokupu aż 83 razy, podczas gdy zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy w czterech (n=299) (Jadach-Sepiolo, Kułaczowska 2019, s. 61). Zgodnie z wynikami ówczesnego badania prawo pierwokupu zastosowano w Polsce niespełna trzydzieści razy, w tym 14 razy w odniesieniu do lokali mieszkalnych (większość transakcji) oraz sporadycznie do działek zabudowanych, w tym obiektów przemysłowych oraz lokali użytkowych. Mimo że po dwóch latach od przyjęcia uchwały delimitacyjnej, wygasa możliwość korzystania z narzędzi w niej przewidzianej, jeśli nie zostanie ustanowiona SSR, tylko w dwóch miastach w Polsce (Kalisz, Świnoujście) zdecydowano się na szybkie

procedowanie uchwały ustanawiającej SSR z tego powodu⁴⁷. Pokazuje to dobitnie niską ocenę użyteczności narzędzi ustawowych w opinii gmin.

Respondenci poszukujący rozwiązań dopasowanych do potrzeb obszaru rewitalizacji zwracają uwagę na następujące cechy narzędzi ustawowych, które wpływają na taką ocenę:

- 1) wynikające z systemu wdrażania procesów rewitalizacji:
 - przeregulowanie ścieżki dojścia do narzędzi ustawowych zniechęca od strony proceduralnej (diagnoza obszaru → wnioski o wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji → uchwała w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji (akt prawa miejscowego – pierwsza dwa narzędzia ustawowe) → uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia GPR → uchwała w sprawie GPR → uchwała w sprawie wyznaczenia składu Komitetu Rewitalizacji → uchwała w sprawie Specjalnej Strefy Rewitalizacji (akt prawa miejscowego – kolejne narzędzia);
 - skomplikowany katalog specjalistycznych narzędzi:
 - wydaje się zbyt selektywny i mało dopasowany do sytuacji gminy, która ma do nadrobienia zaniedbania inwestycyjne w obszarze rewitalizacji „na każdym kroku”,
 - wymaga fachowej wiedzy oraz dogłębnego przygotowania merytorycznego;
- 2) wynikające z ulokowania rewitalizacji w ramach polityki spójności:
 - dostęp do środków dotacyjnych na szerokie spektrum projektów inwestycyjnych, przy niepewnej przyszłości tego wsparcia w przyszłości, sprawia, że gminy w pierwszej kolejności planują realizację działań inwestycyjnych, które można szybko przeprowadzić,
 - obawa przed spóźnieniem się po środki UE wpłynęła na częstsze wybieranie pozaustawowej ścieżki opracowania programów rewitalizacji, przez co gminy walkowerem oddawały możliwość zastosowania narzędzi ustawowych (w dodatku na cały okres przejściowy ze względu na orzecznictwo WSA w Gliwicach, które pojawiło się w międzyczasie).

Narzędzia ustawowe okazały się użyteczne w przypadku gmin, które były dobrze przygotowane merytorycznie do ich zastosowania poprzez:

- wstępną weryfikację potrzeb wykorzystania narzędzi, najczęściej już na etapie decyzji o wyborze ścieżki opracowania programu rewitalizacji,
- szczegółową weryfikację użyteczności narzędzi na etapie wyznaczenia obszaru rewitalizacji,
- przemyślenie zapisów GPR (w szczególności opisu przedsięwzięć) pod kątem umożliwienia zastosowania narzędzi SSR,

⁴⁷ Dodatkowo w jednym z wymienionych miast nie utrzymano zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

- szkolenia zamawiane, profilowane pod kątem wdrożenia konkretnych narzędzi ustawowych w konkretnej gminie,
- wypracowanie uchwały w sprawie ustanowienia SSR dopasowanej do potrzeb obszaru rewitalizacji,
- wprowadzenie w innych dokumentach obowiązujących w gminie zapisów przygotowujących reguły umożliwiające skuteczne zastosowanie narzędzi mimo ich niedoskonałości (np. 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).

Przykłady gmin, w których udaje się skutecznie stosować pierwsze narzędzia ustawowe pokazują ich potencjał, jednak bieżąca ocena użyteczności narzędzi ze względu na wymienione problemy jest negatywna.

Wspomniane powyżej badanie dostarczyło materiału do oceny przydatności poszczególnych narzędzi ustawowych. W poniższej tabeli zestawiono gminy, w których pozytywnie oceniono przydatność (faktyczną i potencjalną) poszczególnych narzędzi ustawowych:

Tabela 50. Pozytywna ocena przydatności narzędzi SSR w opinii gmin posiadających SSR i planujących jej ustanowienie w GPR

Narzędzia SSR	Gminy, w których ustanowiono SSR	Gminy, w których obowiązują GPR, ale nie ustanowiono SSR
dotacje do prac lub robót na terenie SSR	Kalisz, Łódź, Ośno Lubuskie, Płock, Polkowice, Świnoujście, Włocławek,	Radłów, Radgoszcz, Ochotnica Dolna, Oborniki Śląskie, Jeleśnia, Brudzew, Solina, Żurawica, Pułtusk, Wołomin
prawo pierwokupu	Bytom, Łódź, Płock, Włocławek	Klucze, Kościan, Świnoujście, Bieruń, Gorlice, Nowy Sącz, Trzyciąż, Nowy Wiśnicz, Szczawnica, Kamionka Wielka, Lipinki
społeczne budownictwo czynszowe jako cel publiczny	Kalisz, Płock, Słupsk, Świnoujście	Grybów

Źródło: Jadach-Sepioto, Kułaczowska 2019, s. 22.

Wzmocnieniem tych wniosków jest zawężenie pola powyższej analizy do próby celowej 61 gmin wyłonionych do niniejszego badania:

Tabela 51. Analiza wykorzystania narzędzi ustawowych w próbie celowej według typu gminy

Typ gminy	Liczba GPR w próbie celowej	Liczba gmin, gdzie wybór ścieżki (GPR) wynikał z możliwości zastosowania narzędzi ustawowych: SSR	Liczba gmin, gdzie wybór ścieżki (GPR) wynikał z możliwości zastosowania narzędzi ustawowych: MPR	Liczba gmin, gdzie wybór ścieżki (GPR) wynikał z możliwości zastosowania narzędzi ustawowych: prawo pierwokupu i zakaz wydawania decyzji wz	Liczba gmin, w których ustanowiono SSR	Liczba gmin, w których skorzystano z prawa pierwokupu	Liczba gmin, w których skorzystano z zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy	Liczba gmin, w których skorzystano z dotacji do remontów nieruchomości położonych na terenie SSR	Liczba gmin, w których planowane jest społeczne budownictwo czynszowe jako cel publiczny
Gmina miejska	12	8	1	9	7	7	2	5	5
Gmina miejsko-wiejska	10	2	0	3	2	1	0	1	0
Gmina wiejska	7	0	0	1	0	3	0	0	0
Razem	36	10	1	13	9	11	2	6	5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zgromadzonych na potrzeby badania „Specjalna Strefa Rewitalizacji w praktyce”, n=36.

Jako przydatnych w badaniu z 2019 r. nie wskazano ani razu następujących narzędzi:

- zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy,
- bonifikaty przy sprzedaży nieruchomości,
- brak obowiązku wpłaty odszkodowań do depozytu sądowego w przypadku wywłaszczeń nieruchomości o niewyjaśnionym stanie prawnym na cele publiczne,
- ułatwienia w ustaleniu stron postępowania w postępowaniach administracyjnych w porządkowaniu stanów prawnych nieruchomości,
- ułatwienia w przeprowadzaniu (przekwaterowanie i eksmisja) najemców mieszkań w zasobie komunalnym w przypadku generalnych remontów,
- podwyższenie opłaty adiacenckiej,
- ułatwienia w prowadzeniu polityki remontowej w odniesieniu do wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy,
- dopłaty do czynszów w przypadku inwestycji remontowych w SSR z ustawy o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania.

We wnioskach z badania zaznaczono, że uzyskane wyniki nie tyle są miarą samej użyteczności narzędzi, ile świadomości możliwości i sposobu ich zastosowania. W związku z tym niezbędna jest intensywna edukacja przedstawicieli gmin w tym zakresie. O tym, w jaki sposób edukacja i szkolenia pomagają w zrozumieniu potencjalnych korzyści wynikających z wykorzystania narzędzi ustawowych świadczą wyniki ankiety uzyskane wśród respondentów z 14 miast modelowych, gdzie opracowano program w ścieżce pozaustawowej. Są to miasta, które miały najlepszy dostęp do aktualnej wiedzy i szkoleń, a jednocześnie ze względu na skalę wyzwań rewitalizacyjnych przedstawionych w obowiązujących programach – nie zaprzestaną działań wraz z upływem 2023 r. W tym kontekście ich ocena użyteczności narzędzi ustawowych jest niezwykle cenna. W poniższej tabeli zestawiono narzędzia, które zostały przynajmniej przed dwie gminy uznane za użyteczne w przyszłości:

Tabela 52. Narzędzia ustawowe postrzegane jako potrzebne przy realizacji planowanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych w miastach modelowych posiadających PR/LPR

Wykaz najczęściej wskazywanych narzędzi według podstawy zastosowania	Liczba wskazań
Uchwała w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji	
prawo pierwokupu nieruchomości na obszarze rewitalizacji	3
Uchwała w sprawie ustanowienia SSR	
dotacje do remontów nieruchomości położonych na terenie SSR	6
ułatwienia w ustaleniu stron postępowania w postępowaniach administracyjnych w porządkowaniu stanów prawnych nieruchomości	2
ułatwienia w przeprowadzaniu (przekwaterowanie i eksmisja) najemców mieszkań w zasobie komunalnym w przypadku generalnych remontów	2

Miejscowy plan rewitalizacji	
określenie szczegółowych zasad kształtowania zabudowy, w tym ustalenia charakterystycznych cech elewacji budynków	4
wprowadzenie zmian w organizacji ruchu	3
ograniczenie niektórych form prowadzenia działalności handlowych i usługowych	3
szczególne ustalenia dotyczące zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych, w tym urządzania i sytuowania zieleni, koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych oraz przekrojów ulic	2
Preferencje finansowe wynikające z odrębnych ustaw	
możliwość uzyskania dodatkowych środków z Funduszu Dostępności na realizację podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, które zapewniają dostęp osób ze szczególnymi potrzebami zgodnie z art. 53 ustawy z 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami	4
możliwość pozyskania dopłaty do czynszów w przypadku inwestycji remontowych w SSR z ustawy o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania	3

Źródło: Jadach-Sepiolo, Kułaczowska 2019, s. 73-74.

Po jednym wskazaniu zanotowano dla następujących narzędzi:

- bonifikaty przy sprzedaży nieruchomości,
- umożliwienie zaspokojenia roszczeń majątkowych w stosunku do wyremontowanych przez gminę nieruchomości w formie pieniężnej lub nieruchomości zamiennej,
- ułatwienia w ustaleniu stron postępowania w postępowaniach administracyjnych w porządkowaniu stanów prawnych nieruchomości,
- szczególne ustalenia dotyczące zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych, w tym urządzania i sytuowania zieleni, koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych oraz przekrojów ulic,
- możliwość zastosowania umowy urbanistycznej,
- urządzenie i utrzymywanie ogólnodostępnego ciągu pieszego, przebiegającego przez prześwity lub podcienia, w obrysie obiektu budowlanego, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie wyraża na to zgody.

Wśród innych dopuszczalnych narzędzi jako zupełnie nieprzydatne w opinii respondentów można wskazać podwyższenie opłaty adiacenckiej, ułatwienia w prowadzeniu polityki remontowej w odniesieniu do wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy oraz możliwość zezwalania na zakładanie na obiektach budowlanych elementów trakcji, znaków i sygnałów drogowych lub innych urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, urządzeń służących do

zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, a także urzędzeń niezbędnych do korzystania z nich.

Mimo że wśród gmin, które wymieniły dotacje lub pierwokup jako przydatne narzędzia, znalazły się gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, z analizy w próbie celowej **widoczne jest niedostosowanie instrumentarium ustawy do gmin wiejskich i jedynie częściowe do specyfiki gmin miejsko-wiejskich**. Warto zauważyć, że przyczyną wskazywania prawa pierwokupu jako użytecznego narzędzia w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich jest dążenie do scalenia terenów pod działania inwestycyjne. Zdarzył się nawet przypadek uzupełnienia uchwały o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji w gminie wiejskiej o możliwość zastosowania prawa pierwokupu, podyktowany jedynie potrzebą wykupu konkretnego gruntu na taki cel. **W żadnym z analizowanych przypadków w tych typach gmin zastosowanie prawa pierwokupu nie miało celu rewitalizacyjnego, lecz było ukierunkowane na poprawę atrakcyjności inwestycyjnej gminy w obszarach dotychczas niezainwestowanych**. Trudno więc mówić o faktycznej użyteczności prawa pierwokupu w działaniach rewitalizacyjnych gmin miejsko-wiejskich i wiejskich.

Nieco odmienną sytuację można zaobserwować **w przypadku dotacji do remontów nieruchomości położonych w SSR. W przypadku gmin miejsko-wiejskich jest to często wartościowe narzędzie pobudzania odnowy prywatnych zasobów mieszkaniowych w wyludniającym się centrum części miejskiej gminy**. Użyteczność można ocenić pozytywnie na podstawie przykładu Opola Lubelskiego. Zapisy ustawy pozwalają profilować zasady przyznawania dotacji w zależności od specyfiki gminy. Wykorzystano to w Opolu Lubelskim, gdzie uzależniono wysokość dotacji od rodzaju wykonywanych robót lub prac, promując najpilniejsze z perspektywy samorządu. Ponadto, w celu zachęcenia właścicieli pustostanów oraz wspólnoty mieszkaniowe do prowadzenia remontów, wprowadzono dodatkowe premiowanie wniosków złożonych przez te podmioty.

Przykład. Zasady przyznawania dotacji w gminie Opole Lubelskie

Szczegółowe zasady przyznawania dotacji w SSR Opola Lubelskiego zostały określone w uchwale Rady Miejskiej z dnia 16 października 2018 r. i funkcjonują pod nazwą „Program remontu kamienic”. Wskazano tam, że celem Programu jest ożywienie i poprawa jakości życia na obszarze SSR, aktywizacja lokalnej społeczności w ramach podejmowania działań inwestycyjnych poprawiających jakość przestrzeni publicznych położonych w obszarze historycznego centrum miasta, a także ochrona wartości historycznych oraz niepowtarzalności przestrzeni miejskiej. Priorytetowe zakresy prac to:

- zabezpieczenie, zachowanie i utrwalenie substancji zabytku (min. 15% dofinansowania nakładów koniecznych na ten cel, możliwość podwyższenia do 25%),
- odnowienie lub uzupełnienie tynków i okładzin architektonicznych albo ich całkowite odtworzenie, z uwzględnieniem charakterystycznej dla tego zabytku kolorystyki

(odpowiednio – 30% i 40%),

- odnowienie lub całkowite odtworzenie okien, w tym ościeżnic i okiennic, zewnętrznych drzwi i drzwi, więźby dachowej, pokrycia dachowego, rynien i rur spustowych (odpowiednio – 40% i 45%),
- wykonanie izolacji przeciwwilgociowej (odpowiednio – 10% i 15%).

Ponadto wprowadzono możliwość zwiększania dotacji o dodatkowe 10 p.p. nakładów koniecznych w następujących przypadkach, gdy:

- Właściciel równocześnie z Programem Remontu Kamienic realizuje Program przywracania do wynajmu pustostanów w kamienicach. Premią mogą zostać objęci właściciele lokali mieszkalnych przywracanych do wynajmu, przy czym z tej premii wyłączone są wspólnoty mieszkaniowe.
- Wnioskodawcą jest wspólnota mieszkaniowa, a wniosek dotyczy co najmniej dwóch wyżej wskazanych zakresów robót lub prac.

Łączna wartość dotacji nie może przekraczać ustawowego progu 50 % nakładów koniecznych, co zostało powtórzone w uchwale.

W uchwale również podkreślono, że udzielenie dotacji będzie możliwe tylko przy jednoczesnej realizacji robót i prac przez wszystkich właścicieli danej kamienicy, natomiast gdy sąsiadujące kamienice posiadają części wspólne – przez wszystkich właścicieli tych kamienic, na podstawie wspólnego wniosku. Dopuszczono możliwość złożenia wniosku przez jednego współwłaściciela pod warunkiem uzyskania zgody pozostałych współwłaścicieli i wykonania robót w zakresie wszystkich kondygnacji budynku po uwzględnieniu co najmniej 2 zakresów robót i prac polegających na:

- odnowieniu lub uzupełnieniu tynków i okładzin architektonicznych albo ich całkowitym odtworzeniu, z uwzględnieniem charakterystycznej dla tego zabytku kolorystyki,
- odnowieniu lub całkowitym odtworzeniu okien, w tym ościeżnic i okiennic, zewnętrznych drzwi i drzwi, więźby dachowej, pokrycia dachowego, rynien i rur spustowych.

Źródło: „Program remontu kamienic” Szczegółowe zasady udzielania dotacji na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji Gminy Opolu Lubelskie. Załącznik Nr XLIX/358/2018 Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim z dnia 16 października 2018 r.

Omówiony przykład pokazuje możliwość skonstruowania mechanizmu dotacyjnego skrojonego na potrzeby konkretnej gminy miejsko-wiejskiej w jej miejskiej części. **Problem pustoszenia centrum małych miasteczek w takich gminach jest powszechny. Z tej perspektywy upowszechnienia wymaga rozwiązanie zastosowane w Opolu Lubelskim.** Ograniczeniem jest brak jego zastosowania w praktyce. Mimo wypracowania rozwiązania w postaci aktu prawa miejscowego o ograniczonym horyzoncie czasowym obowiązywania,

nowe władze gminy nie wdrożyły dotacji, a więc 2 z 10 lat obowiązywania SSR w Opolu Lubelskim upłynęły jałowo bez stosowania mechanizmu.

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, przez co stosowanie dotacji powinno być niedopuszczalne ze względu na zasady wydatkowania środków publicznych⁴⁸. **Jedynie w gminach wiejskich popegeerowskich zastosowanie dotacji do remontów nieruchomości położonych w SSR mogłyby być użyteczne, jednak ze względu na szczupłe budżety tych gmin potrzebne byłoby w tym przypadku zewnętrzne źródło zasilenia budżetu gminy, aby mogły zostać skutecznie uruchomione.**

5.5. Efektywność systemu na poziomie krajowym

W ramach kryterium Efektywność systemu na poziomie centralnym ocenie podlega następujące zagadnienia badawcze:

- W odniesieniu do pytania badawczego „Czy system wspierania rewitalizacji jest efektywny - w jakim stopniu nakłady były proporcjonalne do produktów, wyniku?”:
 - wykorzystanie przez gminy wniosków i materiałów z projektów pilotażowych i modelowych.

Jak pokazuje ewaluacja mid-term PO PT działania zrealizowane w ramach PO PT, zarówno w ramach Modelowej Rewitalizacji Miast, jak również w konkursach dotacji organizowanych 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 też gminom możliwość bezpiecznego wydatkowania środków na rozwój kompetencji i testowanie nowych rozwiązań. Dla gmin modelowych kluczowe było elastyczne podejście do zakresu projektu i umożliwienie eksperymentowania w poszukiwaniu najlepszych dla danego obszaru rozwiązań. W celu lepszego rozumienia idei rewitalizacji, należy upowszechnić dobre praktyki oraz rozwiązania uznane za modelowe, ponieważ stanowią one unikatowe źródło wiedzy i inspiracji dla

⁴⁸ 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 powołanym 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 należyтым stanie” (Wyrok NSA z dnia 21 października 2008 r. (sygn. akt III GSK 411/08).

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 odbiła się niekorzystnie na możliwości przetestowania elementów kształtującego się dopiero systemu. 14 z 23 gmin opracowało program rewitalizacji w ścieżce pozaustawowej, zaś 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 brak dostosowania 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 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, ale także – 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 pomogły 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 – np. Latarnicy

Społeczni, kalkulator rewitalizacji (Warszawa, Wałbrzych), kooperatywa (Wrocław). Trzy miasta dodatkowo otrzymały wsparcie NID w zakresie opracowania materiałów związanych z ochroną dziedzictwa kulturowego. Wszystkie te działania wzmacniają efektywność pozakosztową 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 Wałbrzycha, co obrazują zmiany indykatywnych ram finansowych GPR przed i po jego aktualizacji.

Tabela 53. Zmiany indykatywnych 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	266727643,69	182583852,57	75357241,75	8786549,37
GPR po aktualizacji	620084143,96	230548352,36	227402107,44	54206468,25

Źródło: Jadach-Sepioto, Kułaczowska 2019, 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 ok. 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 zwiększył się pomiędzy 2016 r. a 2019 r. udział podmiotów prywatnych w finansowaniu procesu rewitalizacji Wałbrzycha – ponad 6-krotnie, co widać po zwielokrotnionej 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 ramach kryterium Spójność na poziomie centralnym ocenie podlegają następujące zagadnienia badawcze:

- W odniesieniu do pytania badawczego „Czy zaproponowane rozwiązania i praktyka działania są spójne z innymi dokumentami i działaniami na poziomie UE?”:
 - poziom spójności polskiego systemu rewitalizacji z politykami publicznymi na poziomie UE;
- W odniesieniu do pytania badawczego „Czy system rewitalizacji jest spójny wewnętrznie?”:
 - harmonijność funkcjonowania systemu rewitalizacji (struktury organizacyjno-prawne, finansowanie, zarządzanie, partycypacja podmiotów spoza sektora publicznego);
- W odniesieniu do pytania badawczego „Czy zaproponowane rozwiązania i praktyka działania są spójne z innymi dokumentami i działaniami krajowymi istotnymi dla badanego obszaru?”:
 - powiązania z komplementarnymi politykami publicznymi, szczególnie w ramach Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju oraz Krajowej Polityki Miejskiej 2023.

W pierwszym rozdziale raportu stwierdzono, że sprawny system rewitalizacji powinien prowadzić do możliwie wysokiego wykorzystania specyficznych uwarunkowań danego obszaru oraz 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 pomiędzy sobą) i zewnętrzna (z innymi politykami oraz celami oraz 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 rewitalizacji (Herbst 2009), 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. Kraje te, mimo różnych potrzeb rewitalizacyjnych i różnych sposobów funkcjonowania państwa oraz systemów prawno-instytucjonalnych, pod koniec XX wieku zbliżyły się do siebie w podejściu do rewitalizacji. Jest ona obecnie ujmowana szeroko, jako proces wymagający interwencji państwa, ale jednocześnie integracji działań państwa i podmiotów prywatnych, współdziałania partnerów reprezentujących różne środowiska i obejmujący działania międzyresortowe zmierzające do

poprawy jakości przestrzeni miejskiej. W krajach o dojrzałej polityce rewitalizacyjnej modele rewitalizacji powstały w wyniku ewolucji, na którą składały się zmiany w czterech zbiorach (grupach) założeń: przedmiotu rewitalizacji, celów rewitalizacji, sposobu organizacji procesów rewitalizacji oraz metod i instrumentów finansowania przedsięwzięć i procesów rewitalizacyjnych (Herbst, Jadach-Sepioło 2010).

Ważnym impulsem dla polityk rewitalizacji krajów europejskich było uruchomienie w 1994 r. Inicjatywy URBAN, która zastała kraje członkowskie Wspólnoty na różnym poziomie budowania polityki rewitalizacji. W momencie uruchomienia Inicjatywy część krajów stosowało już podejścia zintegrowane, uwzględniające zasady zrównoważonego rozwoju, należały do nich Francja, Holandia i Wielka Brytania. Mimo że część krajów europejskich prowadziła w 1994 r. zintegrowaną politykę rewitalizacji, przeważały w niej wyraźnie elementy społeczne bądź przestrzenne. Pozostałe kraje w chwili uruchomienia inicjatywy URBAN nie prowadziły ogólnokrajowej polityki rewitalizacji, jednak większość z nich stworzyło jej podstawy w czasie trwania inicjatywy URBAN. Podsumowując warto zwrócić uwagę na fakt, że inicjatywa URBAN była pierwszym zintegrowanym programem rewitalizacji obszarów miejskich prowadzonym na europejskim poziomie⁴⁹. Poza tym dzięki niej zastosowano w kilku krajach po raz pierwszy zintegrowane podejścia do rewitalizacji kryzysowych obszarów miejskich, m.in. w Austrii i Grecji oraz wprowadzono nowe programy, np. we Włoszech. W innych krajach, gdzie wyniki były mniej spektakularne, ale nie mniej istotne, osiągnięcia inicjatywy URBAN dały asumpt do krajowych debat na temat przyszłego kształtu polityki rewitalizacji i jej miejsca w polityce miejskiej.

W krajach zachodnich powstawała polityka rewitalizacji, rozumiana najczęściej jako zbiór instrumentów oraz procedur ukierunkowanych na uruchomienie procesów rozwojowych na obszarach zdegradowanych. W związku z tym tak na poziomie krajowym (Belgia, Dania, Francja, Holandia, Niemcy, Szwecja, Wielka Brytania i Włochy), jak i regionalnym bądź lokalnym (Austria, Hiszpania, Irlandia i Portugalia) tworzone były począwszy od lat dziewięćdziesiątych XX wieku, a skończywszy na latach współczesnych, programy zintegrowanych działań. Mało tego, część z wymienionych krajów, szczególnie dotkliwie odczuwających degradację miast, zdecydowała się nie tylko utworzyć programy rewitalizacji, ale również finansować je w części z budżetu krajowego (m.in. Dania, Niemcy, Wielka Brytania). Tym samym rewitalizacja miast przestała być traktowana jako domena władz lokalnych i uzyskała *stricte* ponadlokalny wymiar.

Współcześnie prowadzone polityki rewitalizacji są skoncentrowane przestrzennie i zintegrowane funkcjonalnie. Mimo że podnoszą się głosy⁵⁰ dotyczące luźnego powiązania

⁴⁹ URBAN II, przeprowadzona w latach 2000-2006, została zaplanowana jako kontynuacja URBAN jednak w nieco mniejszej skali (70 programów), a jej wpływ na politykę rewitalizacji i polityki miejskie krajów uczestniczących nie był już tak znaczący, z tego powodu nie będzie ona przedmiotem niniejszej pracy.

⁵⁰ R. Andresson i S. Musterd krytykują polityki rewitalizacji ukierunkowane na działania na określonym obszarze, jako działania destabilizujące dla okolicznych terenów i przeciwnie skuteczne z punktu widzenia

działań rewitalizacyjnych, dopasowanych jedynie do potrzeb pieczołowicie wyznaczonych obszarów, z całościową wizją polityki miejskiej, wydaje się, że holistyczne, a jednak ukierunkowane obszarowo, podejście najbardziej odpowiada współczesnym potrzebom miast w dziedzinie rewitalizacji.

Podobną ewolucję można zaobserwować także i w Polsce od lat 90-tych XX wieku, w skróconej formie dzięki absorpcji doświadczeń zagranicznych. Jedyną różnicą jest brak publicznego źródła zasilenia systemu finansowania rewitalizacji na poziomie krajowym bądź regionalnym. **Powstał bowiem system, w którym podstawowym źródłem finansowania są budżety gmin, w drugiej kolejności zaś 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.**

Głównym dokumentem promowanym na poziomie europejskim jest podpisana w 2007 r. „Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich” i kolejne dokumenty uszczegóławiające.

Nawiązując do programu z Lille⁵¹, Karta Lipska uczyniła ze zintegrowanej polityki miejskiej konieczny warunek dla urzeczywistnienia koncepcji zrównoważonego rozwoju. W odniesieniu do postanowień z Rotterdamu⁵², nastąpiło w Karcie Lipskiej dodatkowe wzmocnienie roli polityki względem młodzieży i wspierania lokalnej gospodarki i rynku pracy jako warunków zrównoważonego rozwoju kryzysowych obszarów miejskich. W stosunku do *Bristol Accord*⁵³ podkreślono konieczność równorzędnego traktowania wzrostu gospodarczego, zasad równości społecznej i ochrony środowiska. Kluczowym elementem stała się wymiana doświadczeń między państwami członkowskimi i tworzenie sieci kontaktów (m.in. w ramach URBACT czy EUROCITIES).

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 regionalnym, a także relacji między szczeblami administracji oraz interesariuszami zaangażowanymi w jej prowadzenie na poziomie lokalnym (Jadach-Sepiolo 2009). Efektem przeprowadzenia tego zabiegu jest matryca ukazująca system prowadzenia rewitalizacji w kraju.

całościowej wizji polityki miejskiej (Andersson R., Musterd S., 2005, *Area-based Policies: A Critical Appraisal*, „Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie”, vol. 96, nr 4, s. 377-389).

⁵¹ 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).

⁵² Ministry of Interior and Kingdom Relations, the Netherlands 2005, *Ministerial Meeting Urban Policy „Cities Empower Europe” – Conclusions Dutch Presidency 2004*.

⁵³ Office of the Deputy Prime Minister (ODPM), 2006, *UK Presidency – EU Ministerial Informal on Sustainable Communities*, Policy Papers, London.

Aby prześledzić zmiany w polskim systemie rewitalizacji najlepiej porównać jego obecne ramy z historycznymi, sprzed wejścia w życie ustawy. Jako punkt odniesienia przyjęto rok 2009, kiedy powstawały ramy wdrażania rewitalizacji we wcześniejszej perspektywie finansowej:

Tabela 54. Zręby systemu rewitalizacji w Polsce w 2009 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
INSTYTUCJONALNO - REGULACYJNE	<ul style="list-style-type: none"> – podstawy regulacyjne w dokumentach unijnych bądź polskich przygotowanych, lecz jedynie w celu pozyskania środków unijnych; – oprzyrządowanie instytucjonalne działań rewitalizacyjnych i współpracy między poszczególnymi szczeblami administracji miało charakter ogólnorozwojowy, nie nastawione na rozwiązywanie problemów związanych typowo z rewitalizacją miast; – brak rewitalizacji w działach administracji rządowej; 	<ul style="list-style-type: none"> – brak międzyresortowego ciała koordynującego wdrażanie działań rewitalizacyjnych; – regulacje dotyczące integracji działań komplementarnych do rewitalizacji w niewielkich stopniu wdrażane w praktyce, zarówno w ZPORR, jak i w RPO; – pierwsze procedury dotyczące przygotowywania i wdrażania lokalnych programów rewitalizacji; 	<ul style="list-style-type: none"> – przypisanie istotnej roli partnerstwu społeczno-gospodarczemu w regulacjach i dokumentach będących podstawą realizacji programów operacyjnych, bez odniesienia do rewitalizacji; – obowiązkowy udział partnerów społeczno-gospodarczych w instytucjach doradczych w zakresie opracowywania programów operacyjnych i lokalnych programów rewitalizacji – bez weryfikacji wymogu; – włączenie podmiotów niepublicznych do katalogu beneficjentów w działaniach ZPORR i RPO – dominacja sektora publicznego;
FINANSOWE	<ul style="list-style-type: none"> – brak środków finansowych na działania rewitalizacyjne oprócz środków unijnych; 	<ul style="list-style-type: none"> – wymuszona potrzebami integracja środków z różnych źródeł finansowania; 	<ul style="list-style-type: none"> – wymóg (niestety nie realizowany w praktyce) współfinansowania rewitalizacji ze środków prywatnych;

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
			<ul style="list-style-type: none"> – sporadyczne przykłady współpracy w zakresie finansowania działań rewitalizacyjnych, częstsze działania indywidualne podmiotów prywatnych; – najczęstszymi uczestnikami działań rewitalizacyjnych są wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe (termomodernizacja) oraz kościoły, w pewnym zakresie uczestniczą także TBS-y jako dostawcy mieszkań dla lokatorów odnawianych budynków; – upowszechnienie programów małych ulepszeń do momentu ich delegalizacji w związku z wyrokiem NSA;
ZARZĄDCZE	<ul style="list-style-type: none"> – początek profilowania wytycznych do planowania działań rewitalizacyjnych w drugim okresie programowania na poziomie wojewódzkim; 	<ul style="list-style-type: none"> – pierwsi operatorzy gminni działań rewitalizacyjnych; – jednostkowe przykłady międzyresortowej współpracy, np. warszawski 	<ul style="list-style-type: none"> – działania zarządcze realizowane przez pełnomocników (koordynatorów) ds. rewitalizacji oddelegowanych do prowadzenia działań rewitalizacyjnych wśród innych zadań;

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
	<ul style="list-style-type: none"> – ograniczony charakter współpracy wertykalnej z uwagi na koncentrację zadań zarządczych na poziomie gminy i brak umocowania ewentualnej współpracy między szczeblami administracji w aktach prawnych lub dokumentach rządowych; 	<ul style="list-style-type: none"> Komitet Monitorujący ds. Rewitalizacji, brak rozpropagowania dobrych praktyk; – fragmentaryczność i odrębność działań rewitalizacyjnych ze względu na silosowy układ większości urzędów gmin (osobno remonty, osobno działania społeczne czy pobudzające lokalną gospodarkę). 	<ul style="list-style-type: none"> – brak dedykowanych zespołów w gminach, – brak doświadczeń w zakresie powierzania zadań związanych z rewitalizacją innym podmiotom;
PARTYCYPACYJNE	Brak.	<ul style="list-style-type: none"> – brak faktycznych form promocji partycypacji jako obowiązkowego elementu programowania rewitalizacji; – wymogi wynikające z ogólnych przepisów, niejasne zastosowanie w odniesieniu do programów 	<ul style="list-style-type: none"> – wąskie rozumienie partycypacji w rewitalizacji; – przypadki komisji ds. rewitalizacji w miastach (złożona z przedstawicieli władz miasta i przedstawicieli kluczowych dla rozwoju gminy partnerów społeczno-ekonomicznych) opiniujących ustalenia horyzontalnego zespołu zadaniowego ds.

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
		rewitalizacji.	rewitalizacji; – tworzenie lokalnych forów rewitalizacji, przykład dwóch dzielnic Warszawy (Ochoty i Pragi Północ); – początki aktywizacji społeczności lokalnych wokół realizacji programów.

Źródło: Jadach-Sepioło 2009, s. 240-257.

Weryfikacja wstępnych ram systemu w Polsce w 2009 r. doprowadziła do następujących wniosków:

- 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.
- Brakowało polityki miejskiej na poziomie krajowym lub programu operacyjnego przeznaczonego dla rewitalizacji, co utrudniało horyzontalną koordynację działań przeciwdziałającym degradacji przestrzeni miejskiej. Dominowało wąskie – techniczne – ujęcie ze wskazaniem do uzupełnienia działań rewitalizacyjnych współfinansowanych ze środków UE w ramach innych działań w programach operacyjnych.
- 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.
- 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.
- Procesowi zdobywania *know how* w polskich miastach sprzyałoby 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 czasie której zostały wdrożone systemowe ramy procesów rewitalizacji w Polsce. Ich wprowadzenie upowszechniło rewitalizację dzięki wprowadzeniu jej do katalogu zadań własnych samorządu lokalnego. Skala wyznaczonych przez gminy obszarów zdegradowanych wobec fakultatywności rewitalizacji pokazuje znaczenie procesów 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 obowiązywał na koniec 2018 r. program rewitalizacji.

Tabela 55. Powierzchnia obszarów zdegradowanych według typu gminy

Typ gminy	Łączna powierzchnia obszarów zdegradowanych [ha]	Udział powierzchni obszarów zdegradowanych w powierzchni gmin ⁵⁴ [%]	Średnia powierzchnia obszaru zdegradowanego w gminie [ha]	Mediana powierzchni obszaru zdegradowanego w gminie (ha)	Największy obszar zdegradowany	Najmniejszy obszar zdegradowany
Gmina miejska	196153	13,83%	723,81	291	Kędzierzyn- Koźle ⁵⁵ (5130 ha)	Legnica ⁵⁶ (61 ha)
Gmina miejska: w tym miasta na prawach powiatu	107434	14,38%	1820,92	1133	Szczecin (11209 ha)	Złotoryja (4 ha)
Gmina miejsko-wiejska	1479716	13,92%	2989,33	1016	Bobolice (30000 ha)	Prudnik (8 ha)
Gmina wiejska	2068131	10,76%	3019,17	1801	Mircze (23488 a)	Lutocin (1 ha)
Razem	3744000	11,99%	2580,29	1035		

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n= 1451.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ Z pominięciem miast na prawach powiatu.

⁵⁶ Z pominięciem miast na prawach powiatu.

Analiza liczby mieszkańców obszarów zdegradowanych według typu jednostki samorządu lokalnego pokazuje, że największe pod względem ludnościowym OZ wyznaczano w miastach na prawach powiatu – trzykrotnie większe niż średnia dla ogółu gmin miejskich. Tendencję do wyznaczania OZ o dużej liczbie mieszkańców w MNPP potwierdza także wysoka mediana. Jednocześnie mediana na poziomie prawie sześć razy niższym niż średnia pokazuje, że do najmniej połowa OZ nie przekracza 3 tys. ha.

Tabela 56. Liczba mieszkańców obszarów zdegradowanych według typu gminy

Typ gminy	Łączna liczba mieszkańców obszarów zdegradowanych	Udział liczby mieszkańców obszarów zdegradowanych w łącznej liczbie mieszkańców gmin ⁵⁷ [%]	Średnia liczba mieszkańców obszaru zdegradowanego	Mediana liczby mieszkańców obszaru zdegradowanego w gminie	Największy obszar zdegradowany	Najmniejszy obszar zdegradowany
Gmina miejska	4793383	20,78%	18872	7989	Kędzierzyn-Koźle (42240 osób)	Krasnystaw (167 osób)
Gmina miejska: w tym miasta na prawach powiatu	2966550	23,54%	57049	43061	Kraków (267690 osób)	Piotrków Trybunalski (4939 osób)
Gmina miejsko-wiejska	2398869	26,69%	4906	3757	Bobolice (5506 osób)	Ruciane-Nida (208 osób)
Gmina wiejska	1735630	15,91%	2594	1950	Mircze (4166 osób)	Moszczenica (14 osób)

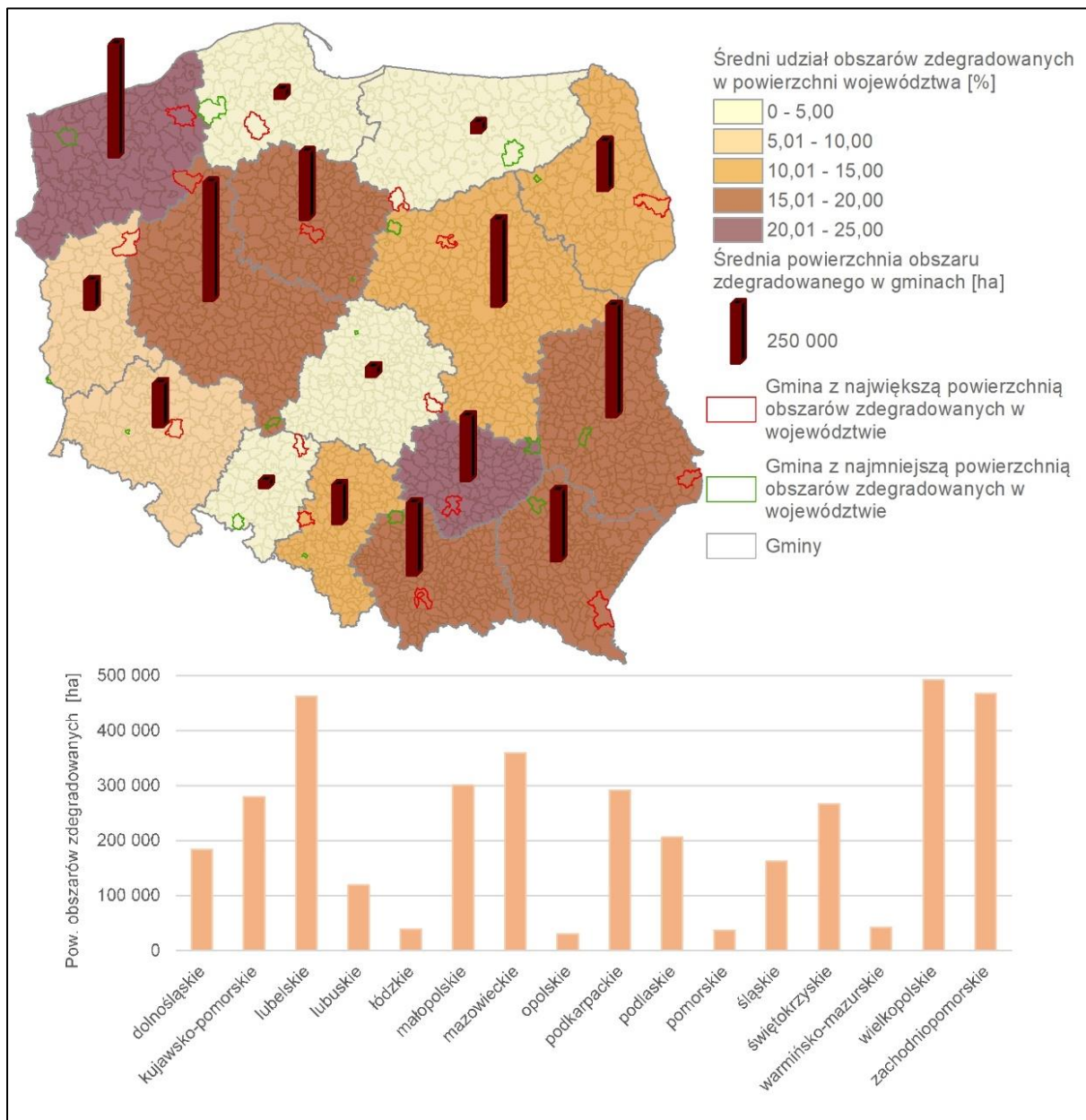
⁵⁷ Średni udział powierzchni obszarów zdegradowanych w całkowitym obszarze gmin oznacza udział powierzchni obszarów zdegradowanych w odniesieniu do sumarycznej wartości powierzchni wszystkich gmin danego typu w Polsce, odpowiednio: miast na prawach powiatu, miejskich, miejsko-wiejskich, wiejskich.

Typ gminy	Łączna liczba mieszkańców obszarów zdegradowanych	Udział liczby mieszkańców obszarów zdegradowanych w łącznej liczbie mieszkańców gmin ⁵⁷ [%]	Średnia liczba mieszkańców obszaru zdegradowanego	Mediana liczby mieszkańców obszaru zdegradowanego w gminie	Największy obszar zdegradowany	Najmniejszy obszar zdegradowany
Razem	8927882	23,24%	18398	2978		

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

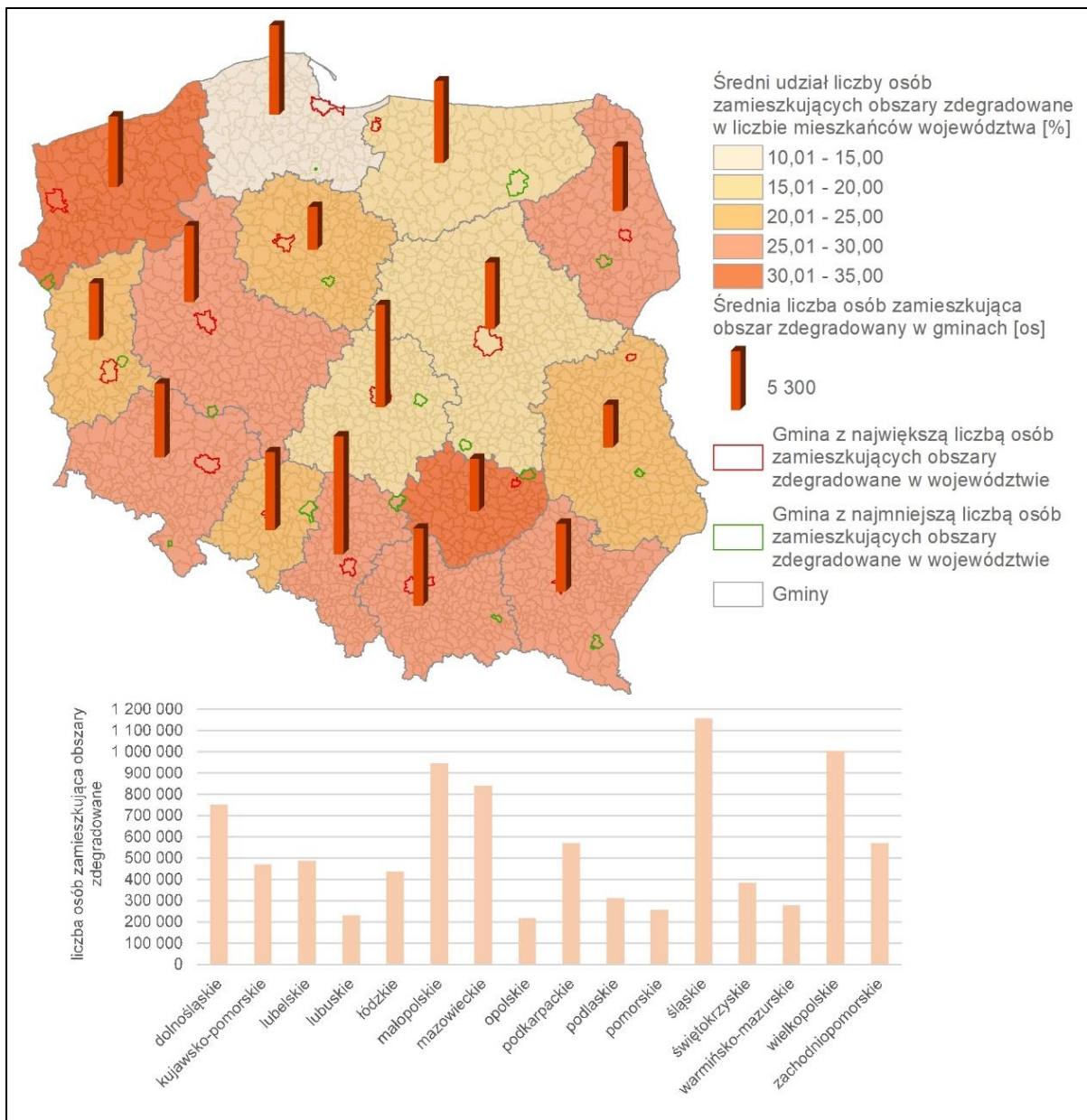
Zróźnicowanie regionalne powierzchni i liczby ludności obszarów zdegradowanych jest w dużym stopniu odbiciem zasad wyznaczanych przez samorzady województw, profilujących wsparcie procesów rewitalizacji.

Mapa 2. Średnia powierzchnia obszaru zdegradowanego według regionów



Źródło: opracowanie własne.

Mapa 3. Średnia liczba mieszkańców 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 ekstensywnie wykorzystać do wyznaczenia obszarów zdegradowanych 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 dopuszczone zostały do realizacji działań rewitalizacyjnych zgodnie z polityką regionu.

Wyznaczeniu obszaru zdegradowanego towarzyszy decyzja o wyborze, jak duża część tego obszaru zostanie uznana za obszar rewitalizacji. Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy 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 oraz jego zaludnienia. Obszar rewitalizacji nie może być większy niż 20% powierzchni gminy oraz zamieszkały przez więcej niż 30% liczby mieszkańców gminy.

Najwięcej obszarów rewitalizacji (OR) pod względem powierzchni wytyczono w gminach wiejskich – 59,6% łącznej powierzchni OR. Gminy wiejskie dominują także w zakresie średniej powierzchni OR, chociaż niewiele mniejsze średnio obszary rewitalizacji wyznaczono w miastach na prawach powiatu. O ile w odniesieniu do obszarów wiejskich ekstensywny wariant wyznaczania obszarów jest pochodną znacznego rozproszenia zabudowy, **w przypadku powiatów grodzkich duże obszary rewitalizacji sugerują raczej rozproszenie działań na większym obszarze intensywnej zabudowy, a więc prawdopodobnie niską intensywność wsparcia na mieszkańca.** Warto wspomnieć także o wyjątkowo małych powierzchniowo obszarach. Na uwagę zasługuje OR w Suwałkach, gdzie władze miasta kierowały się troską właśnie o zapewnienie wystarczającej intensywności działań, nie rezygnując z planów, aby w kolejnych okresach programowania kontynuować działania w innych częściach obszaru zdegradowanego. Etapowanie działań rewitalizacyjnych poprzez dzielenie obszaru zdegradowanego na mniejsze obszary rewitalizacji są oznaką realizacji najbardziej pożądanej zasady nowego podejścia, a więc koncentracji. Niestety rzadko bywa ona jeszcze stosowana w gminach lub jest wypaczana. Bardzo małe obszary rewitalizacji wyznaczono bowiem też w kilku gminach miejsko-wiejskich i wiejskich, gdzie planowano punktowe projekty.

Tabela 57. Powierzchnia obszarów rewitalizacji według typu gminy

Typ gminy	Łączna powierzchnia obszarów rewitalizacji [ha]	Udział powierzchni obszarów rewitalizacji w powierzchni gmin ⁵⁸ [%]	Średnia powierzchnia obszaru rewitalizacji w gminie [ha]	Mediana powierzchni obszaru rewitalizacji w gminie (ha)	Największy obszar rewitalizacji	Najmniejszy obszar rewitalizacji
Gmina miejska	88710	4,10%	324,95	181	Sulmierzyce (2898 ha)	Złotoryja (4 ha)
Gmina miejska: w tym miasta na prawach powiatu	43322	5,80%	802,26	544	Poznań (2387 ha)	Suwałki (2 ha)
Gmina miejsko-wiejska	379826	3,62%	741,85	204	Bobolice (30000 ha)	Daleszyce, Więcbork (1 ha)
Gmina wiejska	689982	3,56%	989,93	35	Wałcz (9494 ha)	Lutocin, Radziejowice (1 ha)
Razem	1158518	3,62%	781,73	283		

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n= 1482.

łącznie na obszarach rewitalizacji w Polsce mieszka ponad 6 mln osób, co oznacza 15,84% polskiego społeczeństwa – niespełna co siódmy mieszkaniec Polski mieszka w 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 w nich ludności. Jednocześnie to właśnie w Łodzi, jednym z powiatów grodzkich na OR zamieszkuje ponad 152 tys. 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 OR odnotowano w gminie Długosiodło. W miejscowości tej wyznaczono obszar zdegradowany o liczbie mieszkańców 1 223 (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 gminy⁵⁹, którym trudność sprawia wypełnienie formularza.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Mimo powszechności badania GUS, którego odbyły się już trzy edycje w 2017 (dane za 2015 i 2016 r.), 2018 (dane za 2017 r.) i 2019 r. (dane za rok 2018).

Tabela 58. Liczba mieszkańców obszarów rewitalizacji według typu gminy

Typ gminy	Łączna liczba mieszkańców obszarów rewitalizacji ⁶⁰	Udział liczby mieszkańców obszarów rewitalizacji w łącznej liczbie mieszkańców gmin ⁶¹ [%]	Średnia liczba mieszkańców obszaru rewitalizacji	Mediana liczby mieszkańców obszaru rewitalizacji w gminie	Największy obszar rewitalizacji	Najmniejszy obszar rewitalizacji
Gmina miejska	3388395	19,11%	12232	6356	Szczecinek ⁶² (30 576 osób)	Kraśnostaw (167 osób)
Gmina miejska: w tym miasta na prawach powiatu	2073092	17,13%	33437	27671	Łódź (152 292 osób)	Leszno (1 330 osób)
Gmina miejsko-wiejska	1632175	21,42%	3238	2604	Września (14 340 osób)	Suchowola (104 osoby)
Gmina wiejska	1062042	20,24%	1560	408	Konopnica (11 637 osób)	Długosiodło (8 osób)
Razem	6082612	15,84%	4161	1956		

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n= 1462⁶³.

Warto zestawić do celów analitycznych liczbę mieszkańców OR na dzień uchwalania programów z wartością na koniec 2018 r. Symulacja na podstawie odpowiedzi z 1 395 gmin prowadzi do uzyskania liczby 5 933 181 mieszkańców OR. Oznacza to spadek o około 150 tys. osób, a więc 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 lub segregacją społeczną lub ograniczeniem funkcji mieszkaniowej terenu.

W jeszcze większym stopniu niż w przypadku obszarów zdegradowanych, powierzchnia i liczba mieszkańców obszarów rewitalizacji wynika z zasad regionalnych i specyfiki poszczególnych województw.

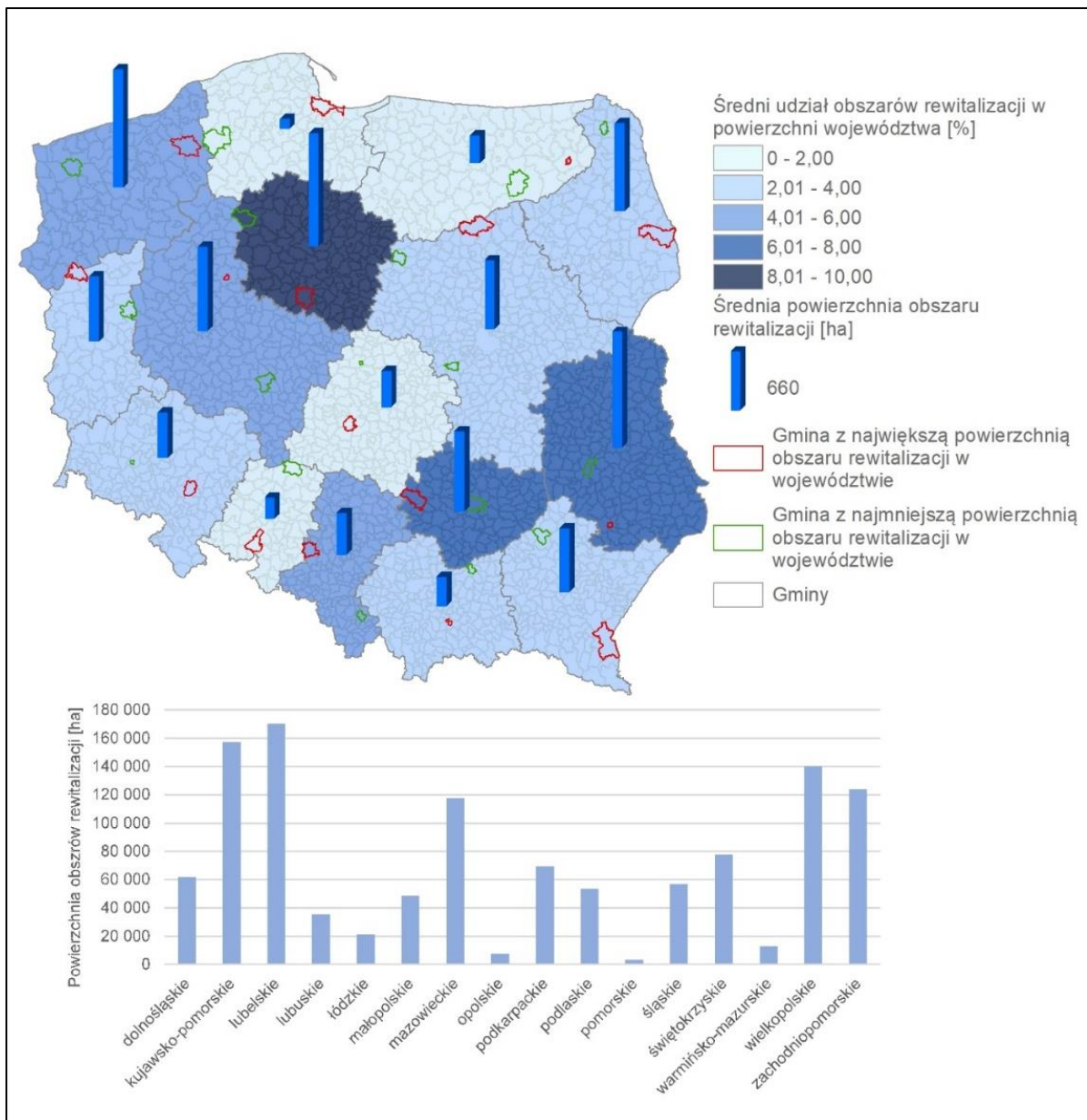
⁶⁰ Według danych na dzień uchwalenia programu.

⁶¹ 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.

⁶² Z pominięciem miast na prawach powiatu.

⁶³ Osiem gmin nie podało liczby ludności, w tym 1 MNPP, 4 gminy miejsko-wiejskie i 3 wiejskie, co odpowiada 7 gminom z PR/LPR i jednej gminie z GPR. W ujęciu regionalnym natomiast: po dwie gminy z woj. śląskiego i zachodniopomorskiego, a po jednej gminie z woj. małopolskiego, mazowieckiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego.

Mapa 4. Średnia powierzchnia obszaru rewitalizacji według regionów



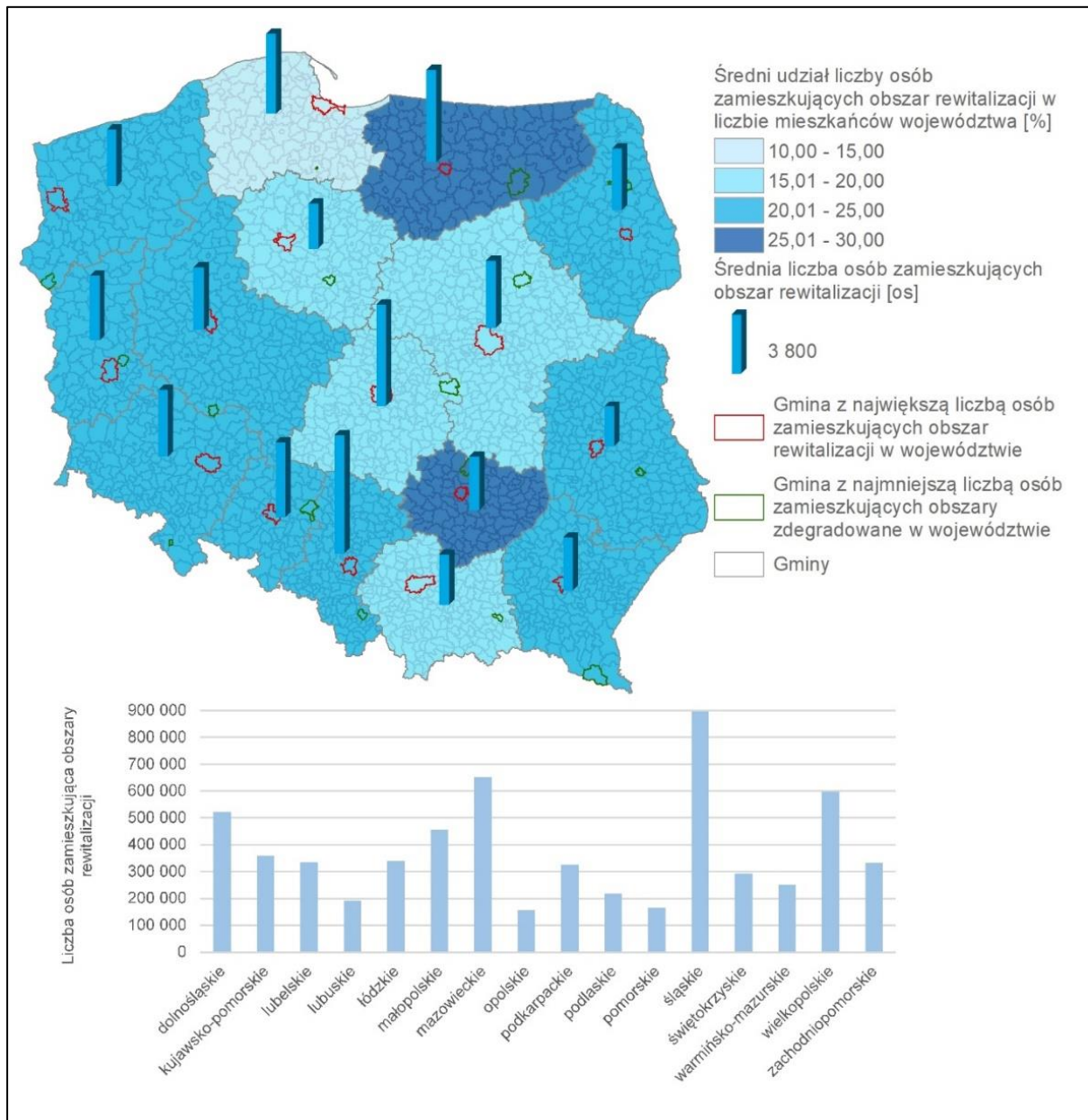
Źródło: opracowanie własne.

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. W poniższej tabeli przedstawiono powierzchnię zajmowaną przez tereny różnego typu wchodzące w skład OR⁶⁴:

⁶⁴ Zsumowana powierzchnia obszarów rewitalizacji zaklasyfikowanych do poszczególnych typów jest niższa niż całkowita powierzchnia OR w Polsce, ponieważ gminy nie wszystkie tereny przypisały do poszczególnych kategorii.

Tabela 59. Powierzchnia terenów wchodzących w skład obszarów rewitalizacji według typu gminy [ha]

Typ obszaru rewitalizacji	Gmina miejska	Gmina miejska: w tym miastach na prawach powiatu	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	Razem
powierzchnia terenów mieszkaniowych łącznie z towarzyszącymi terenami usługowymi i komunikacyjnymi w mieście	76928	37595	102768	0	142101
powierzchnia terenów mieszkaniowych łącznie z towarzyszącymi terenami usługowymi i komunikacyjnymi na wsi	0	0	205343	503008	708351
powierzchnia terenów zieleni (parki, zieleńce, cmentarze)	3593	1752	9041	13264	24146
powierzchnia terenów popegeerowskich lub innych związanych z gospodarką rolną i leśną	352	278	14224	60002	74300
powierzchnia terenów	1537	1249	2096	4154	6538

Typ obszaru rewitalizacji	Gmina miejska	Gmina miejska: w tym miastach na prawach powiatu	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	Razem
powydobywczych					
powierzchnia terenów poportowych	13	0	5	1	19
powierzchnia terenów pokolejowych	202	66	298	4250	4684
powierzchnia terenów powojkowych	932	90	368	1130	2340
powierzchnia innych terenów przemysłowych	1563	676	682	4407	5976
powierzchnia pozostałych terenów niezamieszkałych (np. użytki rolne, lasy, nieużytki)	3362	1557	45341	98413	145559

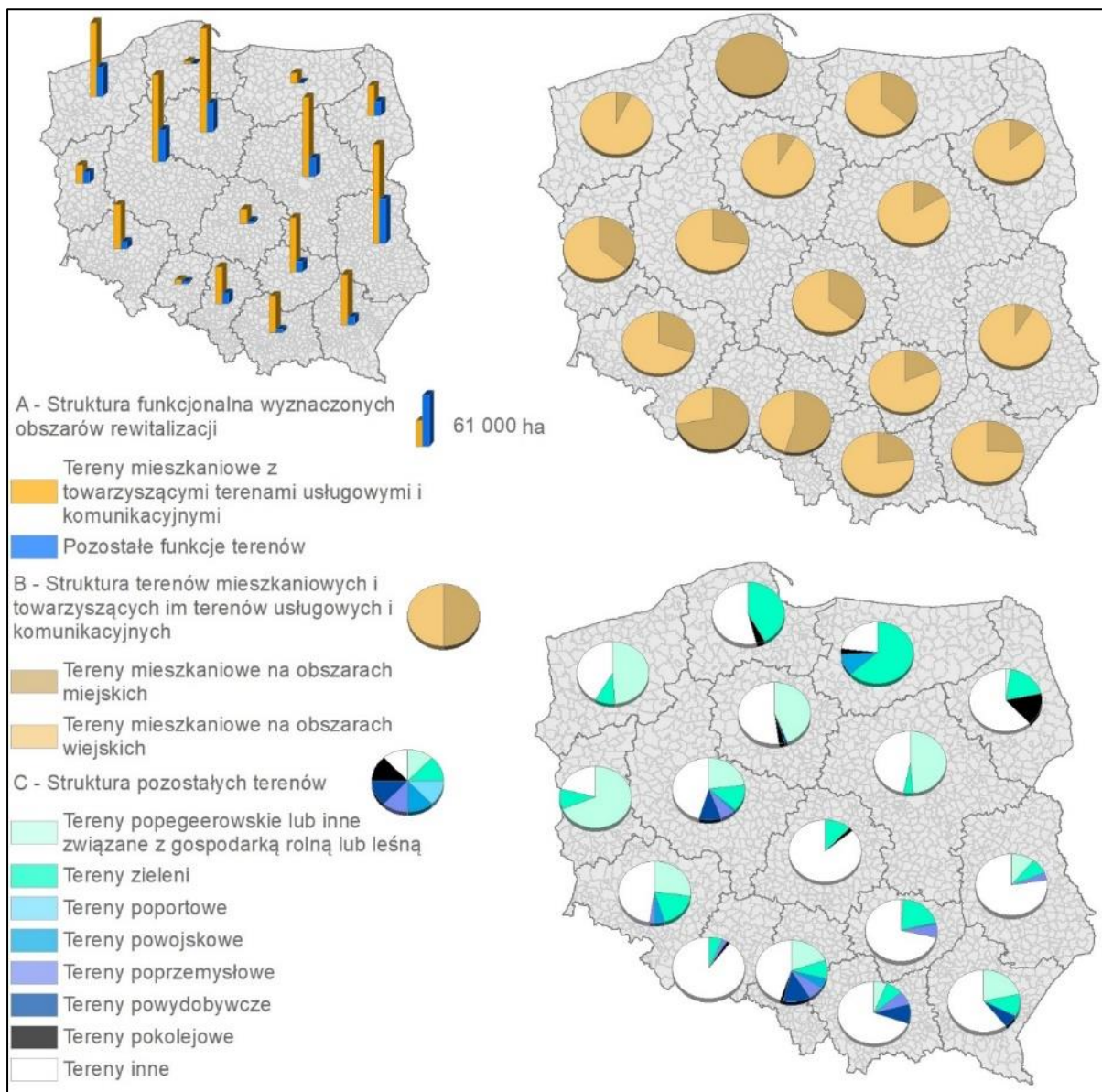
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n=1385.

Największą powierzchnię zajmowały tereny mieszkaniowe z towarzyszącymi terenami usługowymi i komunikacyjnymi na wsi – ponad 708 tys. ha. W miastach tych terenów jest pięć razy mniej, co pokazuje ekstensywny charakter wyznaczanych na wsi obszarów i ich odmienność strukturalną. Wśród obszarów niezamieszkałych także dominują wyznaczone na wsi tereny popegeerowskie – ponad 74 tys. ha. Ze względu na skalę i niedostosowanie instrumentarium rewitalizacji do potrzeb tych terenów jest niewielkie prawdopodobieństwo poprawy sytuacji na tych obszarach w horyzoncie obowiązywania obecnych programów rewitalizacji. W miastach wśród obszarów niezamieszkałych dominują tereny zieleni – 24 tys. ha. Na kolejnym miejscu plasują się tereny powydobywcze. Weryfikacji na zakończenie okresu obowiązywania programów rewitalizacji wymaga skala projektów zrealizowanych 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 opóźnione jest ich ponowne zainwestowanie, lecz służą społeczności lokalnej. **Zastanawiająca z perspektywy**

zapisów ustawowych dotyczących zasad włączania do obszarów rewitalizacji terenów niezamieszkałych (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 tys. 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.

Mapa 6. Struktura przestrzenna obszarów rewitalizacji według regionów



Źródło: opracowanie własne.

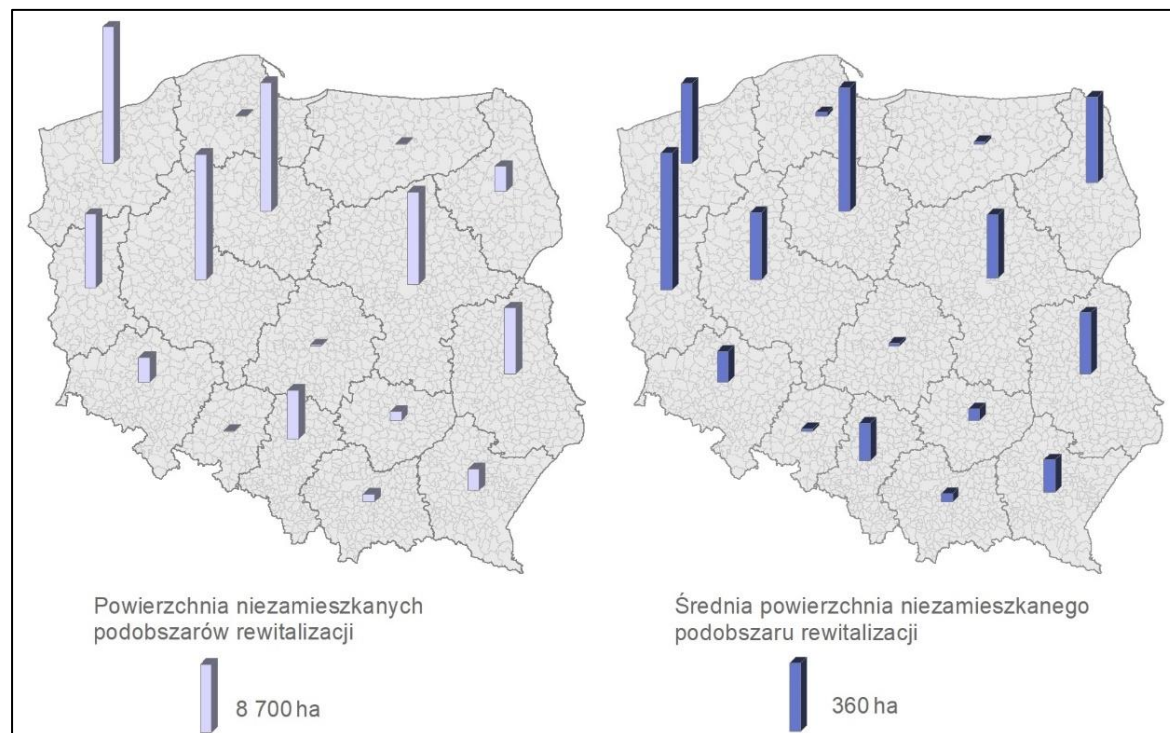
Przedstawione kartodiagramy ilustrują kilka niepokojących tendencji w polskiej rewitalizacji. Po pierwsze, w 14 na 16 regionów w strukturze obszarów rewitalizacji dominują obszary wiejskie – w trzech województwach (kujawsko-pomorskie, lubelskie i zachodniopomorskie) jest to około 90% gmin. W kolejnych pięciu (woj. małopolskie, mazowieckie, podkarpackie, podlaskie i świętokrzyskie) – więcej niż 75%. Tylko jeden region ograniczył interwencję do obszarów miejskich (woj. pomorskie), zaś województwo opolskie do obszarów miejskich, ale z dopuszczeniem gmin miejsko-wiejskich. Nawet na wysoko zurbanizowanym Śląsku przewaga terenów miejskich jest minimalna. Duże zainteresowanie gmin wiejskich działaniami rewitalizacyjnymi wiąże się z oczekiwaniem dostępu 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 przygotowały gminy wiejskie (ok. 46%), to tylko 43% ogółu gmin wiejskich prowadzi działania rewitalizacyjne, ale już 77% gmin miejsko-wiejskich i 92% gmin miejskich prowadzi działania rewitalizacyjne. W większości gminy wiejskie planują rewitalizację po raz pierwszy. Zainteresowanie gmin wiejskich 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 nie mieszkaniowe stanowią około połowę zamieszkałych. W odniesieniu do województw wielkopolskiego i zachodniopomorskiego, gdzie terenów przemysłowych oraz 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. Aprobataę 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 Wytycznymi oraz art. 10 ust. 3 terenami niezamieszkałymi warunkowo włączanymi do obszaru rewitalizacji mogą być tylko obszary przemysłowe. Tymczasem w strukturze terenów niezamieszkałych dominują zdecydowanie 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 regionów.

Mapa 7. Powierzchnia niezamieszkałych podobszarów rewitalizacji według regionów



Źródło: opracowanie własne.

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 bardziej ekstensywnym gospodarowaniem terenami w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich.

Tabela 60. Charakterystyka niezamieszkałych podobszarów rewitalizacji według typu gminy

Typ gminy	Łączna powierzchnia niezamieszkałych podobszarów rewitalizacji w gminach [ha]	Średnia powierzchnia niezamieszkanego podobszaru rewitalizacji [ha]	Średni udział powierzchni niezamieszkałych obszarów rewitalizacji w całkowitej powierzchni gmin [%]
Gmina miejska	4 827	72,04	0,002%
Gmina miejska: w tym miasta na	2 418	120,9	0,32%

Typ gminy	Łączna powierzchnia niezamieszkałych podobszarów rewitalizacji w gminach [ha]	Średnia powierzchnia niezamieszkałego podobszaru rewitalizacji [ha]	Średni udział powierzchni niezamieszkałych obszarów rewitalizacji w całkowitej powierzchni gmin [%]
prawach powiatu			
Gmina miejsko-wiejska	17 333	176,87	0,17%
Gmina wiejska	75 297	459,13	0,39%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n=329.

W toku paneli eksperckich zwracano uwagę, że przepis art. 10 ust. 3 wyklucza w interpretacji w restrykcyjnych IZ RPO możliwość włączania 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:

Niezamieszkałe tereny, w tym poprzemysłowe, portowe i wydobywcze, tereny powojkowe 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.

Tabela 61. Liczba podobszarów zdegradowanych i podobszarów rewitalizacji według typu gminy

Typ gminy	Łączna liczba podobszarów zdegradowanych	Średnia liczba podobszarów zdegradowanych	Największa liczba podobszarów zdegradowanych	Łączna liczba podobszarów rewitalizacji	Średnia liczba podobszarów rewitalizacji	Największa liczba podobszarów rewitalizacji
Gmina miejska	880	3	Łowicz (23)	728	3	Kielce (18)
Gmina miejska: w tym miasta na prawach powiatu	265	4	Wałbrzych (45)	216	3	Łowicz (26)
Gmina miejsko-wiejska	1885	4	Olkusz (37)	1561	3	Krzeszowice (83)
Gmina wiejska	2529	4	Bielsk Duży (34)	2081	3	Piątnica Michałowice (17)

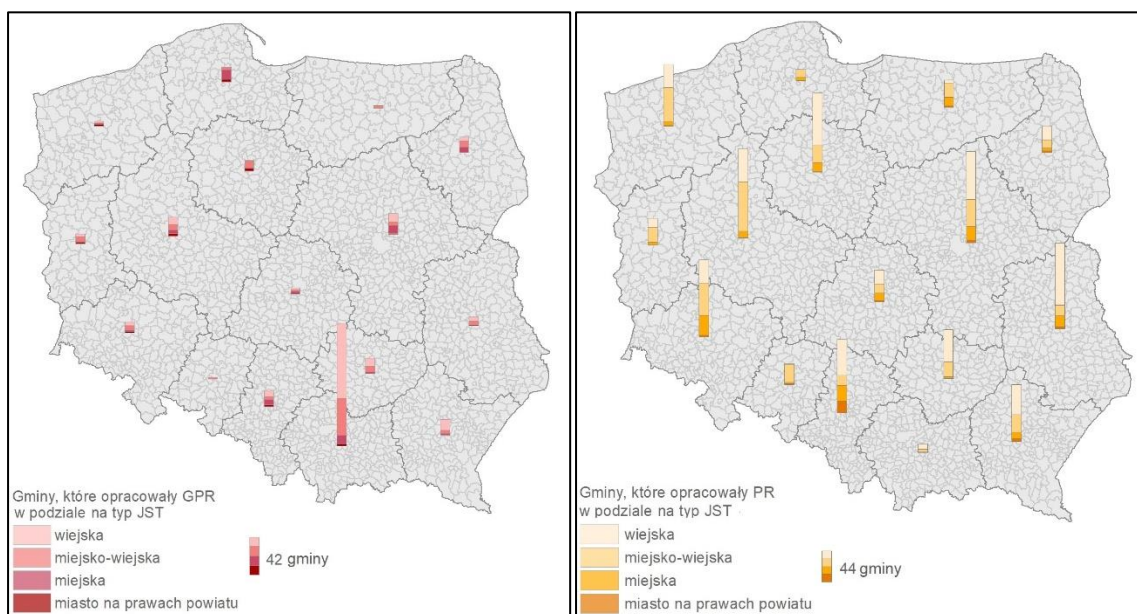
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n=1494.

Chociaż zdarzają się gminy, które wyznaczają dużo podobszarów zdegradowanych i rewitalizacji, średnio jednak na gminę przypada w zależności od typu gminy 3 lub 4 podobszary. Wynika to z bardzo dużej liczby gmin, gdzie wyznaczono jeden obszar – mediana na poziomie jedności.

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. w jedynie 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 w zakresie 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 w zakresie wykorzystania narzędzi ustawowych i typu gminy.

Mapa 8. GPR i PR/LPR według regionów



Źródło: opracowanie własne.

Poza województwem małopolskim dominują programy opracowane w ścieżce pozaustawowej, co w większości spowodowane było „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 wiedzy wśród gmin co do korzyści z zastosowania narzędzi ustawowych. Niewielką wiedzę w zakresie 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 w systemie jest bariera wynikająca z niejasnego sformułowania brzmienia 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 poprzez usunięcie 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 powyżej wymienione niespójności oraz wcześniejszą treść raportu ramy systemu rewitalizacji wypełniono dla stanu wdrażania w 2020 r. w celu weryfikacji spójności wewnętrznej systemu:

Tabela 62. 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
INSTYTUCJONALNO - REGULACYJNE	<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 gminnego programu 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; 	<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 <ul style="list-style-type: none"> – mimo zapisów w RPO nie we wszystkich przypadkach zrealizowano dedykowane konkursy lub wprowadzono premiujące kryteria dla projektów wynikających z 	<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

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
	<ul style="list-style-type: none"> – nadanie rewitalizacji rangi projektu strategicznego w ramach SOR bez konkretnych instrumentów finansowych służących realizacji działań rewitalizacyjnych – projekt strategiczny ma charakter wsparcia dotacyjnego służącego podnoszeniu kompetencji uczestników systemu; – 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 w ramach projektu strategicznego SOR – ograniczenie pilotaży do przygotowania rewitalizacji, bez wsparcia wdrożenia; – brak jednoznacznych zasad 	<ul style="list-style-type: none"> programów rewitalizacji, – ograniczenie spójności merytorycznej kontroli gminnych programów rewitalizacji przez rozdzielenie merytorycznej kontroli spójności zapisów GPR z ustawą przez nadzór prawny wojewody i oceny programów rewitalizacji przez IZ RPO z perspektywy Wytycznych; 	<ul style="list-style-type: none"> 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; – fasadowość deklaracji gmin w programach rewitalizacji w zakresie realizacji zasad włączenia społecznego (i zarządzania) na etapie wdrażania procesu w świetle braku sankcji z tyt. ich nie zrealizowania; – brak zrozumienia przez gminy roli podmiotów prywatnych w procesie rewitalizacji powodujące realizację pozorowanych działań w zakresie partycypacji; – brak źródeł wiedzy nt. rewitalizacji dedykowanych podmiotom społecznym i

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>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> <ul style="list-style-type: none"> – daleko idąca indywidualizacja podejść do programowania rewitalizacji w regionach ukierunkowana na specyfikę regionu, ale przez brak mechanizmu kontroli na poziomie centralnym wdrożenie częściowo niespójnych z ustawą i Wytocznymi zasad regionalnych; – na poziomie regionalnym wypracowano ujęte w dokumentach regionalnych zasady współpracy z gminami w związku z tworzeniem 		<p>prywatnym; nośnikiem informacji o rewitalizacji w stosunku do partycypantów na poziomie lokalnym jest gmina;</p> <ul style="list-style-type: none"> – brak w systemie monitorowania procesu na poziomie lokalnym celów związanych z zarządzaniem i partycypacją, wymagających realizacji w czasie i osiągnięcia zakładanych efektów;

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>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>		
FINANSOWE	<p>– brak środków finansowych na działania rewitalizacyjne oprócz środków unijnych i gminnych;</p>	<p>– wymuszona potrzebami integracja środków z różnych źródeł finansowania;</p>	<p>– pierwsze pozytywne efekty dźwigni finansowej w SSR w związku z zastosowaniem dotacji dla właścicieli</p>

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
	<ul style="list-style-type: none"> – 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"> – wypracowanie w toku projektu modelowego w Żyrardowie mechanizmu integracji źródeł finansowania na poziomie lokalnym (tzw. <u>lokalny fundusz rewitalizacji</u>⁶⁵); – coraz lepsza znajomość źródeł finansowania w gminach, lepiej dostępne poradniki w tym zakresie, m.in. za sprawą projektów pilotażowych (poradnik w Bytomiu⁶⁶) i modelowych (Żyrardów⁶⁷); 	<ul style="list-style-type: none"> – nieruchomości; – brak rozbudowanego i dostosowanego do specyfiki obszarów rewitalizacji instrumentarium pomocy publicznej, tj. różnorodnych zachęt dla podmiotów prywatnych do inwestowania w tych obszarach; – brak stymulant dla projektów PPP w obszarach rewitalizacji;

⁶⁵ [Lokalny fundusz rewitalizacji na przykładzie Żyrardowa](#). Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Warszawa, listopad 2019 r.

⁶⁶ [Publiczne, komercyjne i filantropijne źródła finansowania projektów rewitalizacyjnych \(infrastrukturalnych i społecznych\) w ramach "Gminnego Programu Rewitalizacji. BYTOM 2020+. Poradnik dla interesariuszy procesu rewitalizacji w Bytomiu](#). Grupa CDE Sp. z o. o. na zlecenie Urzędu Miejskiego w Bytomiu. [brak daty wydania]

⁶⁷ [Praktyczny poradnik dla interesariuszy procesu rewitalizacji Miasta Żyrardowa. Planowanie, finansowanie i realizacja przedsięwzięć](#). LPW Sp. z o. o. na zlecenie Miasta Żyrardów. [brak daty wydania]

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
		<ul style="list-style-type: none"> – założenia systemu finansowania rewitalizacji w RPO dostosowane w głównej mierze do specyfiki podmiotów publicznych, oparte w większości na źródłach bezzwrotnych; 	
ZARZĄDCZE	<ul style="list-style-type: none"> – współpraca wertykalna i horyzontalna jest pochodną 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 	<ul style="list-style-type: none"> – brak reguł dotyczących zarządzania na poziomie lokalnym – utrzymywanie się utrudnień wynikających z silosowości mimo położenia nacisku na komplementarność problemową działań rewitalizacyjnych; – utrzymanie operatorów rewitalizacji w gminach, 	<ul style="list-style-type: none"> – organicznie powstają reguły powierzania zadań publicznych związanych z rewitalizacją specjalistycznym podmiotom (np. w projekcie pilotażowym – Łódzkie Centrum Usług Społecznych⁶⁸); – brak zasad współpracy publiczno-prywatnej w przypadku skomplikowanych stosunków własnościowych; – brak rewitalizacyjnych projektów PPP

⁶⁸ [Model funkcjonowania Centrum Wsparcia i Rozwoju Społecznego w Łodzi](#) .

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
	nieruchomości w ramach KZN;	gdzie pełnili rolę inwestorów zastępczych, brak nowych operatorów; – uzależnienia statusu operatora rewitalizacji w gminie od zmian politycznych;	poza wyjątkami o zdecydowanie komercyjnym wymiarze (Sopot, Gdańsk) – brak 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 powodującego wygaszanie jego znaczenia w procesie w dłuższym czasie;
PARTYCYPACYJNE	– 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	– pierwsze doświadczenia w zakresie integracji działań partycypacyjnych wokół kompleksowych programów rewitalizacji; – trudności w przeniesieniu doświadczeń z etapu programowania na wdrażanie.	– 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

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
	Forum Komitetów Rewitalizacji wynikające z ewentualnego braku wsparcia instytucjonalnego czy finansowego przy jego organizacji.		<p>Specjalnej Strefie Włączenia w województwie zachodniopomorskim;</p> <ul style="list-style-type: none"> – 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 sprawczości KR wynika z wczesnego etapu ich działania i braku upowszechnienia dobrych wzorców.

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 horyzontalne 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 gminnego programu rewitalizacji jako innego narzędzia terytorialnego wsparcia w ramach celu 5 nowej polityki spójności (2021-2027) czy podejścia do obszarów wiejskich, czy też zasad wdrażania i monitorowania procesów rewitalizacji w gminach z poziomu regionów),**
- **reguł weryfikacji osiągniętych przez gminy efektów działań rewitalizacyjnych z poziomu regionalnego – o ile Wytyczne szczegółowo określały wymagania wobec programów zabrakło wymagań kontrolnych oraz sankcji w przypadku niezrealizowania założonych celów.**

Warto wspomnieć o projekcie strategicznym pn. „Pakiet działań na rzecz wsparcia samorządów w programowaniu i realizacji rewitalizacji”, którego liderem jest 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 DPT).

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 realizowana jest 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 "Krajowy Komitet Rewitalizacji". W ramach zespołu rotacyjnie mieli przewodniczyć poszczególni ministrowie. 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 MliR w związku z połączeniem obu działów w jednym resorcie. Przy kolejnym podziale resortów ponownie występuje wyzwanie związane z koordynacją rewitalizacji pomiędzy dwoma ministrami.

Brak reguł współpracy skutkuje także odstępieniem 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 dedykowanego 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 oraz 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 niski postęp w ograniczaniu zdiagnozowanej skali degradacji tych terenów. W szczególności ryzyko to dotyczy programów w ścieżce pozaustawowej, które wygasają z mocy prawa z dniem 31.12.2023 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, a także gminy mają problemy z powierzaniem zadań publicznych związanych z rewitalizacją**. Rzadko otwarte konkursy ofert lub przetargi są opatrzone kryteriami odnoszącymi się do specyfiki obszaru lub uzależniającymi wypłatę wynagrodzenia od osiągnięcia konkretnego efektu. Zdiagnozowaną niespójnością są też zróżnicowane wymogi dot. systemów monitorowania rewitalizacji – w odniesieniu do ustawowych programów rewitalizacji bardziej efektywne, określające minimalną częstotliwość działań, 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 prowadzenia 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, o ile nawet uchwała powstaje, samo powołanie KR jest odwlekane w czasie**. Zdarzają się także KR, gdzie dominują urzędnicy, co jest zaprzeczeniem intencji ustawodawcy, aby 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 wyznaczaniu obszarów zdegradowanych, etapowanie działań w 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

W ramach kryterium Trwałość na poziomie centralnym i regionalnym ocenie podlega potrzeba zmian w zakresie przyszłego kształtu i sposobu funkcjonowania systemu rewitalizacji (po roku 2020).

Ocena zmian potrzebnych w zakresie przyszłego kształtu i sposobu funkcjonowania systemu rewitalizacji (po roku 2020) bazuje na wnioskach z przeprowadzonych wywiadów, paneli eksperckich oraz warsztatu implementacyjnego. Wykorzystano też na jej potrzeby materiał analityczny zgromadzony na potrzeby badania przy zastosowaniu innych technik badawczych i przedstawiony we wcześniejszych częściach raportu. Szczególnie istotnych wniosków w kontekście potrzeby uzupełnień systemu dostarcza rozdział poświęcony spójności systemu.

Kwestią fundamentalną w kontekście wniosków z badania wydaje się **potrzeba**:

- 1) **uzupełnienia systemu o narzędzie finansowe dedykowane rewitalizacji,**
- 2) **wprowadzenie systemu zachęt dla podmiotów prywatnych, aby ich działania stawały się częścią programów rewitalizacji**

Oczekiwany skutkiem będzie przełamanie monotonii źródeł finansowania (budżetów lokalnych oraz środków unijnych) ze względu na zwiększenie zaangażowania środków prywatnych oraz zróżnicowanie środków publicznych oraz 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 powstawać 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 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 powiązanej z okresem realizacji celów wynikających z programu rewitalizacji lub jego wybranej części. Jeśli nastąpi osiągnięcie zakładanych efektów po tym czasie, 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**

powiązаныmi 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 rozwiązywanie 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 w 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. Określenie typów przedsięwzięć należałoby w tym kontekście 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 następować konkursowo na podobnej zasadzie, jak w przypadku 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 stałego monitorowania. Ze względu na podział zadań związanych z rewitalizacją, wypracowanie i organizacja konkursu powinno 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 oraz**

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 ww. zmian udoskonalających system zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce, potrzeba „gospodarza” tego systemu. Podział zadań w zakresie rewitalizacji pomiędzy 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 oraz 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 dedykowanych 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) oraz mierniki określające poziom 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 zmieni 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 partnerstwa odpowiada minister właściwy ds. rozwoju regionalnego. Potraktowanie GPR jako „inne narzędzie terytorialne” (ATT) (eng. *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. **Rekomendowana jest następująca zmiana brzmienia przepisu art. 11 ust. 4: 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.** 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 woj. 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 dedykowane obszarom wiejskim.** 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. 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 zaadresowana na poziomie nowej umowy partnerstwa. Potrzebne jest wyraźne wskazanie, że narzędzia rewitalizacji nie są przydatne obszarom wiejskim, lecz zdają w ich przypadku egzamin rozwiązania wypracowane przez województwo opolskie w ramach 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 ww. niedostosowanie instrumentarium ustawowego należy rozważyć rozdzielanie 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-wiejskie⁶⁹. Dopuszczenie do udziału w takich zamkniętych konkursach dedykowanych obszarom wiejskim powinno następować na podstawie oceny miejsca realizacji przedsięwzięcia.

Z rekomendacji regionów wynika potrzeba następujących dostosowań usprawniających funkcjonujący system, z których część została już powyżej zasygnalizowana bądź omówiona szczegółowo:

⁶⁹ Por. Sokołowski D., 1999, *Zróżnicowanie zbioru małych miast i większych osiedli wiejskich w Polsce w ujęciu koncepcji kontinuum wiejsko-miejskiego*, Wyd. UMK Toruń; Bański J., 2012, *Problematyka definicji i zasięgu przestrzennego obszarów wiejskich i stref podmiejskich*, „Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum”, 11(3), 5-15.

- wprowadzenie mechanizmów upowszechniających szersze stosowanie zasady partycypacji w programowaniu oraz 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 środkami UE premiujących w większym stopniu projekty prowadzące do kompleksowej rewitalizacji obszaru zdegradowanego, uniemożliwiające wsparcie projektów punktowych, niepowiązanych ze sobą,
- wprowadzenie nowych narzędzi prowadzenia rewitalizacji czyniących proces bardziej atrakcyjnym dla gmin,
- tworzenie wysokiej jakości krótkich, ale merytorycznie dobrze przygotowanych, jasnych, zrozumiałych dokumentów, których zapisy nie powodują konieczności wydawania ich kolejnych interpretacji i doprecyzowań.

Najpilniejsze jest umożliwienie prowadzenia prac inauguracyjnych tworzenie GPR, pomimo prowadzenia działań w oparciu o obowiązujący PR/LPR, aby możliwe było płynne przejście pomiędzy PR/LPR a GPR. W przeciwnym razie należy się liczyć z koniecznością przesunięcia w czasie ogłoszenia konkursu na rewitalizację o czas potrzebny do opracowania przez gminy GPR-ów.

8. Europejska wartość dodana

W ramach kryterium Europejska Wartość Dodana ocenie podlegają następujące zagadnienia badawcze:

- W odniesieniu do pytania badawczego „Czy dotychczasowe funkcjonowanie systemu rewitalizacji dzięki realizacji w ramach polityki spójności było korzystne dla Polski?”:
 - weryfikacja korzyści i zagrożeń związanych z ulokowaniem rewitalizacji w ramach polityki spójności,
 - ocena skali zależności polskiego rozumienia rewitalizacji i szans na realizację programów rewitalizacji od finansowania w ramach polityki spójności;
- W odniesieniu do pytania badawczego „Czy dotychczasowe funkcjonowanie systemu rewitalizacji dzięki realizacji w ramach polityki spójności w Polsce doprowadziło do powstania korzyści na poziomie UE?”:
 - ocena skali promocji polskich dobrych praktyk (w tym wynikających z projektów pilotażowych i modelowych) w krajach UE,
 - weryfikacja zaangażowania polskich gmin i regionów w realizację projektów wymiany doświadczeń w zakresie rewitalizacji z miastami i regionami w UE oraz recepcji polskich doświadczeń u partnerów zagranicznych.

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.

Przy ocenie tego kryterium ewaluacyjnego, należy odpowiedzieć na pytanie, czy w przypadku danego projektu międzynarodowego osiągnięto by podobne efekty przy samodzielnej jego realizacji oraz zidentyfikować te dodatkowe efekty. Badając, trzeba sprawdzić, czy projekty o charakterze międzynarodowym, transgranicznym czy transregionalnym to działania o faktycznie europejskiej randze.

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 wparcia, 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 uczestników:

Projekty z komponentem ponadnarodowym to zawsze wartość dodana, poznanie nowych rozwiązań, możliwość kontaktu i wymiany informacji, inspiracje 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”

Efektem 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 multisektorową, w której funkcja koordynacyjna będzie – wzorem Turynu – należeć do sektora publicznego, natomiast organizacje pozarządowe i mieszkańcy będą włączani w cały proces rewitalizacji. 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. Choć projekt jest nadal realizowany, można pokusić się o pierwsze wnioski. Z wywiadu przeprowadzonego z koordynatorką projektu ze 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 dzielnicy”, lokalnych centrów aktywności, którymi w wyremontowanych w ramach działań rewitalizacyjnych budynkach 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 kreowaniem 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 dzięki wymianie doświadczeń i uczenia się od lidera projektu, polska strona wyprowadziła też bardziej ogólne wnioski dotyczące systemowych rozwiązań – wagi zarządzania procesem rewitalizacji przez wprowadzanie mechanizmów współzarządzania z udziałem sektora społecznego i mieszkańców. Szczegółowe wnioski dla strony polskiej wypływające z wywiadu z koordynatorką projektu „Nasze Grajewo – model wspólnotowego zarządzania rewitalizacją z wykorzystaniem doświadczeń Turynu” są następujące:

- doświadczenia włoskie potwierdzają, że proces rewitalizacji rzeczywiście wymaga czasu i wyznaczenia konkretnych etapów,
- powinien być on zarządzany przez samorząd, ale z dużym zaangażowaniem NGO i lokalnego biznesu,
- musi być finansowany ze zróżnicowanych źródeł,
- powinien uwzględniać stale zmieniające się potrzeby i oczekiwania społeczne,
- działania aktywizacyjne powinny być zlecane lokalnym podmiotom w tym organizacjom pozarządowym i spółdzielniom socjalnym.

Powyższe wnioski są zbliżone do konkluzji polskiego zespołu z Grajewa realizującego projekt modelowy. Można więc mówić o pełnym zrozumieniu między oboma zespołami (polskim i włoskim) na poziomie podstawowych zasad rewitalizacji. Na podstawie analizy dokumentacji projektowej, sprawozdań z wizyt studyjnych, jak i wywiadu można stwierdzić, że eksperci z Turynu wynieśli korzyści wynikające w wymiany informacji i doświadczeń. Z ich punktu widzenia nowym doświadczeniem było poznanie rozwiązań dotyczących systemu zarządzania rewitalizacją w Polsce na poziomie regionalnym – województwa podlaskiego i lokalnym – miasta Grajewa, wiedza na temat polskiego systemu planowania procesu rewitalizacji jako długofalowych, komplementarnych działań łączących interwencję o charakterze urbanistycznym, i przestrzennych z działaniami społecznymi oraz na rzecz poprawy środowiska i gospodarki. Do innych zidentyfikowanych przez lidera dobrych praktyk, które poznał on podczas spotkań i wizyty studyjnej w Polsce należą: aktywny udział obywateli w określaniu celów i interwencji w ramach grup roboczych, konsultacje, bezpośrednie kontakty podczas wizyt studyjnych między ekspertami i lokalnymi społecznościami; zaangażowanie trzeciego sektora i instytucji w zarządzanie inicjatywami społecznymi i kulturalnymi, a także podnoszenie zdolności instytucjonalnej samorządów dzięki szkoleniom publicznych operatorów w zakresie nowego podejścia w rewitalizacji.

Podsumowując, włoski lider projektu tak postrzega europejski wymiar prowadzonego projektu:

Wdrożenie projektu rewitalizacji miasta Grajewo stanowi wartość na poziomie UE, ponieważ dało możliwość przetestowania i wymiany innowacyjnych działań, wymiany dobrych praktyk i zastosowania nowych technologii z innymi miastami europejskimi. W szczególności podczas wizyty pokazano nam projekt współpracy z Mołdawią, która próbuje eksperymentować i wdrażać nowe projekty rewitalizacji miast, analizując plan rewitalizacji Grajewa. (fragment wywiadu z włoskim koordynatorem projektu „Nasze Grajewo – model wspólnotowego zarządzania rewitalizacją z wykorzystaniem doświadczeń Turynu”).

Do najważniejszych projektów europejskich, w których uczestniczą polskie samorządy, a które koncentrują się na wymianie doświadczeń w zakresie rewitalizacji, należą działania 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 poszerzanie 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 63. 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 Regeneration – 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/przedsięw	Wpisany do PR

Miasto/nazwa projekt	Czas realizacji	Czego projekt dotyczy?	Czy jest ujęty w programie rewitalizacji (PR)? Czy jest realizowany na obszarze rewitalizacji (OR)?
		zięć umożliwiających nabycie przez mieszkańców umiejętności samodzielnego radzenia sobie z sytuacjami kryzysowymi	
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 03. 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) /	2018-2020	Partycypacyjne	Dotyczy OR

Miasto/nazwa projekt	Czas realizacji	Czego projekt dotyczy?	Czy jest ujęty w programie rewitalizacji (PR)? Czy jest realizowany na obszarze rewitalizacji (OR)?
com.unity.lab		wypracowanie modelu rozwoju lokalnego, ul. Zamojska	
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 procesem, 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 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 ścisłe 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 ścisłe 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 pełne 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, czy 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 URBACTu 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 do zdobycia wiedzy, ale do wymiany doświadczeń w zakresie rewitalizacji, poznania lokalnych rozwiązań związanych z programowaniem i prowadzeniem procesu. Trzeba stwierdzić, że choć tylko w jednym przypadku i to 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 też 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. Jedną z głównych korzyści wynikających z uczestniczenia w projekcie jest właśnie wymiana doświadczeń oraz poprawa modelu zarządzania procesem rewitalizacji przy zaangażowaniu interesariuszy.

Korzyści z udziału w sieci URBACT zdiagnozowane przez dzielnicę Targówek:

- Integracja środowiska lokalnych liderów społecznych, lokalnego biznesu, przedstawicieli organizacji pozarządowych, instytucji kulturalnych i społecznych oraz pracowników urzędu,
- Budowanie społeczności lokalnej (Lokalna Grupa Wsparcia URBACT) osób zainteresowanych promocją dziedzictwa kulturowego, historycznego i architektonicznego Targówka,
- Wymiana wiedzy i doświadczeń między partnerami – miastami europejskimi w zakresie metod upowszechniania wartości historycznej obiektów i ludzi, którzy tworzą historię Targówka,
- Zwrócenie uwagi władz dzielnicy na lokalne zasoby i możliwości wykorzystania potencjału Targówka.

Źródło: https://URBACT.eu/sites/default/files/media/7_-_prezentacja_come_in_forum_miejskie_krakow_2019-04_cr.pdf [data dostępu: 12.05.2020].

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. Na pewno liderzy i inni partnerzy zagraniczni poznają rozwiązania systemowe dotyczące programowania, wdrażania czy zarządzania systemem rewitalizacji w Polsce na szczeblu lokalnym, regionalnym a nawet krajowym, natomiast mniej oczywiste jest to, czy wypracowane przez polskie samorządy dobre praktyki stają się źródłem inspiracji dla partnerów, na ile pod wpływem wymiany wiedzy i doświadczeń zmieniło się ich podejście do prowadzenia działań rewitalizacyjnych (np. metodyki wyznaczania obszaru rewitalizacji, programowania działań, angażowania interesariuszy, prowadzenia projektów rewitalizacyjnych na różnych typach obszarów, zarządzania czy monitorowania efektów rewitalizacji). Analiza dokumentacji projektowych i prowadzone rozmowy potwierdzają na pewno wymianę informacji i uzyskanie wiedzy o rozwiązaniach czy działaniach polskiej strony. Z uwagi na to, że duża część projektów jest jeszcze w trakcie realizacji, dopiero w przyszłości może się okazać, że polskie rozwiązania będą przydatne dla partnerów – skorzystanie z wiedzy będzie możliwe dzięki zdobytemu przez całą sieć doświadczeniu i dzięki nawiązanym podczas realizacji projektu kontaktom. Wydaje się też, że o większej skali promocji polskich praktyk czy trwalszych inspiracjach polskimi rozwiązaniami można mówić w przypadku miast, które uczestniczyły już wcześniej w projektach międzynarodowych, zrozumiały ich logikę i przebieg, zdobyły konieczne doświadczenie i czują się na tyle silne, że to one uczą partnerów z innych krajów.

Przykładem takiego 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 roku w sieciach URBACT, począwszy od sieci HOUS-ES. Działania w ramach sieci Refill należy uznać za przejaw świadomej polityki, mocno powiązanej i osadzonej w procesie rewitalizacji. Zostały bowiem wpisane do GPR Poznania. Działania wypracowane w ramach projektu były realizowane w dzielnicy Łazarz, leżącej w 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. Projekt zgodnie z deklaracją polskiej strony pozwolił na wymianę doświadczeń i praktycznych rozwiązań z miastami europejskimi,

które są aktywne w dziedzinie tymczasowego rozwoju przestrzeni miejskiej. Transfer dobrych praktyk i informacji był szczególnym celem, który miał posłużyć poszerzeniu wiedzy, ale także promocji działań Poznania na arenie międzynarodowej. Ze swojej strony bowiem miasto Poznań nie tylko zaadaptowało modelowe rozwiązanie, ale je ulepszyło. Nowatorskim wkładem polskiego partnera było ulepszenie narzędzia, „match-making” - „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, które od kilku lat prowadzi innowacyjne działania rewitalizacyjne na niespodziewaną w innych krajach 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, zaangażowaniem mieszkańców w proces rewitalizacji oraz zastosowaniem 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 roku 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 projekt zaangażowanych jest 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

stawianymi im przez zdegradowane obszary i mieszkających na ich terenie ludzi.

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 inne 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, włącza i integruje”).

Od 4 grudnia 2018 roku 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 obszaru. 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 zasiedlania wyremontowanych kamienic, które mogą zostać usprawnione dzięki wzmocnieniu procesu zarządzania i wzmocnieniu 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. Ponadto 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 i 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. Poniżej szczegółowo przedstawiono zidentyfikowany transfer wiedzy i doświadczeń, jaki nastąpił podczas wizyty studyjnej zagranicznych partnerów w Łodzi.

Czego dowiedzieli się zagraniczni partnerzy podczas wizyty studyjnej w Łodzi?

- Poznali działania, które doprowadziły do powołania mediatorów w Łodzi.
- Dowiedzieli się, jak osiągnąć miks społeczny po wprowadzeniu modelu przesiedleń i tworzeniu nowych funkcji społecznych w obszarach rewitalizacji.
- Nauczyli się, na czym polega projektowanie partycypacyjne.
- Uzyskali informacje, na czym polega praca mediatorów, jaki jest model ich kompetencji, proces rekrutacji i adaptacji.
- Bezpośrednio poznali doświadczenia mediatorów podczas panelu.
- Dowiedzieli się, jak działa łódzka Lokalna Grupa Wsparcia (ULG) i jaką rolę pełnią w niej mediatorzy.
- Zostali poinformowani, jak przebiegają prace nad doskonaleniem dobrej praktyki.

Warto dodać, że promocji dobrych praktyk, a więc i zwiększeniu skali oddziaływania transferu służą newslettery wydawane w drugiej fazie projektu, a także aktywna strona na Twitterze i Facebooku, na których zamieszczone są relacje z wizyt studyjnych, spotkań i warsztatów, a także opracowywane na bieżąco materiały i opracowania.

Ważny zdiagnozowany transfer wiedzy i dobrych praktyk, dotyczący szeroko rozumianego 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 wsparciem 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. Fazy projektu wraz ze stawianymi sobie celami zostały zaprezentowane poniżej.

Podstawowe informacje o projekcie „Wsparcie administracji mołdawskiej w implementacji Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego Mołdawii 2016-2020 w obszarze polityki miejskiej i rozwoju obszarów miejskich”

2016 – „Dobre rządzenie” – zrealizowano 3 projekty na kwotę 807 000 PLN

Wsparcia, którego celem było przeprowadzenie przez władze Mołdawii reformy regionalnej - wdrożenia dokumentu strategicznego, Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego Republiki Mołdawii na lata 2016-2020, udzielili eksperci z ówczesnego Ministerstwa Rozwoju.

Celem było stworzenie wytycznych dla usprawnienia polityki miejskiej. Głównymi

beneficjentami tego projektu byli eksperci Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Budownictwa Mołdawii, Agencji Rozwoju Regionalnego oraz innych instytucji administracji publicznej na poziomie krajowym i regionalnym zaangażowanych w proces planowania i realizacji polityki regionalnej.

2017- „Dobre rządzenie” – zrealizowano 4 projekty na kwotę 1 123 272 PLN

Był to pierwszy z trzech modułów – strategiczny moduł właściwego projektu, w którym eksperci z ówczesnego Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju udzielili wsparcia przedstawicielom administracji mołdawskiej z różnych szczebli, od krajowej po lokalną.

Celem tego etapu było stworzenie, testowanie i pilotaż nowych instrumentów w zakresie odnowy miast i rewitalizacji przestrzeni miejskiej, m.in. w oparciu o metodologię opracowaną przez polskich ekspertów.

Przy pomocy polskich ekspertów opracowano założenia mołdawskiego systemu wsparcia rewitalizacji - ram formalno-prawnych, instrumentów, mechanizmów na poziomie krajowym, regionów i lokalnym - oraz wzmocniono zdolności wszystkich instytucji zaangażowanych w ten proces.

2018 – „Dobre rządzenie” – zrealizowano 2 projekty na kwotę 1 679 400 PLN

Był to drugi – wdrożeniowy - moduł właściwego projektu, w którym eksperci z ówczesnego Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju udzielili wsparcia przedstawicielom administracji mołdawskiej z różnych szczebli, a także organizacjom społecznym i mieszkańcom. Działania projektowe w Mołdawii były też wspierane przez Centrum Informacyjne dla Władz Lokalnych w Mołdawii.

Celem tego etapu było przygotowanie krajowych wytycznych w zakresie rewitalizacji, miejskich programów i projektów rewitalizacyjnych dla wybranych miast mołdawskich.

Przy pomocy polskiej strony opracowano bazę regulacyjną, przygotowano 5 miejskich programów rewitalizacji (MPR) i dofinansowano 6 projektów rewitalizacyjnych oraz wdrożono 11 mikroprojektów w wybranych miastach pilotażowych.

2019 – „Dobre rządzenie” - zrealizowano 3 projekty na kwotę 1 1 231 352,5 PLN

Był to ostatni z trzech modułów właściwego projektu, w którym eksperci z ówczesnego Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju udzielili wsparcia przedstawicielom administracji mołdawskiej z różnych szczebli. Stanowił kontynuację dotychczasowych działań i miał charakter wdrożeniowy.

Celem tego etapu było utrwalenie stworzonego systemu wsparcia i finansowanie projektów rewitalizacyjnych za pomocą działań o charakterze doradczym przy realizacji naborów, promocyjnym i informacyjnym oraz opracowanie podręcznika metodologicznego na temat rewitalizacji.

Efektem wieloetapowego projektu jest funkcjonalny system prowadzenia działań rewitalizacyjnych oraz sfinansowane i wdrożone pilotażowe mikroprojekty rewitalizacyjne w wybranych miastach.

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, a także zaangażowanej w proces planowania i realizacji polityki regionalnej. Beneficjentami projektu było także 14 miast uczestniczących w projekcie: Bălți, Briceni, Cahul, Căușeni, Ceadâr-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 wzmacnianie 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 dla naszego kraju. Wśród powodów wymienia się przyczyny praktyczne – zapewnienie finansowania przedsięwzięć, jak i kwestie systemowe - lepsze powiązanie rewitalizacji z innymi elementami rozwoju miast, lepsze zaplanowanie działań i długą perspektywę ich realizacji dzięki tworzonej programom. Podobnie wybrzmiewają argumenty za i przeciw, które padają w wywiadach:

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, co 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. Oto przykłady wypowiedzi, jakie w tym kontekście padały:

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)

Niestety te uzależnienie jest duże. Środki krajowe oraz środki samorządów są niewystarczające, natomiast wprowadzanie środków prywatnych do programów rewitalizacji nie jest powszechnie stosowane. (cytat, wywiad z koordynatorką jednego z projektów URBACT).

Świadczyłyby to o dużym uzależnieniu od finansowania unijnego i prowokowało 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 rugowane jako przeciwno skuteczne dla funkcjonowania systemu (uzależnienie od środków unijnych, dominacja remontów, osadzenie rewitalizacji tylko w obszarach centralnych miast).

Za niska w stosunku do osiągnięć wypracowanych przez polskie gminy jest 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. 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. Wnioski i rekomendacje

9.1. Wnioski

Rewitalizacja stała się wraz z wejściem w życie ustawy o rewitalizacji 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 powstawanie uzyskało znaczące wsparcie finansowe w ramach PO PT 2014-2020. W związku z tym niezbędna stała się ewaluacja tego systemu, której główne rezultaty przedstawiono w niniejszym raporcie. Wnioski sformułowano w odpowiedzi na pytania badawcze zadane w SOPZ:

Wpływ działań rewitalizacyjnych

- 1) Czy realizacja rewitalizacji w ramach funkcjonującego systemu przyczyniła się do rozwiązania (całkowicie lub częściowo) zdiagnozowanych problemów społecznych?

Ze względu na długoterminowy horyzont planowanych działań rewitalizacyjnych nie można jednoznacznie pozytywnie odpowiedzieć na to pytanie. Uzyskane wyniki prowadzą jednak do wniosku, że istnieje silny związek logiczny między zdiagnozowanymi problemami a podejmowanymi 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 gminach uwzględniono w badaniach także inne sfery, dzięki czemu uzyskano kompleksową wiedzę o negatywnych zjawiskach w sferze społecznej istotnych z punktu widzenia kraju (określonych w ustawie) oraz powiązanych z nimi zjawiskach w innych sferach⁷⁰. Po trzecie, ze względu na skalę powierzchni i liczby mieszkańców obszarów rewitalizacji, należy stwierdzić, że niespełna 16% mieszkańców Polski staje się poprzez działania rewitalizacyjne odbiorcami kompleksowego wsparcia, w którym przeważają działania społeczne. System prowadzi więc do interwencji o znacznej skali oddziaływania, a problemy diagnozowane w programach mają uniwersalny charakter w skali kraju i w mniejszym zakresie są indywidualnie wybiera ne 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 pogłębionej diagnozach odpowiadają następnie w programach rewitalizacji adekwatne przedsięwzięcia. W odniesieniu do problemów społecznych na obszarach rewitalizacji rzadko można wyodrębnić pojedyncze problemy społeczne. Najczęściej występują wiązki

⁷⁰ Na uwagę zasługuje widoczne w danych niskie 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.

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 ich czas, nauczenia ich spędzania kreatywnie i wartościowo swojego wolnego czasu pomagają im przerwać tę spirale zależności. Analiza programów pokazuje także, że programy wyprzedziły zmianę systemową w zakresie uwzględniania w diagnozie osób ze szczególnymi potrzebami. W niewielkim stopniu zostały one ujęte w diagnozie, ale przedsięwzięć im dedykowanych jest stosunkowo dużo.

Najczęściej poszukiwano w przedsięwzięciach odpowiedzi na problemy zdiagnozowane podczas delimitacji obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, chociaż starano się uwzględnić reakcję na problemy wykraczające poza te wskazane w delimitacji a przedstawiane w pogłębionej diagnozie obszaru rewitalizacji. Respondenci wskazywali wyraźnie, że efektem systemowej regulacji i wsparcia przygotowania programów było szersze uwzględnienie różnych technik badawczych, dzięki którym udało się już w części gmin w pogłębiony sposób dotrzeć do problemów mieszkańców, a więc interwencja była w większym stopniu „szyta na miarę”.

Problemem było wymuszane czasem przez urzędy marszałkowskie sztywne podejście do zjawisk analizowanych w delimitacji, kiedy należało wprost odpowiedzieć na nie, niezależnie od faktycznych problemów obszaru. Dobór przykładów negatywnych zjawisk w ustawie o rewitalizacji (i tożsame 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 rozwiązywane są systemowo poprzez działania opisane w strategii rozwiązywania problemów społecznych.

Oczekiwania społeczne prowadzą do uwzględniania w programach rewitalizacji także działań, które nie tyle odpowiadają na problemy społeczne, a raczej mają stworzyć ofertę spędzania czasu wolnego. Ze względu na integracyjne znaczenie takich działań i ich znaczenie w procesie budowania tożsamości lokalnej i zaangażowania społecznego, ich zasadność nie budzi wątpliwości wobec stale zbyt niskiego poziomu kapitału społecznego w Polsce, który jednocześnie trudno jest precyzyjnie zdiagnozować.

2) Jakie są niezamierzone efekty dotychczasowej realizacji działań rewitalizacyjnych?

Wśród niezamierzonych efektów działań rewitalizacyjnych w wielu gminach można wskazać stopniowe uruchamianie zaangażowania społecznego i finansowego zaangażowania mieszkańców nie tylko obszarów rewitalizacji, ale także sąsiadujących terenów. Należy podkreślić, że ożywienie gospodarcze obserwowane jest nie w ramach programów

rewitalizacji, ponieważ przedsiębiorcy nie widzą tego typu działań jako adresowanych do nich. Zaskakuje pozytywny oddźwięk społeczny wobec działań akcyjnych – spotkań, festynów itp., a także ogromne zainteresowanie korzystaniem z miejsc 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 związane jest z poprawą warunków do prowadzenia biznesu. Równolegle zwiększa się liczba organizowanych na obszarze rewitalizacji wydarzeń publicznych. Niezamierzone efekty działań rewitalizacyjnych nie są zaplanowane i mierzone w ramach systemu monitorowania procesu, natomiast informacja o nich pozwoli upowszechnić pozytywny odbiór procesu rewitalizacji wśród opinii publicznej.

Pozytywnym efektem zrealizowanych dotychczas działań rewitalizacyjnych 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 dot. oceny opinii publicznej co do formy i zasad wdrożenia poszczególnych działań partycypacyjnych. W efekcie realizacji zadań związanych z programowaniem rewitalizacji podmiot publiczny zostaje wyposażony w informacje o ocenianych jako atrakcyjne formach działań partycypacyjnych, zabezpieczających wymagany poziom frekwencji interesariuszy i wypracowanie satysfakcjonujących rozwiązań w szerszym gronie.

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 niewystarczająca ilość zieleni. W ocenie gmin także pojawienie się nowych grup użytkowników zmodernizowanej przestrzeni wywoływało niezadowolenie dotychczasowych jej użytkowników. Jednocześnie wyraźnie negatywnym niezamierzonym efektem jest obawa przed zmianami, szczególnie ze strony przedsiębiorców. Widzą oni w działaniach rewitalizacyjnych zagrożenie dla tradycyjnego modelu funkcjonowania handlu, kiedy nabywca powinien mieć 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. W obszarach rewitalizacji zbyt mało jest aktywnej młodzieży, dominuje aktywność osób starszych, co stawia pod znakiem zapytania trwałość efektów, zwłaszcza w zakresie budowania kapitału społecznego.

Zaobserwowanym niepożądanym skutkiem procesu rewitalizacji jest ograniczenie korzystania z wyremontowanego zasobu mieszkaniowego gminy przez dotychczasowych najemców, którzy nie są w stanie dostosować się do nowych zasad najmu (głównie podwyższonych stawek czynszu). Dodatkowym zdiagnozowanym problemem była zbyt duża koncentracja uwagi przedstawicieli podmiotów publicznych, społecznych i gospodarczych na obszarach rewitalizowanych kosztem pozostałych części gmin. Sytuacja ta w opinii gmin stwarza możliwość pojawienia się niezadowolenia części mieszkańców z powodu poczucia zaniedbania, a także pogorszenia sytuacji społeczno-gospodarczej wskutek zaniechania inwestycji i prowadzenia działań o charakterze społecznym – na terenach innych, niż obszar rewitalizacji.

Skuteczność systemu

1) Jak oceniana jest skuteczność interwencji na obszarach rewitalizowanych? Czy osiągnięte zostały zamierzone efekty realizacji działań rewitalizacyjnych (społeczne, techniczne, gospodarcze)?

Podobnie jak w przypadku oceny wpływu interwencji na obszarach rewitalizacji, trudna jest ocena skuteczności z tych samych powodów. Możliwa jest jedynie ocena poziomu realizacji zakładanych wydatków w poszczególnych sferach oraz 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.

Na obecnym poziomie możliwa jest ocena skuteczności realizacji przedsięwzięć z perspektywy ilościowej (liczba zrealizowanych przedsięwzięć w danej sferze w relacji do zaplanowanych). Niezależnie od sfery w 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. Poziom realizacji zaplanowanych działań na obszarach rewitalizacji w ujęciu finansowym można oszacować na poziomie około 15%. W ujęciu rzeczowym jako poziom realizacji przedsięwzięć, w zależności od sfery można mówić o realizacji założeń od 20 do 25%. Jako najskuteczniej realizowane należy wskazać przedsięwzięcia w sferze środowiskowej. We wszystkich typach gmin poziom realizacji tych przedsięwzięć był znacznie wyższy niż w innych sferach. Jest to pochodną dwóch czynników – stosunkowo niskiej 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.

Analiza według typu programu prowadzi do wniosku, że najwyższa ze wszystkich sfer była skuteczność realizacji (w ujęciu ilościowym) przedsięwzięć w sferze środowiskowej. W gminach miejskich na poziomie niespełna 35%, w gminach miejsko-wiejskich – 28%, a 17,4% w gminach wiejskich. Jest to odbicie zrealizowanych działań współfinansowanych ze środków

unijnych, ponieważ nabory w konkursach w tej sferze były organizowane stosunkowo najwcześniej. Często też wybór ścieżki LPR zamiast GPR był właśnie uwarunkowany dążeniem do aplikowania o środki w tych konkursach. Jeśli więc przeanalizuje się poziom 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, że były szybciej gotowe w wyścigu po środki unijne, jeśli zastosowały prostszą procedurę.

Respondenci potwierdzają skuteczność prowadzonych działań w odniesieniu do problemów wskazanych w programach, wyższą w przypadku ścieżki ustawowej. Najbardziej skuteczne w realizacji przedsięwzięć w każdej sferze według poziomu wydatkowania środków były miasta na prawach powiatu, najmniej – gminy wiejskie. Wiąże się to z większym uzależnieniem podejmowania działań przez gminy wiejskie od środków zewnętrznych. Jednocześnie często podkreślane jest odroczenie w czasie efektów przedsięwzięć ze względu na długoterminowy horyzont rewitalizacji.

2) Czy i w jaki sposób wybór ścieżki LPR lub GPR wpłynął na skuteczność działań rewitalizacyjnych? W jakim zakresie wykorzystano specyfikę GPR i jego narzędzi wobec rozwiązania zdiagnozowanych problemów?

Na podstawie analizowanych danych można jednoznacznie stwierdzić, że mimo mniejszej liczby GPR w stosunku do PR/LPR programy realizowane zgodnie ze ścieżką ustawową są realizowane skuteczniej i w większym zakresie odpowiadają na problemy. Dzieje się tak nie tylko ze względu na większy zakres działań partycypacyjnych, które pozwalają na lepsze wychwycenie problemów, ale także ze względu na konieczność zagwarantowania w budżecie gminy środków na działania rewitalizacyjne. W konsekwencji gminy te mniej nastawiają się na pozyskiwanie środków zewnętrznych na realizację kluczowych przedsięwzięć i planując je, mają najczęściej w planie ich realizację niezależnie od uzyskania dofinansowania.

Wybór ścieżki ustawowej (GPR) prowadzenia rewitalizacji przyczynił się 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 wieczystych nieruchomości. Wykorzystanie narzędzi ustawowych nie jest jeszcze powszechne, mimo iż ustawa o rewitalizacji obowiązuje już prawie pięć lat. Narzędzia GPR, a więc w szczególności bonifikaty przy sprzedaży nieruchomości oraz „zielone światło” w opisie przedsięwzięć dla stosowania narzędzi SSR stosowane są marginalnie. Spośród narzędzi ustawowych przyjęły się, chociaż wymagają upowszechnienia, ze względu na duże efekty katalityczne w obszarach rewitalizacji dotacje do remontów nieruchomości w ramach SSR. Gminy rozpoczynają też przygotowania do stosowania atrybutu celu publicznego dla rozwoju społecznego budownictwa czynszowego. W tym przypadku nie można jednak mówić o skuteczności ze względu na zbyt wczesny etap wdrażania. Nie przyjęły się do szerokiego zastosowania ze względu na obciążenia

biurokratyczne oraz brak środków na tego typu transakcje prawo pierwokupu w SSR, a ze względu na ograniczoną użyteczność – ułatwienia w wyjaśnianiu stanów prawnych.

Wybór ścieżki ustawowej prowadzenia rewitalizacji (GPR) przyczynił się do większej skuteczności w odniesieniu do realizowanych procesów konsultacyjnych. Blisko 80% procesów konsultacyjnych, które przeprowadzono w 2017 r., dotyczyło GPR (2761), przy ok. 20% generowanych z poziomu PR/LPR (783). Najczęstszą formą konsultacji społecznych, 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.

3) Jakie są mocne i słabe strony praktyki wdrażania instrumentów ustawowych (SSR, MPR, podwyższona stawka podatku od nieruchomości), jak oceniana jest skuteczność tych narzędzi?

Specjalne Strefy Rewitalizacji zostały ustanowione dopiero w dziewięciu gminach, zaś MPR nie powstał jeszcze w żadnej gminie, chociaż w czterech przystąpiono do jego opracowania. Podwyższona stawka podatku od nieruchomości jest powszechnie ustalana, ale nie wykorzystywana w praktyce ze względu na czteroletni termin wejścia w życie po uchwaleniu uchwały delimitacyjnej. Nie ma więc zastosowania w praktyce, ale właśnie 2020 r. będzie pierwszym rokiem, kiedy te terminy uzyskają zapadalność.

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. W 63% gmin, w których opracowano GPR, nie planuje się ustanowienia SSR. Jedynie w przypadku około 11% gminnych programów rewitalizacji zostało zaplanowane wykorzystanie instrumentarium SSR, a badanie z 2019 r. pokazało, że część tych gmin w międzyczasie zmieniła zdanie. Jednocześnie ocena skuteczności narzędzi SSR w gminach, które ustanowiły Strefę jest bardzo wysoka. Należy promować pozytywne skutki ustanowienia SSR w miastach, gdzie obserwowany jest wzrost zaangażowania właścicieli nieruchomości w remonty dzięki stosowaniu dotacji, eliminowane jest przenoszenie mieszkańców poza obszar rewitalizacji dzięki stosowaniu prawa pierwokupu itp. Jednocześnie należy przestrzegać gminy przed ustanowieniem SSR bez prowadzenia działań i wskazywać sposób zawieszenia biegu Strefy np. w razie braku środków na przewidziane dotacje, aby unikać sytuacji, gdy „zmarowany” zostanie 10-letni okres obowiązywania Strefy bez wykorzystania jej potencjału.

Stopień skomplikowania narzędzi SSR i niewystarczające przygotowanie gmin do ich szybkiego zastosowania przy ograniczonym horyzoncie czasowym SSR wydają się ważniejszymi przyczynami nieczęstego stosowania SSR. W przypadku SSR największym

mankamentem jest obowiązywanie w momencie jej uchwalenia prawa pierwokupu na całym jej obszarze z mocy prawa. Należy zatem podkreślić wniosek dotyczący potrzeby wprowadzenia fakultatywnego obowiązywania prawa pierwokupu w SSR ze względu na zmniejszenie obowiązków administracyjnych wynikających z obsługi wszystkich transakcji sprzedaży nieruchomości w 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. Prawo pierwokupu wskazały w uchwałach delimitacyjnych 83 gminy, jednak zastosowano je dotychczas niespełna 20 razy. Gminy oceniają nisko skuteczność stosowania tego narzędzia, podkreślając jego reaktywny charakter (gmina może nabyć jedynie te nieruchomości, które pojawią się w obrocie rynkowym).

Słabą stroną stosowanego najczęściej narzędzia, a więc dotacji, jest ograniczenie zakresu nakładów koniecznych podlegających dofinansowaniu do katalogu wskazanego w art. 77 ustawy o ochronie zabytków, mimo że w ustawie o rewitalizacji wyraźnie wskazano też szerszy zakres prac inwestycyjnych (remont, przebudowa).

Również zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy nie jest stosowany tak często jak mogłoby to mieć miejsce. Zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy zastosowały jedynie cztery gminy. Wypracowano zarówno wąskie zakresy zakazów w dużych miastach, jak i szerokie w gminie miejsko-wiejskiej i wiejskiej, co pokazuje możliwość skutecznego profilowania tego narzędzia. Ponieważ jego elastyczność jest trudna do interpretacji w większości gmin, niezbędne są szkolenia pokazujące zastosowanie i skutki wprowadzania tego narzędzia w uchwale delimitacyjnej i SSR.

Podwyższenie stawki podatku od nieruchomości na obszarach rewitalizacji w związku z niezrealizowaniem zapisów obowiązujących planów miejscowych w zakresie zagospodarowania nieruchomości na cele mieszkaniowe, usługowe lub mieszane nie jest skutecznie stosowane. Minęło za mało czasu i cel użycia narzędzia nie jest jasny dla gmin, natomiast presja polityczna związana z ustanowieniem wysokiej stawki ma istotne znaczenie. Potrzebne jest wyjaśnianie celowości zastosowania podwyższonej stawki, np. w przypadku przetrzymywania nieruchomości w stanie ruiny lub nieużytku albo wykorzystywanie w sposób niezgodny z interesem miasta (np. „dziadoparkingi”).

Utrudnieniem proceduralnym, lecz nie faktyczną przeszkodą, jest konieczność wskazania w planie miejscowym (obojętnie: w 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.

Jako mało skuteczne w ocenie gmin należy uznać obecne ułatwienia w zakresie wyjaśnienia stanów prawnych nieruchomości w SSR. 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 również nie ma. Często te sprawy dotyczą spraw spadkowych po zmarłych osobach w latach czterdziestych, sześćdziesiątych, gdzie te sprawy są już nawarstwione kolejnymi potencjalnymi spadkobiercami i potencjalnymi stronami. Z podobnego powodu wstrzymywane są prace na nieruchomościach sąsiadujących z działkami o nieuregulowanym stanie prawnym, ponieważ nie można skutecznie powiadomić sąsiadów na etapie uzyskania pozwolenia na budowę. To są wielomiesięczne sprawy ustalania potencjalnych spadkobierców. Uproszczenie tej procedury byłoby cennym wsparciem.

Mocną stroną dotacji jest silne oddziaływanie motywacyjne na właścicieli nieruchomości, którzy w szybkim czasie widzą efekty wsparcia sąsiadów i także chcą podejmować remonty, a zachęta w postaci dofinansowania stymuluje odnowę z zaangażowaniem prywatnych środków finansowych.

Z kolei doświadczenia Płocka pokazują, że prawo pierwokupu może być z powodzeniem stosowane na potrzeby gwarantowania przeprowadzek dla mieszkańców obszaru w jego zasięgu. Gdy pojawia się mieszkanie na obszarze rewitalizacji, urząd gminy może skorzystać z tego prawa, powiększając dzięki temu zasób najcenniejszy z punktu widzenia interwencji.

4) Czy obserwowana skala zaangażowania społecznego przekłada się na proces programowania i wdrażania rewitalizacji? Czy Komitety Rewitalizacji spełniają swoją rolę i jaka jest skuteczność ich działania?

Skala zaangażowania społecznego była bardzo duża na etapie opracowania programów rewitalizacji, ponieważ konsultacje społeczne były dodatkowo stymulowane poprzez różnego rodzaju działania akcyjne. Gdy ich zabrakło, pojawiają się coraz częściej pytania o efekty rewitalizacji i oczekiwania wykazania konkretnych rezultatów. Część respondentów wskazywała na wzrost wiedzy wóldarzy 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. Pojawiały się także sytuacje, w których konsultacje społeczne dotyczące programu rewitalizacji stawały się również okazją do przedyskutowania z władzami gminy problemów niezwiązanych z obszarem rewitalizacji. Sytuacje te, mimo iż nie nakierowane bezpośrednio na poruszanie kwestii związanych z rewitalizacją, sprzyjały budowaniu procesu partycypacji i kultury konsultacji społecznych.

Z drugiej strony, frekwencja w czasie konsultacji wielokrotnie miała charakter pozorny, jeśli zestawimy ją z faktycznym udziałem w formułowaniu programu czy zgłaszaniem przedsięwzięć. Dodatkowo, mieszkańcy często mieli czysto 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 z pożytkiem wkładu uczestników. W opinii gmin dominujący udział w procesach konsultacji procesów rewitalizacji miały środowiska seniorów, natomiast najmniejszy – środowisko młodzieży. Z tego względu najczęściej wybieraną formą konsultacji były bezpośrednie spotkania, na które przychodziły w szczególności 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 w nich m.in. młodzieży i osób pracujących, co być może stanie się już faktem dzięki poprawkom wprowadzonym w tarczy antykryzysowej w związku z epidemią COVID-19.

Idea Komitetu Rewitalizacji, wspierającego podmiot publiczny w podejmowaniu decyzji dotyczących procesu rewitalizacji, nie została ograniczona tylko do programów ustawowych (GPR). W znacznej części gmin z PR/LPR powołano Komitet Rewitalizacji lub równoważne ciało doradczo-opiniujące w trybie ustawy o samorządzie gminnym. Pozwala to uznać Komitet Rewitalizacji za skuteczny instrument partycypacji społecznej, wprowadzony ustawą o rewitalizacji. Należy promować ideę Komitetu Rewitalizacji jako najbardziej zaawansowaną formę włączenia społecznego w proces rewitalizacji / najwyższą formę partycypacji społecznej. Należy wspierać oddolną inicjatywę związaną z organizacją Forum Komitetów Rewitalizacji, umożliwiając promocję tej idei, a także wymianę dobrych doświadczeń pomiędzy członkami poszczególnych KR. Należy wyodrębnić w ramach KCWR tematykę dedykowaną promocji dobrych praktyk w zakresie KR.

W opinii niektórych gmin członkowie KR uważają, że mają za mały wpływ na kształt procesu rewitalizacji. Dzieje się to wtedy, gdy zgłaszane przez członków KR inicjatywy własne nie są realizowane przez władze gmin. Z drugiej strony w opinii gmin pojawiają się również stwierdzenia dot. problemu z właściwą identyfikacją roli KR w procesie rewitalizacji - poza funkcją opiniującą. Funkcjonowanie KR to pochodna umiejętności i doświadczenia jego 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 dążyć do udziału jak największej liczby członków KR w procesie szkoleniowym dotyczącym ustawy o rewitalizacji w celu właściwej identyfikacji zadań nakładanych przez ustawę i GPR na KR. W szkoleniach powinni brać wszyscy członkowie KR, a także koordynatorzy KR z ramienia gminy. Należy zapewnić członkom KR dostęp do wiedzy eksperckiej. Konieczne jest także wypromowanie idei inicjatywy lokalnej

jako narzędzia dedykowanego realizacji inicjatyw własnych Komitetów Rewitalizacji. Należy wyodrębnić w ramach KCWR tematykę dedykowaną promocji dobrych praktyk w zakresie KR.

Na skuteczność działania Komitetu Rewitalizacji ma wpływ sposób komunikowania się z interesariuszami w zakresie jego bieżących działań. Gminy nie włączają Komitetów Rewitalizacji w kampanie informacyjne 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, za pomocą którego przekazują lokalnej społeczności najważniejsze informacje w zakresie podejmowanych zadań. Brak wymiany informacji z interesariuszami w zakresie działań Komitetu i bieżących wyzwań procesu rewitalizacji powoduje w konsekwencji ograniczanie jego roli w procesie rewitalizacji i negatywną ocenę społeczną efektów jego prac. Należy wspierać oddolną inicjatywę związaną z organizacją Forum Komitetów Rewitalizacji, umożliwiając promocję tej idei, a także wymianę dobrych doświadczeń pomiędzy członkami poszczególnych KR.

Należy promować wśród gmin ideę szkoleń dedykowanych członkom Komitetów Rewitalizacji, uwzględniających rekomendacje z Forum Komitetów Rewitalizacji, wypracowane przez najbardziej aktywnych liderów KR w Polsce.

5) Czy Zespoły ds. Rewitalizacji funkcjonujące przy marszałkach województw spełniają swoją rolę i jaka jest skuteczność ich działania?

Na podstawie wniosków z wywiadów można jednoznacznie potwierdzić, że zespoły sprawdziły się na etapie programowania rewitalizacji we wsparciu przygotowania, a następnie w ocenie programów rewitalizacji. Są w tym zakresie skutecznym ogniwem systemu rewitalizacji bardzo pozytywnie ocenianym. Mniejsze uznanie zdobywają w odniesieniu do fazy wdrażania, kiedy działania wspierające zmniejszyły tempo mimo oczekiwań ze strony gmin i ograniczyły się do opiniowania zmian w programach oraz zmian zakresu przedsięwzięć.

Skuteczność realizacji zadań Zespołów ds. Rewitalizacji jest wysoko oceniana w odniesieniu do wsparcia gmin w programowaniu (działania szkoleniowe, pomoc doradcza w czasie poprawek w programach rewitalizacji) i (poza wyjątkami) bardzo nisko na etapie wdrażania i monitorowania programów.

6) Które z mechanizmów (np. opracowanych przez IZ RPO) i instrumentów (np. RLKS) są najbardziej i najmniej skuteczne we wdrażaniu rewitalizacji i dlaczego?

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.

Projekty zintegrowane w woj. pomorskim są oceniane jako wypadkowa oczekiwań regionu i gminy 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 jako skuteczne należy wymienić projekty zintegrowane w województwie pomorskim, a także pożyczkę rewitalizacyjną na Pomorzu, Śląsku, Mazowszu i w Wielkopolsce.

W praktyce regionów nie sprawdził się ZIT jako instrument wspierający rewitalizację ze względu na ponadlokalny charakter wypracowanych strategii, który był fundamentalnie 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. W praktyce regionów podlaskiego i kujawsko-pomorskiego nie sprawdził się RLKS 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 w związku z dwufunduszowością). Zalet RLKS nie udało się w związku z tym zdyskontować na potrzeby rewitalizacji, a specyfika instrumentu była utrudnieniem dla wszystkich wdrażających podmiotów.

Podsumowując, jako najmniej skuteczne narzędzia regionalne można zdecydowanie wskazać ZIT i RLKS. ZIT ze względu na strukturalne niedostosowanie narzędzia interwencji ponadlokalnej ukierunkowanej na budowanie wspólnej polityki aglomeracyjnej do stricte lokalnych działań rewitalizacyjnych. RLKS natomiast ze względu na trudności w łączeniu funduszy i słabe dostosowanie trybu realizacji przedsięwzięć w ramach LSR do problematyki rewitalizacji.

7) Jakie były bariery dla wykorzystania środków UE na działania rewitalizacyjne w obecnej perspektywie finansowej?

Z punktu widzenia samorządów gminnych, za podstawowy problem zweryfikowany w toku badania, należy uznać niewystarczające środki finansowe przeznaczone na rewitalizację w programach unijnych. Na etapie wdrażania programów rewitalizacji występowały liczne trudności związane z etapem wyłaniania wykonawców robót budowlanych w zamówieniach publicznych. Z badania wynika, że w przetargach publicznych nie zgłaszali się wykonawcy bądź obserwowano drastyczny wzrost cen usług tego typu. Powodowało to przede

wszystkim konieczność zwiększania wkładu własnego beneficjentów dofinansowujących inwestycje ze środków unijnych. Z uwagi na znaczny przyrost kosztów projektowych, często dochodziło również do rezygnacji beneficjentów z realizacji projektów rewitalizacyjnych lub zmiany ich zakresów.

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 korzystne należy ocenić działania wspierające podwyższenie poziomu wiedzy Zespołów ds. Rewitalizacji w urzędach marszałkowskich oraz w gminach, które towarzyszyły przygotowaniu i weryfikacji programów. Z tej perspektywy czas nie został zmarnowany, ale wykorzystany dla stworzenia lepszych podstaw systemu wdrażania rewitalizacji. 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 ew. skorygowane w przypadku województw, gdzie zostanie opracowana regionalna polityka. W innych powinny zostać utrzymane w długim terminie 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.

Użyteczność przyjętych rozwiązań

- 1) Czy aktualny system wspierania rewitalizacji ułatwia prowadzenie działań rewitalizacyjnych? Jakie są jego mocne i słabe strony? Czy jest elastyczny wobec pojawiających się wyzwania?

Aktualny system wspierania rewitalizacji należy ocenić pozytywnie, chociaż należy podkreślić, że na tym etapie wdrażania programów rewitalizacji nadal wymaga zasilenia ze środków publicznych z poziomu centralnego, ponieważ nie zostały wytworzone na poziomie regionów i gmin procedury stosowania narzędzi ustawowych, a więc trwałość systemu jest ograniczona.

Doświadczenia woj. 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.

Rozróżnienie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji nie ma jasnego uzasadnienia w ocenie gmin w sytuacji ograniczenia prowadzenia działań rewitalizacyjnych jedynie na obszarze rewitalizacji. Gminy mają problem z podziałem obszaru zdegradowanego na obszary rewitalizacji w związku z potrzebą etapowania działań.

Jako drugie pod względem wpływu na wyznaczanie obszaru zdegradowanego gminy wskazują negatywne zjawiska w sferze przestrzenno-funkcjonalnej. Mimo to:

- dla gmin nie była to przesłanka do wyboru ścieżki ustawowej opracowania programu rewitalizacji;
- zapisy obowiązujących GPRów dot. wskazania sposobu realizacji programu w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego mają zwykle charakter ogólnikowy, powielają część GPR dot. opisu powiązań programu ze studium i nie są osadzone w pogłębionej analizie zakresu, w jakim dokumenty planistyczne obowiązujące w 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 przedstawiają 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 przedstawione zostały wszystkie przedsięwzięcia;
- wykorzystanie narzędzi ustawowych (zakaz wydawania decyzji wz w uchwałach delimitacyjnych, SSR, MPR) wspierających interwencję rewitalizacyjną w tej sferze jest marginalne.

W celu zwiększenia wykorzystania narzędzi planistycznych w celu rozwiązania problemów w sferze przestrzenno-funkcjonalnej należy w ramach działań edukacyjnych dla gmin prowadzonych przez urzędy marszałkowskie:

- wskazywać narzędzia planistyczne dostępne jedynie w razie wyboru ścieżki ustawowej opracowania PR wraz z przykładami zastosowań w odpowiedzi na konkretne problemy w sferze przestrzenno-funkcjonalnej;
- wyjaśniać: a) linię demarkacyjną pomiędzy analizą powiązań GPR ze studium oraz wskazaniem sposobu realizacji GPR w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, b) sposób analizy obowiązujących dokumentów planistycznych pod kątem ich użyteczności w realizacji celów GPR oraz ewentualnych barier wymagających korekt w tych dokumentach;
- podawać przykłady załączników graficznych przedstawiających kierunki interwencji, nie ograniczających się do ilustracji lokalizacji przedsięwzięć.

Należy jakościowo oceniać GPR w odniesieniu do wskazywania sposobu realizacji w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Jako podstawę należy traktować wymaganą dotychczas lokalizację przedsięwzięć, ale jako bardziej dojrzałe należy promować programy, w których a) analiza umożliwia ocenę potrzeb i zakres zmian w dokumentach planistycznych, b) załącznik graficzny jest odzwierciedleniem wizji programowanych zmian w przestrzeni.

Respondenci wskazują na niską użyteczność rozwiązań ustawowych w związku z ich przeregulowaniem i dostępnością prostszych rozwiązań lub ograniczeniem działań do możliwych do sfinansowania z łatwo dostępnych źródeł finansowania (środki unijne). Ocena użyteczności narzędzi ustawowych nie poprawi się, dopóki nie zostaną pokryte proste potrzeby gmin w zakresie rewitalizacji. Potrzebna jest promocja narzędzi, aby wraz ze stopniową ewolucją potrzeb gmin, dostępne były coraz bardziej szczegółowe dobre praktyki i studia przypadków pokazujące możliwości zastosowania narzędzi.

SSR nie są użyteczne i nie mają dużych szans na upowszechnienie w horyzoncie obowiązywania obecnie realizowanych GPR. Większość programów przewiduje realizację przedsięwzięć prostych, do których SSR nie są niezbędne. Dodatkowo, istotną barierą włączania do programów trudniejszych przedsięwzięć są powszechnie obowiązujące wymogi IZ RPO dotyczące szczegółowości opisu przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Przedsięwzięcia, które nie zostały szczegółowo scharakteryzowane, są dyskwalifikowane w naborach projektów w trakcie opracowania GPR i w konsekwencji programy nie zawierają żadnych przedsięwzięć uzasadniających ustanowienie SSR i zastosowanie narzędzi. Niezbędna jest liberalizacja podejścia IZ RPO do opisu przedsięwzięć, do których realizacji niezbędne jest ustanowienie SSR, bez czego nie można prognozować upowszechnienia SSR w Polsce. Celowym zabiegiem przyspieszającym zmianę w tym zakresie byłoby wypracowanie standardu opisu przedsięwzięć, do realizacji których jest niezbędne zastosowanie narzędzi SSR.

Mimo że w strukturze źródeł finansowania rewitalizacji dominują środki własne gmin, większość gmin upatruje głównego źródła finansowania w środkach unijnych. Wciąż na niskim poziomie jest świadomość gmin, jakie inne środki finansowe mogą być wykorzystane na cele rewitalizacji. W niskim zakresie są też rozpoznane możliwości korzystania ze środków zwrotnych. Przedsięwzięcia rewitalizacyjne rzadko są wpisywane do wieloletnich prognoz finansowych, najczęściej dopiero w momencie uzyskania środków zewnętrznych. Z tej perspektywy przepis art. 21 jest martwy, ponieważ nie zmienił nic w dotychczasowej praktyce gmin.

2) Czy zadania związane z rewitalizacją były adekwatne do potencjału administracyjnego gminy? W jakim stopniu programowanie odbyło się własnymi siłami gminy, a w jakim były to działania zlecone wykonawcom zewnętrznym?

Jedynie część gmin wykorzystała szansę związaną ze środkami dotacyjnymi na opracowanie lub aktualizację programów na zbudowanie samowystarczalnego zespołu. W większości przypadków, zwłaszcza w mniejszych gminach, zlecano opracowanie programów na zewnątrz. Gminy negatywnie oceniają potencjał rynku do programowania rewitalizacji. Praca firm zewnętrznych wymaga nadzoru i znacznego zaangażowania ze strony pracowników, bez tego gmina otrzymuje najczęściej słaby dokument.

Badanie pokazało znaczne zróżnicowanie potencjału administracyjnego gmin, w szczególności należy wskazać na 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 wyraźnie na potrzebę większego wsparcia gmin miejsko-wiejskich i wiejskich w monitorowaniu efektów działań rewitalizacyjnych, ponieważ tam efekty są najbardziej zagrożone.

W systemie rewitalizacji znaczną rolę pełniły firmy zewnętrzne, opracowujące programy rewitalizacji. Ich potencjał jest oceniany nisko przez gminy i Zespoły ds. Rewitalizacji. Jednocześnie pracownicy urzędów miast nie korzystali z okazji, aby przeciwiczyć opracowanie programu. W urzędach, gdzie wypracowano programy własnymi siłami ocena przyrostu kompetencji jest bardzo wysoka. W przypadku wspierania finansowego opracowania gminnych programów rewitalizacji należy budować zasady w taki sposób, aby dopuszczalne było opracowanie dokumentu własnymi siłami w trosce o przyrost wiedzy i doświadczenie pracowników urzędów. Zewnętrzne wsparcie powinno być możliwe jedynie na zasadach dedykowanego doradztwa za pośrednictwem Zespołów ds. Rewitalizacji w urzędach (wyłonione przez urzędy marszałkowskie podmioty do działań doradczych).

3) Jakie trudności zostały zidentyfikowane dotychczas w procesie programowania i realizacji rewitalizacji?

Etap programowania

Podstawowym problemem, jaki towarzyszył etapowi programowania rewitalizacji w gminach, stał się wybór ścieżki prawnej związanej z procedurą przyjęcia programu rewitalizacji. Czasochłonność oraz 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 posiadały jedynie LPR przyjęte przed wdrożeniem krajowych przepisów prawnych związanych z rewitalizacją. Nie pozostawiono więc możliwości zastosowania zasad związanych z tzw. okresem przejściowym obowiązującym do roku 2023.

Gminy napotkały wiele trudności związanych podziałem obszaru gminy na jednostki analizy oraz z przygotowaniem danych niezbędnych do wykonania wewnętrznych analiz statystycznych. Szczególne trudności występowały w przypadku danych wrażliwych. Inną barierą stawał się niekiedy dostęp do danych – organy nimi dysponujące nie posiadały ustawowego obowiązku ich przekazywania, stąd była to indywidualna decyzja każdego z nich. Na etapie przygotowywania programów rewitalizacji gminy napotkały także na trudności związane z tworzeniem map.

Na obszarach wiejskich najczęściej zdecydowano 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, iż 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.

Warto zwrócić uwagę także na społeczny odbiór rewitalizacji, w wielu gminach zaburzony brakiem pełnej wiedzy na temat idei rewitalizacji. Z badania wynika, że podczas prac nad wyznaczeniem obszaru zdegradowanego wśród interesariuszy pojawiały się głosy sprzeciwu i niezrozumienia wobec tego typu wyróżnienia (w ich rozumieniu – w sposób negatywny) miejsca ich zamieszkania bądź pracy.

Innym istotnym problemem, na jaki 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 1m². Taka stawka musi zostać przyjęta w przypadku gruntów, dla których miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową, usługową lub mieszaną, lecz po upływie 4 lat od wejścia w życie planu miejscowego, nie zakończono na tych obszarach budowy zgodnie z przepisami prawa budowlanego. Powyższe przepisy wzbudzały wątpliwości i sprzeciw interesariuszy rewitalizacji, niekiedy również brak zgody rady miejskiej na uchwalenie gminnego programu rewitalizacji.

Etap wdrażania

Wiele gmin zdecydowało o przystąpieniu do przygotowania programu rewitalizacji z zamiarem pozyskania dofinansowania unijnego, głównie z regionalnych programów operacyjnych. Na listę przedsięwzięć rewitalizacyjnych w programach rewitalizacji wpisywano znaczną liczbę projektów, niekiedy wartością przekraczających roczny budżet gminy. Ograniczone środki finansowe dostępne w ramach RPO nie pozwalały na wsparcie wszystkich lub nawet większości projektów planowanych w gminach, nawet biorąc pod uwagę założenie długofalowości procesu rewitalizacji. Zazwyczaj fundusze unijne trafiały do jednego, dwóch lub trzech przedsięwzięć, nierzadko też gminom nie udawało się uzyskać dofinansowania żadnego z nich. Ponadto, tego typu sytuacje miały miejsce również w odniesieniu do innych podmiotów, które zdecydowały o umieszczeniu planowanych zadań w programie rewitalizacji i zmuszone zostały do rezygnacji z ich realizacji (często miało to miejsce w przypadku 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 dostrzegane przez gminy w przypadku chęci przystosowania dokumentu do nowych uwarunkowań. W takiej sytuacji, jeżeli dany projekt znajdował się na liście przedsięwzięć podstawowych, niezbędne jest ponowne przeprowadzenie procedury uchwalenia GPR. W szczególności dotyczy to przeprowadzenia konsultacji społecznych oraz 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 formuły programu z LPR na GPR. Wspomniany 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 ww. ustawy zdecydowały o przyjęciu LPR, a następnie wyraziły chęć zmiany typu programu na GPR, są zobligowane w pierwszej kolejności do wygaszenia LPR, respektując obowiązujący okres przejściowy i termin obowiązywania LPR, a następnie mają prawo rozpocząć procedurę przyjęcia GPR. Może to więc nastąpić od roku 2024.

Obserwowane w ostatnich latach zmiany na tle społecznym oraz 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.

Wiele miast prowadzi działania rewitalizacyjne w nieruchomościach objętych nadzorem konserwatora zabytków. W obiektach zabytkowych niejednokrotnie niemożliwe jest dokonanie takich czynności, jakie pierwotnie planowano, bądź też muszą one odbywać się przy uwzględnieniu warunków związanych z ochroną zabytków. Odnowa takich obiektów związana jest również 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.

4) Jakie były źródła finansowania działań rewitalizacyjnych? W jakim stopniu udało się zaangażować środki inne niż wsparcie UE?

Czynnikiem zachęcającym samorządy gminne do rozpoczęcia rewitalizacji stały się w dużej mierze dotacje na przygotowanie lub aktualizację programów rewitalizacji, dostępne w Urzędach Marszałkowskich. Dodatkowo pojawiła się wyraźna perspektywa możliwości dofinansowania projektów rewitalizacyjnych w ramach RPO. Dla wielu gmin brak tego typu finansowania byłby równoznaczny z brakiem prowadzenia procesu rewitalizacji. Jest on bowiem fakultatywnym zadaniem własnym gminy. Dla mocno obciążonych budżetów samorządów możliwość uzyskania zewnętrznego finansowania na ten cel traktowano jako atrakcyjną formę wsparcia pilnych potrzeb inwestycyjnych lub społecznych.

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 udziałem wkładu własnego). Z tego też względu wiele programów rewitalizacji nie ma szansy na pełne osiągnięcie zamierzonych celów – RPO oferowały znacznie mniejsze możliwości wsparcia, niż łączne potrzeby zadeklarowane przez gminy w programach rewitalizacji lub nawet we wnioskach o dofinansowanie. 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 już w perspektywie unijnej 2007-2013. Jednocześnie, badane JST wyraźnie wiążą RPO ze źródłem finansowania projektów inwestycyjnych, mniejsze znaczenie przywiązując do działań wspierających procesy aktywizujące lokalną społeczność. W gminach wiejskich najbardziej pożądana jest tzw. rewitalizacja małej skali zbliżona w zakresie instrumentarium bardziej do odnowy wsi niż do rewitalizacji w rozumieniu Wytycznych czy ustawy. Jako nietrafione należy określić powiązanie rewitalizacji z RLKS w ramach RPO Województwa Podlaskiego 2014-2020 i RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2014-2020, ze względu na odmienne od rewitalizacji cele LGD.

Analiza struktury projektów w programach rewitalizacji w ujęciu kwotowym pokazuje, że dominują środki gminne, których udział wraz z realizacją programów wzrasta coraz bardziej. Niestety niewielki jest wkład środków prywatnych, należą one do rzadkości i najczęściej są wydatkowane na obszarach rewitalizacji poza programami.

Zauważalny udział w finansowaniu rewitalizacji mają wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe. Podobnie, jak JST, ubiegają się one przede wszystkim o wsparcie finansowe w ramach funduszy unijnych (RPO lub POiIŚ). Z badania wynika, że czas oczekiwania na rozstrzygnięcia konkursów powodował niekiedy decyzję danego podmiotu o samodzielnej realizacji części

zadań, co wymuszało zmiany w zakresach rzeczowych projektów. Z drugiej strony, nieotrzymanie dofinansowania wiązało się w części przypadków 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 zaobserwować można 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.

5) Czy katalog narzędzi zaproponowanych w ustawie o rewitalizacji odpowiada potrzebom gmin – czy jest wystarczający lub powinien zostać zmodyfikowany?

Katalog narzędzi ustawowych jest wystarczający, powinien natomiast ulec modyfikacji zgodnie z rekomendacjami przedstawionymi w treści niniejszego raportu. Należy podkreślić, że użyteczność narzędzi jest ograniczona, jeśli nie są one stosowane w związku z niską świadomością ich zastosowań w gminach. Niezbędna jest szeroka akcja edukacyjna, ponieważ materiały informacyjne dostępne na stronach miast modelowych czy w Krajowym Centrum Wiedzy o Rewitalizacji są niewystarczające.

Narzędzia SSR (poza dotacjami) oraz MPR nie są stosowane - nie można więc ocenić ich skuteczności, a jedynie przedstawić ocenę użyteczności. Ocena użyteczności narzędzi ustawowych nie poprawi się, dokąd nie zostaną pokryte proste potrzeby gmin w zakresie rewitalizacji. Potrzebna jest promocja narzędzi, aby wraz ze stopniową ewolucją potrzeb gmin, dostępne były coraz bardziej szczegółowe dobre praktyki i studia przypadków pokazujące możliwości zastosowania narzędzi.

Prawo pierwokupu wskazały w uchwałach delimitacyjnych 83 gminy, jednak zastosowano je dotychczas niespełna 20 razy. Gminy oceniają nisko użyteczność tego narzędzia, podkreślając brak środków finansowych i możliwości profilowania przedmiotowego prawa pierwokupu. Potrzebna jest promocja dobrych praktyk gmin, które mimo nieprecyzyjnego charakteru przepisów dot. prawa pierwokupu w ustawie poradziły sobie z rezerwacją stałej konkretnej kwoty w budżecie na ewentualne skorzystanie z tego prawa oraz zdefiniowały zakres przedmiotowy w dokumentach dot. zarządzania zasobem nieruchomościowym.

W ocenie gmin stosowanie prawa pierwokupu może być negatywnie postrzegane przez opinię publiczną, która zwraca uwagę na wydłużenie czasu transakcji na rynku nieruchomości, a także zwiększone koszty obsługi tych transakcji. Negatywne rezultaty wywołane w efekcie stosowania prawa pierwokupu na obszarze rewitalizacji mogą wpłynąć na sceptyczne nastawienie lokalnej społeczności do procesu rewitalizacji w ogóle. Uczestnicy obrotu nieruchomościami w gminie zgłaszają zastrzeżenia do użyteczności prawa

pierwokupu, które wydłuża procedurę zakupu nieruchomości, co jest szczególnie uciążliwe w przypadku transakcji finansowanej kredytem. W czasie konsultacji społecznych na etapie wytyczania obszaru zdegradowanego i rewitalizacji w gminie, gdzie planowane jest zastosowanie prawa pierwokupu, należy przedstawiać korzyści i koszty stosowania prawa pierwokupu, także w odniesieniu do wydłużenia procedur administracyjnych w transakcjach na rynku nieruchomości, aby mieszkańcy mieli świadomość utrudnień.

Nisko oceniana jest użyteczność administracyjnego trybu wyjaśniania stanów prawnych nieruchomości, ponieważ gminy umieją radzić sobie, mając dostęp do danych w księgach wieczystych lub katastrze bez narzędzi ustawowych. Użyteczność narzędzia poprawiłoby uzupełnienie art. 32 ustawy o rewitalizacji, np. o możliwość skutecznego uznania za dostarczoną informację w postaci obwieszczenia na nieruchomości, jeśli na podstawie danych zawartych w księgach wieczystych i katastrze nie można ustalić właścicieli i ich spadkobierców.

Rekomenduje się uzupełnienie brzmienia przepisu o punkt 3): „obwieszczenie na nieruchomości uznaje się za skuteczne, jeśli ustalenie stron na podstawie danych zawartych w księgach wieczystych, a jeżeli nie są prowadzone dla nieruchomości – w katastrze nieruchomości, nie jest możliwe.”

Dotacje dla właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości na wykonanie robót budowlanych polegających na remoncie lub przebudowie oraz prac konserwatorskich i prac restauratorskich w odniesieniu do nieruchomości niewpisanych do rejestru zabytków nie upowszechniają się ze względu na wąski zakres nakładów koniecznych ograniczony zapisem art. 35 ust. 3 odsyłającym do katalogu wskazanego w art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. **Należy doprecyzować przepis, modyfikując jego brzmienie do rekomendowanego: „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”. Dzięki takiemu doprecyzowaniu katalog nakładów koniecznych w przypadku prac wymienionych w pkt 1) zostanie otwarty.**

Brakuje instrumentów finansowych w ustawie o rewitalizacji. W badaniu respondenci wskazywali na potrzebę powołania centralnego funduszu rewitalizacji. Ze względu na różnorodność działań wchodzących w skład 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. Ich dokładny katalog powinien zostać wypracowany w toku pilotaży wdrożeniowych. Korzyści wynikające z ulg podatkowych w SSR powinny zostać wyznaczone w odrębnej ekspertyzie.

Efektywność kosztowa systemu rewitalizacji

1) Czy system wspierania rewitalizacji jest efektywny - w jakim stopniu nakłady były proporcjonalne do produktów, wyniku?

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 zaangażowane środki w opracowanie programów przyniosły niespełna 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. W większości regionów znacznie przekroczone zostały wskaźniki wykonania. Dane wynikające 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.

Nakłady poniesione na realizację projektów modelowych i pilotażowych są powoli konsumowane w postaci materiałów na Krajowym Centrum Wiedzy o Rewitalizacji. Należy w większym zakresie upowszechniać materiały wypracowane w ramach pilotaży i projektów modelowych, nie tylko poprzez zasilenie i promocję KCWR, ale realne wykorzystanie dobrych praktyk w procesach szkoleniowych. W szczególności rozpowszechniać należy rozwiązania nietypowe, które mogą służyć jako wskazówki dla innych miast w Polsce z oznaczeniami podkreślającymi dostosowanie do specyfiki różnorodnych gmin.

W programach ustawowych (GPR) nakłady na realizację przedsięwzięć pochodzące ze środków prywatnych stanowią ok. 15% wszystkich źródeł finansowania, natomiast w przypadku PR/LPR środki prywatne finansują przedsięwzięcia rewitalizacyjne na poziomie 9%. Wskaźnik dźwigni finansowej wyliczony w odniesieniu do zaplanowanych w programach rewitalizacji indykatorynych ram w podziale na źródła finansowania przyjmuje wartość niższą od jedności, wskazując iż 1 złotówka wydana na finansowanie rewitalizacji ze środków publicznych nie jest w stanie wygenerować równoważnego zaangażowania środków prywatnych. Pozytywny efekt dźwigni finansowej w rewitalizacji pojawia się natomiast 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.

Zdarzają się GPR, które zostały zrealizowane w znacznym stopniu lub w całości, jeśli chodzi o zakładane przedsięwzięcia w związku z dostępem do dedykowanych środków w ramach OSI. Mimo pozornej skuteczności w realizacji, nie można określić ich efektów w odniesieniu do celów interwencji. Programy rewitalizacji powinny mieć różnorodne źródła finansowania oraz 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. Nie powinny być akceptowane przez IZ RPO 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 w obszarze rewitalizacji takie podejście powoduje zniechęcenie społeczności lokalnej i uniemożliwia osiągnięcie długoterminowych celów programów.

Spójność systemu

- 1) Czy system rewitalizacji jest spójny wewnętrznie?
- 2) Czy zaproponowane rozwiązania i praktyka działania są spójna z innymi dokumentami i działaniami krajowymi istotnymi dla badanego obszaru?
- 3) Czy zaproponowane rozwiązania i praktyka działania są spójna z innymi dokumentami i działaniami na poziomie UE?

Odpowiedź na powyższe pytania jest twierdząca. System jest spójny, a jego rozwój powinien następować w sposób ewolucyjny poprzez dopracowanie 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 w obszarze zdegradowanym, znaczenie partycypacji społecznej, dążenie do zwiększenia zaangażowania środków prywatnych) sprawdzają się, ale wymagają wzmocnienia poprzez promocję dobrych praktyk.

Podstawowym zaburzeniem stabilności systemu wdrażania rewitalizacji w Polsce jest brak gospodarza ustawy o rewitalizacji. Ustawa kilkakrotnie zmieniała „gospodarza”, wędrując między departamentami lub ministerstwami, co powoduje brak stałego strategicznego nadzoru nad jej wdrażaniem w ramach systemu.

Zasady współpracy poziom krajowy – regiony wykształciły się organicznie w toku współpracy przy okazji konkursów dotacji na opracowanie programów rewitalizacji, teraz następuje kolejna faza ich kształtowania w ramach projektu Regiony Rewitalizacji.

Istotnym zaburzeniem spójności systemu jest brak możliwości uchwalania GPR w sytuacji prowadzenia działań rewitalizacyjnych na podstawie art. 52 ust. 1 ustawy o rewitalizacji w związku z orzecznictwem w sprawie Radlina. Rekomendowana jest zmiana przepisu art. 52 ust. 1 usuwająca zdanie powodujące kontrowersje interpretacyjne. Sugerowane brzmienie: „Art. 52. 1. 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”. Wykreślić należy drugie zdanie w przepisie w obecnym brzmieniu, tj. „W takim przypadku wyznaczenie w drodze uchwały obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, Strefy, a także uchwalenie miejscowego planu rewitalizacji nie jest dopuszczalne”. Zmiana taka nie będzie rodzić trudności w związku z obowiązywaniem dwóch

programów jednocześnie, ponieważ tylko jeden z programów będzie wpisany do wykazu zweryfikowanych pozytywnie programów rewitalizacji.

Zaburzeniem spójności systemu są różnice w wymaganiach dot. systemów monitorowania rewitalizacji – w odniesieniu do GPR określone w art. 22 ust. 1 ustawy, w odniesieniu do PR/LPR określone w Wytycznych w zakresie rewitalizacji. Określenie minimalnej częstotliwości prowadzenia badania monitoringowego oraz wymóg aktualizowania programu w ustawie o rewitalizacji sprzyja poprawie efektywności całego procesu. W przypadku PR/LPR aż 25% gmin nie określiło w ogóle w programach częstotliwości procesu monitorowania, a 3% wskazało, że będzie je przeprowadzać bardzo rzadko - co 4 i 5 lat.

Europejska wartość dodana

- 1) Czy dotychczasowe funkcjonowanie systemu rewitalizacji dzięki realizacji w ramach polityki spójności było korzystne dla Polski?
- 2) Czy dotychczasowe funkcjonowanie systemu rewitalizacji dzięki realizacji w ramach polityki spójności w Polsce doprowadziło do powstania korzyści na poziomie UE?

Na podstawie analizy dokumentacji projektowej, sprawozdań z wizyt studyjnych, jak i wywiadów można stwierdzić, że choć z transferu dobrych praktyk przede wszystkim korzysta, jak na razie, strona polska, eksperci zagraniczni także wynieśli korzyści wynikające w wymiany informacji i doświadczeń. Zidentyfikowanym obszarem jest wiedza na temat polskich rozwiązań systemowych związanych z organizacją i zarządzaniem procesem rewitalizacji na poziomie regionalnym i lokalnym. Polskie miasta skutecznie absorbują wiedzę zaczerpniętą od zagranicznych partnerów, adaptując inspirujące rozwiązania do lokalnych uwarunkowań.

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. Mimo że rozwiązania wykreowane w miastach modelowych i pilotażowych są innowacyjne w skali europejskiej w zbyt małym stopniu są promowane na zewnątrz.

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 rugowane jako przeciwno skuteczne dla funkcjonowania systemu (uzależnienie od środków unijnych, dominacja remontów, osadzenie rewitalizacji tylko w obszarach centralnych miast).

Za niska w stosunku do osiągnięć wypracowanych przez polskie gminy jest 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 wiedzy wypracowanej w polskim systemie do Mołdawii, co pozwoliło na skrócenie ścieżki dojścia do zintegrowanych projektów rewitalizacyjnych. Potrzebna jest promocja transferu wiedzy do Mołdawii i jego efektów na poziomie europejskim.

Analogicznie potrzebna jest promocja wykorzystania środków z pomocy technicznej do kreowania nowych rozwiązań i testowania modeli rewitalizacji w projektach pilotażowych i modelowych.

9.2. Rekomendacje

Tabela 64. Tabela rekomendacji

L.p.	Proponowana rekomendacja	Ważność rekomendacji (wysoka, średnia, niska)	Adresat rekomendacji	Proponowany sposób wdrożenia rekomendacji	Proponowany termin wdrożenia rekomendacji
1.	Niezbędna jest harmonijna współpraca resortów, pomiędzy które rozdzielone zostały 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 usuwająca zdanie powodujące kontrowersje interpretacyjne. Zmiana taka nie będzie rodzić trudności w związku z obowiązywaniem dwóch programów jednocześnie, ponieważ tylko jeden z programów będzie wpisany do wykazu zweryfikowanych pozytywnie programów rewitalizacji.	wysoka	Ministerstwo Rozwoju	nowelizacja ustawy o rewitalizacji	pilny
3.	Wprowadzenie szeregu 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	Ministerstwo Rozwoju Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej	nowelizacja ustawy o rewitalizacji wypracowanie wspólnej koncepcji funduszu w ramach współpracy MR i MFiPR	do końca negocjacji Umowy Partnerstwa ciągły, od momentu nowelizacji ustawy przez wypracowanie koncepcji funduszu w regionach do wdrożenia i monitorowania

				decyzja o utworzeniu regionalnego funduszu rewitalizacji	efektów
			samorządy województw		ciągły, od momentu nowelizacji ustawy przez wypracowanie koncepcji funduszu do wdrożenia i monitorowania efektów
5.	Wprowadzenie systemu zachęt dla podmiotów prywatnych, aby ich działania stawały się częścią programów rewitalizacji.	wysoka	Ministerstwo Rozwoju	opracowanie ekspertyzy dot. rozszerzenia katalogu narzędzi pomocy publicznej w SSR, ew. nowelizacja ustawy po zakończeniu pilotaży wdrożeniowych testujących proponowane narzędzia	do końca okresu przejściowego
			wspólnie: Ministerstwo Rozwoju i Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej	konkurs na pilotaże wdrożeniowe testujące proponowane narzędzia	realizacja konkursu przed końcem okresu przejściowego, wariant optymalny: wyniki w połowie wdrażania umożliwiającymi podjęcie decyzji o nowelizacji ustawy; wariant realistyczny: wdrożenie rekomendacji z testowania narzędzi w połowie kolejnego okresu programowania
6.	Regiony uwzględniając założenia systemu rewitalizacji mogą opracować regionalną politykę rewitalizacji.	średnia	Ministerstwo Rozwoju	umocowanie w ustawie fakultatywnego ustalania zasad/polityk regionalnych w	do końca negocjacji Umowy Partnerstwa

	Pożądane jest włączenie do instrumentarium wypracowanych przez regiony własnych instrumentów finansowych wspierających przedsięwzięcia wynikające z celów regionu (np. postulowanego funduszu rewitalizacji).		Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej fakultatywnie samorządy województw	zakresie rewitalizacji wprowadzenie ww. zasad do umowy partnerstwa decyzja o opracowaniu i wdrożenie zasad/polityk regionalnych w zakresie rewitalizacji	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 oceny programów	do końca negocjacji Umowy Partnerstwa do czasu opracowania projektów RPO
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 całości z wykorzystaniem regionalnych systemów informacji przestrzennej	do końca okresu przejściowego
9.	Należy wypracować narzędzia wspierające rewitalizację dedykowane obszarom wiejskim.	wysoka	samorządy województw, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej,	opracowanie mechanizmu wzorowanego na opolskiej odnowie wsi, dzięki któremu możliwa będzie realizacja	do końca okresu przejściowego

			Ministerstwo Rozwoju, ew. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	opracowanych programów rewitalizacji z wykorzystaniem narzędzi adekwatnych do potrzeb gmin wiejskich	
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.

Bibliografia

1. Andersson R., Musterd S., 2005, *Area-based Policies: A Critical Appraisal*, „Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie”, vol. 96, nr 4, s. 377-389.
2. Bal-Domańska B., Buciak R., 2017, *Dane statystyczne z zakresu rewitalizacji na poziomie gmin. Raport cząstkowy*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
3. Bal-Domańska B., Buciak R., 2018, *Dane statystyczne z zakresu rewitalizacji na poziomie gmin. Raport końcowy*, Główny Urząd Statystyczny, Wrocław.
4. Bański J., 2012, *Problematyka definicji i zasięgu przestrzennego obszarów wiejskich i stref podmiejskich*, „Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum”, 11(3), 5-15.
5. Barca F., 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Brussels, DG Regio.
6. Basińska P., 2019, *Wpływ wskaźników stosowanych w diagnozach delimitacyjnych na wyznaczenie obszarów zdegradowanego i rewitalizacji*, „Świat Nieruchomości”, nr 107 (1/2019).
7. 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.
8. Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG Uniwersytetu Warszawskiego, 2010, *Ocena wpływu Polityki Spójności na rozwój miast polskich*, na zamówienie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
9. Centrum Studiów Regionalnych UniRegio, 2012, *Znaczenie projektów realizowanych w ramach RPO WP dla rozwoju miast województwa podkarpackiego*, na zamówienie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego, Kraków.
10. Chen H. T. 2005 *Theory-Driven Evaluation* w: Mathison S. (ed.) *Encyclopedia of evaluation*, SAGE: Thousand Oaks, Calif; London.
11. 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).
12. 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.
13. 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/>.
14. 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, Publishers: New Jersey.

15. 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.
16. 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.
17. Herbst I., Jadach-Sepiolo A., 2010, *Modele rewitalizacji miast w Polsce – ocena założeń*, [w:] Ziobrowski Z., Jarczewski W. (red.), *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*, tom VIII, seria „Rewitalizacja miast polskich”, Instytut Rozwoju Miast, Kraków, s. 191 – 228.
18. Herbst I., 2009, *Warunki finansowania procesów rewitalizacji w gospodarce rynkowej*, „Rewitalizacja miast polskich”, tom 7, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
19. 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.
20. Jadach-Sepiolo A., Spadło K., Kułaczowska A., 2020, *Monitorowanie procesów rozwoju na poziomie wewnątrzmiastowym*, Instytut Rozwoju Miast, Warszawa, <http://irmir.pl/wp-content/uploads/2020/04/Podr%C4%99cznik-MRL.pdf>.
21. Jadach-Sepiolo A., Kułaczowska A., 2019, *Specjalna Strefa Rewitalizacji w praktyce*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa.
22. Jadach-Sepiolo A., Kułaczowska A., 2019, *Narzędzia finansowe w Wałbrzychu*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa.
23. Jadach-Sepiolo A., Kułaczowska A., Mróz A., 2018, *Rewitalizacja w praktyce*, Krajowy Instytut Polityki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa.
24. 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”, tom 192, Warszawa, s. 83-106.
25. 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.
26. 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.
27. Jadach-Sepiolo A., 2009, *Model rewitalizacji miast polskich na tle doświadczeń niemieckich*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.

28. Janas K., Jarczewski W., Wańkowicz W., 2010, *Model rewitalizacji miast*, seria „Rewitalizacja miast polskich”, tom 10, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
29. Jarczewski W., Kułaczowska A. (red.), 2019, *Rewitalizacja. Raport o stanie polskich miast*, Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR, Warszawa-Kraków.
30. Jarczewski W. (red.), 2017, *Delimitacja krok po kroku*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju Departament Polityki Przestrzennej i Gospodarki Nieruchomościami, Warszawa.
31. Leeuw F.L., 2003, *Reconstructing program theories: methods available and problems to be solved*, „American Journal of Evaluation”, 24(1).
32. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (MliR), 2018, *Rewitalizacja w Polsce. Pierwsze obserwacje i wnioski. Raport 2018*, Warszawa.
33. Ministry of Interior and Kingdom Relations, the Netherlands 2005, *Ministerial Meeting Urban Policy „Cities Empower Europe” – Conclusions Dutch Presidency 2004*.
34. Najwyższa Izba Kontroli (NIK), 2019, *Przygotowanie i realizacja programów rewitalizacji w województwie podkarpackim*, LRZ.430.004.2019, Rzeszów.
35. Najwyższa Izba Kontroli (NIK), 2016, *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miast*, Informacja o wynikach kontroli, Warszawa. Dostępne na: https://www.nik.gov.pl/plik/id,11869,v,artykul_13390.pdf [4.09.2019].
36. North D., Syrett S., 2008, *Making the links: economic deprivation, neighborhood renewal and scales of governance*, *Regional Studies*, 42, 133-148.
37. Office of the Deputy Prime Minister (ODPM), 2006, *UK Presidency – EU Ministerial Informal on Sustainable Communities*, Policy Papers, London.
38. Rae A., 2011, *Learning from the Past? A Review of Approaches to Spatial Targeting in Urban Policy*, *Planning Theory & Practice*, 12 (3), 331-348.
39. 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.
40. Sanderson I., 2002, *Evaluation, policy learning and evidence-based policy making*, *Public administration*, 80, 1-22.
41. Siemiński W., Topczewska T., 2009, *Rewitalizacja miast w Polsce przy wsparciu funduszami UE w latach 2004-2008*, Difin, Warszawa.
42. Smith G., 1999, *Area-based Initiatives: The rationale and options for area targeting*, Centre for Analysis of Social Exclusion, London, London School of Economics.
43. Sokołowski D., 1999, *Zróźnicowanie zbioru małych miast i większych osiedli wiejskich w Polsce w ujęciu koncepcji kontinuum wiejsko-miejskiego*, Wyd. UMK Toruń.
44. 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, Warszawa.

45. STOS, LB&E, 2018, *Raport końcowy w ramach badania: Ewaluacja śródkresowa PO PT 2014-2020*, Warszawa.
46. Thomson D., 2008, Strategic geographic targeting of housing and community development resources: a conceptual framework and critical review, *Urban Affairs Review*, 43, 629-662.
47. Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego, 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 ładu przestrzennego, <https://www.funduszedlamazowska.eu/wp-content/uploads/2017/12/instrukcja-rew-mazowieckie-1-2-4.pdf>.
48. Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, 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.
49. Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, 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.
50. Urząd Miejski w Wałbrzychu, 2019, *Ocena aktualności i stopnia realizacji Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Wałbrzycha na lata 2016-2025*, Wałbrzych.
51. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2015, *Krajowa Polityka Miejska 2023*, Warszawa.
52. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2008, *Wytyczne Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w zakresie programowania działań dotyczących mieszkalnictwa*, Warszawa. Dostępne na: <https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/Dokumenty/wytycznepolskie/who/Documents/wytyczne/wytyczne%20-%20mieszkalnictwo%20-%20aktualizacja.pdf>.
53. Ministerstwo Rozwoju, 2015, 2016, *Wytyczne Ministerstwa Rozwoju w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020*, Warszawa. Dostępne na: https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/6107/Wytyczne_dot_rewitalizacji_zatwierdzone_3VII2015.pdf oraz <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/ofunduszach/dokumenty/wytyczne-w-zakresie-rewitalizacji-w-programach-operacyjnych-na-lata-2014-2020/>.
54. *Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020*, Załącznik nr 1 do Uchwały nr 458/XXII/12 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 24 września 2012 roku w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020, <https://www.rpo.pomorskie.eu/documents/10184/21727/Strategia+Rozwoju+Wojew%C3%B3dztwa+Pomorskiego+2020/09a4e111-1310-41a5-bc58-255df242bcb0>.

55. 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 ramach 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>.
56. Umowa Partnerstwa 2014-2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/partnership-agreement-poland-may2014_pl.pdf.
57. 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>.
58. http://bip.elk.warmia.mazury.pl/10041/4638/Sprawozdania_z_realizacji_Programu_Rewitalizacji_Elku_na_lata_2016-2023/.

Spis tabel

Tabela 1. Konstrukcja modelu systemu rewitalizacji	45
Tabela 2. Weryfikacja założeń badawczych w oparciu o ocenę funkcjonowania poszczególnych poziomów administracji publicznej w systemie zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce.....	48
Tabela 3. Zadania gminy w systemie zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce	65
Tabela 4. Liczba opracowanych GPR i PR przez gminy według typu gminy i województwa ...	66
Tabela 5. Liczba zaplanowanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych w programach rewitalizacji w podziale na typ programu według typu gminy	69
Tabela 6. Indykatywne koszty przedsięwzięć rewitalizacyjnych w gminnych programach rewitalizacji według źródła finansowania i typu gminy	74
Tabela 7. Indykatywne koszty przedsięwzięć rewitalizacyjnych w pozaustawowych programach rewitalizacji według źródła finansowania i typu gminy	75
Tabela 8. Analiza wpływu negatywnych zjawisk społecznych na wytyczenie obszaru zdegradowanego według typu gminy	78
Tabela 9. Analiza wpływu negatywnych zjawisk gospodarczych na wytyczenie obszaru zdegradowanego według typu gminy	79
Tabela 10. Analiza wpływu negatywnych zjawisk przestrzenno-funkcjonalnych na wytyczenie obszaru zdegradowanego według typu gminy	79
Tabela 11. Analiza wpływu negatywnych zjawisk technicznych na wytyczenie obszaru zdegradowanego według typu gminy	80
Tabela 12. Analiza wpływu negatywnych zjawisk środowiskowych na wytyczenie obszaru zdegradowanego według typu gminy	82
Tabela 13. Analiza sfery społecznej w programach rewitalizacji według typu gminy	83
Tabela 14. Analiza sfery społecznej w programach rewitalizacji według typu programu	85
Tabela 15. Dopasowanie działań do potrzeb obszaru rewitalizacji w wybranych miastach modelowych i pilotażowych	92
Tabela 16. Poziom realizacji zaplanowanych wydatków na realizację programów rewitalizacji w 2018 r. według typu gmin.....	105
Tabela 17. Analiza przedsięwzięć realizowanych w sferze społecznej do 2018 r. według typu gminy.....	106
Tabela 18. Analiza przedsięwzięć realizowanych w sferze społecznej do 2018 r. według typu programu	107
Tabela 19. Analiza przedsięwzięć realizowanych w sferze gospodarczej do 2018 r. według typu gminy.....	109
Tabela 20. Analiza przedsięwzięć realizowanych w sferze gospodarczej do 2018 r. według typu programu.....	110

Tabela 21. Analiza przedsięwzięć realizowanych w sferze środowiskowej do 2018 r. według typu gminy.....	110
Tabela 22. Analiza przedsięwzięć realizowanych w sferze środowiskowej do 2018 r. według typu programu.....	112
Tabela 23. Analiza przedsięwzięć realizowanych w sferze przestrzenno-funkcjonalnej do 2018 r. według typu gminy.....	113
Tabela 24. Analiza przedsięwzięć realizowanych w sferze przestrzenno-funkcjonalnej do 2018 r. według typu programu	114
Tabela 25. Analiza przedsięwzięć realizowanych w sferze technicznej do 2018 r. według typu gminy.....	114
Tabela 26. Analiza przedsięwzięć realizowanych w sferze technicznej do 2018 r. według typu programu	115
Tabela 27. Specjalne Strefy Rewitalizacji w Polsce	124
Tabela 28. Formy partycypacji społecznej przy opracowaniu programu rewitalizacji w podziale na typ programu	140
Tabela 29. Formy partycypacji społecznej przy opracowaniu programu rewitalizacji w podziale na typ gminy	141
Tabela 30. Dane dot. frekwencji w procesach konsultacyjnych przy opracowaniu programu rewitalizacji, organizowanych przez gminy w latach 2016 – 2018 w podziale na typ programu	143
Tabela 31. Wskaźniki dot. frekwencji w procesach konsultacyjnych przy opracowaniu programu rewitalizacji, organizowanych przez gminy w latach 2016 – 2018 w podziale na typ programu	144
Tabela 32. Liderzy przedsięwzięć rewitalizacyjnych ujętych w programach rewitalizacji w podziale na typ programu (dane za 2018 r.)	145
Tabela 33. Liczba Komitetów Rewitalizacji powołanych przez gminy w podziale na typ programu oraz typ gminy	151
Tabela 34. Liczba członków Komitetów Rewitalizacji powołanych przez gminy w podziale na typ programu (wg stanu na koniec 2018 r.).....	151
Tabela 35. Wydatki zaplanowane na finansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych w gminnych programach rewitalizacji według źródeł finansowania i typu gmin [zł]	171
Tabela 36. Wydatki zaplanowane na finansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych w pozaustawowych programach rewitalizacji według źródeł finansowania i typu gmin [zł] ...	172
Tabela 37. Średnie wydatki zaplanowane na finansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych w gminnych programach rewitalizacji według źródeł finansowania i typu gmin [zł]	173
Tabela 38. Średnie wydatki zaplanowane na finansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych w pozaustawowych programach rewitalizacji według źródeł finansowania i typu gmin [zł] ...	173
Tabela 39. Wydatki zaplanowane na finansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych w programach rewitalizacji według źródeł finansowania i typu gmin w próbie celowej [zł]....	174

Tabela 40. Gminne programy rewitalizacji: struktura źródeł finansowania podstawowych przedsięwzięć według typu gmin [zł]	174
Tabela 41. Pozaustawowe programy rewitalizacji: struktura źródeł finansowania podstawowych przedsięwzięć według typu gmin [zł]	175
Tabela 42. Próba celowa: struktura źródeł finansowania podstawowych przedsięwzięć według typu [zł]	175
Tabela 43. Zaangażowanie środków prywatnych i poziom dźwigni finansowej w przypadku dotacji w SSR	180
Tabela 44. Zadania regionu w systemie zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce.....	181
Tabela 45. Zadania administracji centralnej w systemie zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce.....	216
Tabela 46. Analiza adekwatności planowanych przedsięwzięć w stosunku do zdiagnozowanych problemów w sferze społecznej – zestawienie zbiorcze liczby gmin	219
Tabela 47. Analiza adekwatności planowanych przedsięwzięć w stosunku do zdiagnozowanych problemów w sferze społecznej (GPR)	219
Tabela 48. Analiza adekwatności planowanych przedsięwzięć w stosunku do zdiagnozowanych problemów w sferze społecznej (PR)	220
Tabela 49. Plany ustanowienia SSR w obowiązujących gminnych programach rewitalizacji	222
Tabela 50. Pozytywna ocena przydatności narzędzi SSR w opinii gmin posiadających SSR i planujących jej ustanowienie w GPR.....	233
Tabela 51. Analiza wykorzystania narzędzi ustawowych w próbie celowej według typu gminy	234
Tabela 52. Narzędzia ustawowe postrzegane jako potrzebne przy realizacji planowanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych w miastach modelowych posiadających PR/LPR.....	235
Tabela 53. Zmiany indykatorywnych ram finansowych GPR Miasta Wałbrzycha na lata 2016-2025 w wyniku aktualizacji.....	241
Tabela 54. Zręby systemu rewitalizacji w Polsce w 2009 r.	246
Tabela 55. Powierzchnia obszarów zdegradowanych według typu gminy	251
Tabela 56. Liczba mieszkańców obszarów zdegradowanych według typu gminy	252
Tabela 57. Powierzchnia obszarów rewitalizacji według typu gminy	257
Tabela 58. Liczba mieszkańców obszarów rewitalizacji według typu gminy	258
Tabela 59. Powierzchnia terenów wchodzących w skład obszarów rewitalizacji według typu gminy [ha].....	261
Tabela 60. Charakterystyka niezamieszkałych podobszarów rewitalizacji według typu gminy	265
Tabela 61. Liczba podobszarów zdegradowanych i podobszarów rewitalizacji według typu gminy	267
Tabela 62. System rewitalizacji w Polsce w 2020 r.	270

Tabela 63. Projekty z udziałem polskich miast realizowane w ramach programu URBACT III	291
Tabela 64. Tabela rekomendacji	328
Tabela 65. Mocne i słabe strony wynikające z badania systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce.....	341
Tabela 66. Szanse i zagrożenia wynikające z badania systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce.....	346
Tabela 67. Opis kluczowych mocnych stron	348
Tabela 68. Opis kluczowych słabych stron	348
Tabela 69. Opis kluczowych szans.....	349
Tabela 70. Opis kluczowych zagrożeń	350
Tabela 71. Wagi nadane mocnym i słabym stronom, szansom i zagrożeniom	352
Tabela 72. SWOT: Czy zidentyfikowane mocne strony pozwolą wykorzystać nadarżające się szanse?	353
Tabela 73. TOWS: Czy szanse spotęgują mocne strony?	353
Tabela 74. Czy zidentyfikowane mocne strony pozwolą przezwyciężyć zagrożenia?	353
Tabela 75. Czy zagrożenia osłabiają mocne strony?	354
Tabela 76. Czy zidentyfikowane słabe strony nie pozwolą na wykorzystanie nadarżających się szans?	354
Tabela 77. Czy szanse pozwolą przezwyciężyć słabe strony?	355
Tabela 78. Czy zidentyfikowane słabe strony wzmocnią siłę oddziaływań zagrożeń?	355
Tabela 79. Czy zagrożenia spotęgują słabe strony?	355
Tabela 80. Zestawienie zbiorcze analizy SWOT i TOWS.....	356
Tabela 81. Konstrukcja modelu systemu rewitalizacji	364

Spis rysunków

Rysunek 1. Pajęczyna problemów społecznych w obszarze rewitalizacji w Łodzi	88
---	----

Spis map

Mapa 1. Wielkość środków unijnych zaangażowanych w projekty rewitalizacyjne według regionów.....	211
Mapa 2. Średnia powierzchnia obszaru zdegradowanego według regionów	254
Mapa 3. Średnia liczba mieszkańców obszaru zdegradowanego według regionów	255
Mapa 4. Średnia powierzchnia obszaru rewitalizacji według regionów	259
Mapa 5. Średnia liczba mieszkańców obszaru rewitalizacji według regionów	260
Mapa 6. Struktura przestrzenna obszarów rewitalizacji według regionów	263
Mapa 7. Powierzchnia niezamieszkałych podobszarów rewitalizacji według regionów	265
Mapa 8. GPR i PR/LPR według regionów	268
	340

Załączniki

Analiza SWOT/TOWS

Tabela 65. Mocne i słabe strony wynikające z badania systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce

MOCNE STRONY	SŁABE STRONY
Działalność liderów lokalnych poprzez inicjowanie przedsięwzięć i pobudzanie oddolnej aktywności społecznej	Brak wystarczających środków finansowych (zarówno środków własnych, jak i zewnętrznych) pozwalających prowadzić procesy rewitalizacji w gminach w sposób kompleksowy
Dostępność zewnętrznych środków (głównie w ramach RPO) na finansowanie rewitalizacji	Przygotowywanie programów rewitalizacji w celu pozyskiwania środków zewnętrznych na inwestycje infrastrukturalne gmin
Powstanie w ramach diagnoz delimitacyjnych kompleksowych studiów problematyki społecznej z uwzględnieniem różnicowania wewnątrzgminnego	Późne opracowanie Wytycznych oraz wejście w życie ustawy o rewitalizacji w stosunku do rozpoczęcia perspektywy finansowej 2014-2020 – dość krótki czas na przygotowanie PR powodował, iż część gmin nie zdecydowała się na ścieżkę GPR
Fakultatywność rewitalizacji jako zadania własnego gminy	Brak zdolności instytucjonalnej, zasobów kadrowych w wielu gminach do prowadzenia skutecznych działań rewitalizacyjnych
Bardzo dobre rozumienie istoty rewitalizacji w gminach, w których przeprowadzono działania związane z konkursem „Modelowa Rewitalizacja Miast” i prowadzonymi projektami pilotażowymi	Niski stopień wykorzystania narzędzi zaproponowanych w Ustawie o rewitalizacji (zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy w uchwałach delimitacyjnych, SSR, MPR) mimo zdiagnozowania przez gminy negatywnych zjawisk w sferze funkcjonalno-przestrzennej.
Wyznaczone pule środków na projekty grantowe dla przedsięwzięć inicjowanych przez organizacje pozarządowe, przedsiębiorców, wspólnoty mieszkaniowe	Ograniczona rola Komitetów Rewitalizacji w procesie rewitalizacji

MOCNE STRONY	SŁABE STRONY
Pozytywne efekty mechanizmu dotacji do remontów nieruchomości prywatnych położonych w SSR, gdzie zaangażowanie finansowe i organizacyjne inwestorów przewyższa zakres wsparcia podmiotu publicznego	Brak wystarczającego umocowania Zespołów ds. Rewitalizacji w Urzędach Marszałkowskich, brak dostatecznego wsparcia merytorycznego pracowników UM ze strony Ministerstwa i ekspertów
Wysoka ocena gmin skuteczności realizacji zadań Zespołów ds. Rewitalizacji na etapie programowania PR	Brak monitoringu procesów rewitalizacji na poziomie regionalnym (brak umocowania prawnego oraz narzędzi)
Limity ograniczające powierzchnię i liczbę ludności obszaru rewitalizacji określone w Wytycznych i ustawie wymuszające koncentrację działań rewitalizacyjnych	Niskie zainteresowanie sektora prywatnego udziałem w rewitalizacji, zwłaszcza w mniejszych gminach, brak kultury społecznej odpowiedzialności biznesu
Prymat obszarów zamieszkałych w wytyczaniu obszarów rewitalizacji	Niewystarczająca komplementarność projektów infrastrukturalnych i społecznych
Fundamentalna rola problemów społecznych w wyznaczaniu obszarów zdegradowanych	Niska użyteczność prawa pierwokupu, spowodowana brakiem środków finansowych i możliwości profilowania przedmiotowego prawa pierwokupu, wydłużeniem czasu transakcji na rynku nieruchomości, a także zwiększonymi kosztami obsługi tych transakcji.
Absorbacja wiedzy w polskich miastach, zaczerpniętej od zagranicznych partnerów, poprzez adaptacje inspirujących rozwiązań do lokalnych uwarunkowań	Brak systematyczności gmin w monitoringu sytuacji wewnątrzgminnej, powodujący trudności w pozyskaniu aktualnych danych dotyczących sytuacji społeczno-ekonomicznej w wyznaczonych jednostkach delimitacyjnych
Wzrost wiedzy i kompetencji pracowników gmin w zakresie partycypacji społecznej	Niedopasowanie sposobu przygotowania i funkcjonowania PR do potrzeb i warunków na obszarach wiejskich
Wysoka skuteczność narzędzi SSR w gminach, które ją zastosowały	Niski poziom wykorzystania narzędzi przewidzianych w Ustawie o rewitalizacji, brak pionierskich, wzorcowych doświadczeń w tej dziedzinie

MOCNE STRONY	SŁABE STRONY
Wzrost aktywności gospodarczej na obszarach rewitalizacji w efekcie zakończonych prac modernizacyjnych zabudowy i przestrzeni publicznych	Brak możliwości uchwalania GPR w sytuacji prowadzenia działań rewitalizacyjnych na podstawie art. 52 ust. 1 ustawy o rewitalizacji.
Skuteczne możliwości profilowania narzędzia w postaci zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy	Brak wymiany wiedzy i dobrych praktyk na temat rewitalizacji z gminami i regionami w innych państwach
Wysoka skuteczność procesów konsultacyjnych realizowanych w ramach stosowania przez gminy ustawy o rewitalizacji	Brak wystarczającej współpracy, spójności wewnętrznej i ciągłości instytucjonalnej w ramach zarządzania procesami rewitalizacji na poziomie centralnym oraz brak jednego „gospodarza” ustawy o rewitalizacji
Skuteczność Komitetu Rewitalizacji jako instrumentu partycypacji społecznej wprowadzonego ustawą o rewitalizacji	Niska świadomość gmin na temat innych niż środki unijne źródeł finansowania działań rewitalizacyjnych, w tym środków zwrotnych.
	Brak powszechnej praktyki wpisywania przedsięwzięć rewitalizacyjnych do wieloletnich prognoz finansowych, najczęściej dopiero w momencie uzyskania środków zewnętrznych
	Przedłużające się procedury oceny programów rewitalizacji z uwagi na skomplikowany charakter wymagań w stosunku do dotychczasowej praktyki gmin
	Brak doświadczenia pracowników urzędów gmin w tworzeniu programów rewitalizacji, wynikający z tego, iż programy te tworzone były przede wszystkim przez podmioty zewnętrzne.
	Brak usystematyzowania zasad współpracy na linii poziom krajowy-regiony w Wytycznych krajowych, w szczególności jeśli mają być opracowane regionalne polityki rewitalizacji.
	Niska w stosunku do osiągnięć wypracowanych przez polskie gminy

MOCNE STRONY	SŁABE STRONY
	świadomość efektów polskich działań rewitalizacyjnych oraz systemowego ujęcia rewitalizacji za granicą.
	Sztampowość w definiowaniu problemów społecznych na etapie diagnozy delimitacyjnej w gminach
	Wygaśnięcie działań partycypacyjnych w wielu gminach po przyjęciu uchwał w sprawie programu rewitalizacji
	Niski potencjał przedsięwzięć społecznych do faktycznego ograniczania kryzysu w sferze społecznej
	Ograniczenie korzystania z wyremontowanych zasobów mieszkaniowych gmin przez dotychczasowych najemców, nie będących w stanie dostosować się do nowych zasad najmu
	Nietrwałość efektów działań remontowych i modernizacyjnych, którym nie towarzyszyły działania w sferze społecznej
	Niska skuteczność stosowania prawa pierwokupu – możliwość nabycia przez gminę wyłącznie tych nieruchomości, które pojawią się w obrocie rynkowym
	Brak skuteczności narzędzia w postaci podwyższonej stawki podatku od nieruchomości na obszarach rewitalizacji w związku z niezrealizowaniem zapisów obowiązujących planów miejscowych w zakresie zagospodarowania nieruchomości na cele mieszkaniowe, usługowe lub mieszane
	Brak instrumentów oceny skutków zastosowania przez niektóre regiony własnych zasad uszczegóławiających Wytyczne

MOCNE STRONY	SŁABE STRONY
	Brak skuteczności instrumentu RLKS w połączeniu z rewitalizacją
	Sprzeczność zasad przyświecających instrumentowi ZIT z lokalnym podejściem do rewitalizacji

Tabela 66. Szanse i zagrożenia wynikające z badania systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce

SZANSE	ZAGROŻENIA
Poszerzenie katalogu instrumentów pomocy publicznej (pożyczki, zwolnienia, ulgi podatkowe itp.) na obszarze rewitalizacji lub w SSR	Zmniejszenie środków budżetowych gmin na działania rewitalizacyjne oraz na utrzymywanie osobnych stanowisk/wydziałów/biur zajmujących się rewitalizacją
Działania szkoleniowe prowadzone przez IZ RPO dla gmin rozszerzające zakres wiedzy gmin na temat przygotowywania wysokiej jakości diagnoz i programów rewitalizacji, wykorzystania narzędzi ustawowych oraz monitoringu procesów rewitalizacji	Wysoki poziom uzależnienia realizacji procesów rewitalizacji od dostępności środków unijnych
Zwiększenie efektywności rewitalizacji w gminach, poprzez promowanie skutecznych narzędzi włączenia prywatnych podmiotów oraz organizacji pozarządowych	Niekorzystne zmiany na tle społeczno-gospodarczym wynikające z pandemii wywołanej COVID-19, utrudniające skuteczną rewitalizację
Zintensyfikowanie partycypacyjnego modelu planowania projektów i komunikacji społecznej dot. procesu rewitalizacji	Niekorzystne zmiany prawne, ograniczające możliwości prowadzenia rewitalizacji
Większe możliwości dywersyfikacji źródeł finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych	Brak kompleksowej odpowiedzi na problemy społeczne w PR w dłuższej perspektywie czasowej
Upowszechnienie materiałów wypracowanych w ramach pilotaży i projektów modelowych, nie tylko poprzez zasilenie i promocję KCWR, ale realne wykorzystanie dobrych praktyk w procesach szkoleniowych.	Brak rzetelnych ocen efektów i monitoringu procesów rewitalizacji w gminach
Zwiększenie wykorzystania nowych technologii informatycznych o charakterze interaktywnym w procesach partycypacji i konsultacji społecznych	Brak zainteresowania interesariuszy procesami rewitalizacji prowadzonymi w gminach

SZANSE	ZAGROŻENIA
Zapewnienie procesów szkoleniowych oraz dostępu do wiedzy eksperckiej dla członków Komitetów Rewitalizacji	Traktowanie przez gminy rewitalizacji jako zbioru zaplanowanych do realizacji statutowych zadań gmin
Rezygnacja z zapisów art. 52 ust. 1 ustawy o rewitalizacji uniemożliwiającej uchwalanie GPR w sytuacji prowadzenia działań rewitalizacyjnych na podstawie ustawy o samorządzie gminnym	Niska skuteczność rewitalizacji na obszarach wiejskich z uwagi na brak profilowanego instrumentu/schematu wsparcia obszarów wiejskich oraz obszarów wiejskich w gminach miejsko-wiejskich
Wykorzystanie martwego dotychczas przepisu art. 16 a ustawy o rewitalizacji do ustalenia wskaźników rezultatu do oceny efektywności kosztowej działań współfinansowanych ze środków UE.	Brak zakorzenienia ustawy o rewitalizacji w jednym z ministerstw
Poprawa użyteczności narzędzia administracyjnego trybu wyjaśniania stanów prawnych nieruchomości poprzez uzupełnienie art. 32 ustawy o rewitalizacji, np. o możliwość skutecznego uznania za dostarczoną informację w postaci obwieszczenia na nieruchomości, jeśli na podstawie danych zawartych w księgach wieczystych i katastrze nie można ustalić właścicieli i ich spadkobierców.	Brak promocji narzędzi wynikających z ustawy o rewitalizacji
	Brak szkoleń dla Zespołów ds. Rewitalizacji z zakresu zarządzania rewitalizacją na poziomie regionalnym i monitorowania jej efektów
	Brak wystarczającej koncentracji działań na obszarze rewitalizacji do skutecznego prowadzenia procesu
	Dalszy niski poziom wykorzystania narzędzi ustawowych, w szczególności dotacji do remontów w ramach SSR, zwiększających zaangażowanie podmiotów prywatnych w rewitalizację

Tabela 67. Opis kluczowych mocnych stron

MOCNE STRONY	OPIS
Fundamentalna rola problemów społecznych w wyznaczaniu obszarów zdegradowanych	Dzięki ustanowieniu w ustawie o rewitalizacji obowiązku wyznaczenia obszaru zdegradowanego na podstawie występowania negatywnych zjawisk w sferze społecznej (w połączeniu ze zjawiskiem z co najmniej jednej ze sfer – gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej, technicznej), a także zaznaczeniu znaczenia kwestii społecznych w Wytycznych, wśród gmin wzrosła świadomość i idei procesów rewitalizacji. Programy rewitalizacji konstruowano w sposób pozwalający przynajmniej w pewnym stopniu odpowiedzieć na problemy społeczne, nie ograniczając się wyłącznie do planowania inwestycji infrastrukturalnych. Dodatkowo sprzyjała temu zasada komplementarności działań współfinansowanych z EFRR i EFS w ramach środków unijnych, po które gminy często sięgają, by dofinansować planowane przedsięwzięcia.
Limity ograniczające powierzchnię i liczbę ludności obszaru rewitalizacji określone w Wytycznych i ustawie wymuszające koncentrację działań rewitalizacyjnych	Założenia ustawy o rewitalizacji, powielone dodatkowo w Wytycznych, mówiące o maksymalnej powierzchni obszaru rewitalizacji w wielkości 20% całkowitej powierzchni gminy, a także liczbie ludności nie przekraczającej 30% liczby wszystkich mieszkańców gminy, pozwoliły zminimalizować ryzyko nadmiernego rozproszenia działań rewitalizacyjnych. Zapobiegły także realizacji procesów na terenie całych miast, bez ich skupienia na obszarze wymagającym szczególnie skoncentrowanych działań. Pozwoliło to na dokonanie swego rodzaju priorytetyzacji poszczególnych części miast pod kątem występujących w nich negatywnych zjawisk, w szczególności społecznych.
Dostępność zewnętrznych środków (głównie w ramach RPO) na finansowanie rewitalizacji	Mnogość działań zrealizowanych dotychczas na polu rewitalizacji w Polsce mogła mieć miejsce głównie ze względu na uruchomienie możliwości wsparcia finansowego rewitalizacji w ramach funduszy unijnych, przede wszystkim w regionalnych programów operacyjnych. Gminy nie dysponują wystarczającymi środkami pozwalającymi samodzielnie prowadzić ten proces, a ponieważ rewitalizacja jest fakultatywnym zadaniem własnym gminy, perspektywa dodatkowego finansowania na rzecz redukcji problemów na obszarach zdegradowanych stała się atrakcyjną formą finansowania pilnych zadań gmin.

Tabela 68. Opis kluczowych słabych stron

SŁABE STRONY	OPIS
Brak wystarczających środków finansowych (zarówno środków własnych, jak i zewnętrznych) pozwalających prowadzić procesy	Najczęściej wskazywaną w trakcie badania barierą utrudniającą realizację działań rewitalizacyjnych jest ograniczona pula środków finansowych. Jako niewystarczające oceniane są zarówno zasoby budżetowe

SŁABE STRONY	OPIS
rewitalizacji w gminach w sposób kompleksowy	gmin, jak i dostępne środki zewnętrzne (w tym także środki unijne). Dodatkowo, niski jest także poziom zaangażowania środków prywatnych. Brak możliwości finansowania działań rewitalizacyjnych skutkuje tym, iż samorządy nie są w stanie zrealizować wszystkich przedsięwzięć wpisanych do programów, przez co interwencja traci walor kompleksowości.
Przygotowywanie programów rewitalizacji w celu pozyskiwania środków zewnętrznych na inwestycje infrastrukturalne gmin	W większości gmin programy rewitalizacji postrzegane są przede wszystkim jako narzędzie umożliwiające pozyskiwanie zewnętrznych środków finansowania inwestycji, a nie jako dokument prezentujący kompleksowy plan rozwiązania zdiagnozowanych problemów, wypracowany w oparciu o zasadę partycypacji. W wielu gminach, zwłaszcza niewielkich gminach wiejskich, przystąpienie do procedury opracowywania programu nie wynikało z uzasadnionej potrzeby przeprowadzenia procesu rewitalizacji, ale z obawy przed utratą możliwości pozyskania środków przeznaczonych na ten cel w regionalnych programach operacyjnych.
Brak wystarczającej współpracy, spójności wewnętrznej i ciągłości instytucjonalnej w ramach zarządzania procesami rewitalizacji na poziomie centralnym oraz brak jednego „gospodarza” ustawy o rewitalizacji	Zapewnienie odpowiedniego zarządzania procesami rewitalizacji w Polsce jest w dużym stopniu zależne od spójności systemowej na poziomie centralnym. W Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej istnieją 3 departamenty, do których przypisane są zadania związane z rewitalizacją, jednak nie istnieje żadna sformalizowana forma przepływu informacji pomiędzy departamentami, umożliwiająca efektywną koordynację procesów. Brak jest także współpracy międzyresortowej w zakresie rewitalizacji (np. z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi). Nie zapewniono dotychczas ciągłości instytucjonalnej w zakresie zarządzania systemem rewitalizacji z uwagi na zmieniające się kompetencje i zespoły różnych resortów, co utrudnia wypracowywanie kolejnych rozwiązań udoskonalających system.

Tabela 69. Opis kluczowych szans

SZANSE	OPIS
--------	------

SZANSE	OPIS
<p>Poszerzenie katalogu instrumentów pomocy publicznej (pożyczki, zwolnienia, ulgi podatkowe itp.) na obszarze rewitalizacji lub w SSR</p>	<p>Ze względu na różnorodność działań wchodzących w skład procesów rewitalizacji zasadne jest wsparcie procesów rewitalizacji dodatkowymi instrumentami pomocy publicznej. Zastosowanie różnego typu instrumentów finansowych pozwoliłoby zaspokajać potrzeby różnych interesariuszy, w zależności od ich potrzeb. Tego typu rozwiązanie zwiększa możliwości stymulacji procesów rozwojowych, np. w sferze gospodarczej, a także otwiera szansę większego zaangażowania finansowego podmiotów prywatnych w rewitalizację.</p>
<p>Działania szkoleniowe prowadzone przez IZ RPO dla gmin rozszerzające zakres wiedzy gmin na temat przygotowywania wysokiej jakości diagnoz i programów rewitalizacji, wykorzystania narzędzi ustawowych oraz monitoringu procesów rewitalizacji</p>	<p>Dużą barierą w skutecznym prowadzeniu procesów rewitalizacji w gminach stał się niepełny dostęp do wiedzy na temat właściwego programowania, prowadzenia procesów partycypacji, a także użyteczności narzędzi dostępnych w ustawie o rewitalizacji. W gminach panuje przekonanie o dużym stopniu skomplikowania przygotowywania programu rewitalizacji w oparciu o ustawę o rewitalizacji, a także czasochłonność tego procesu. Wynika to jednak w dużej mierze z braku wcześniejszych doświadczeń gmin w zakresie szerokich konsultacji społecznych, czy systematycznego monitoringu sytuacji wewnątrzgminnej. Przeprowadzenie cykli szkoleń pozwalających nabyć gminom niezbędną wiedzę, znacznie zwiększy szanse na powodzenie zarówno w przygotowywaniu programów, jak i ich realizacji i monitoringu.</p>
<p>Większe włączenie interesariuszy (również finansowe) w proces rewitalizacji na etapie realizacji przedsięwzięć, zwłaszcza przedsiębiorców i organizacji pozarządowych</p>	<p>Dotychczasowa praktyka pokazuje, że nie wypracowano wystarczających standardów współpracy pomiędzy samorządami gminnymi a podmiotami prywatnymi, nikt nie jest także ich zaangażowanie finansowe w przedsięwzięcia rewitalizacyjne. Jednocześnie w wielu gminach wciąż niewielkie zaangażowanie obserwowane jest w przypadku organizacji pozarządowych. Ich rola na rzecz programów rewitalizacji jest większa w dużych miastach, o rozwiniętej kulturze współdziałania i aktywności lokalnej. Niewątpliwie zwiększenie udziału wskazanych podmiotów w procesach rewitalizacji, wpłynęłoby na ich kompleksowość i skuteczność. Dywersyfikacja źródeł finansowania oraz zacieśnianie współpracy poprzez tworzenie struktur instytucjonalnych i powiązań pozostaje także nie bez znaczenia dla trwałości działań.</p>

Tabela 70. Opis kluczowych zagrożeń

ZAGROŻENIA	OPIS
------------	------

ZAGROŻENIA	OPIS
Zmniejszenie środków budżetowych gmin na działania rewitalizacyjne oraz na utrzymywanie osobnych stanowisk/wydziałów/biur zajmujących się rewitalizacją	Zmniejszenie rangi procesów rewitalizacji przejawiające się niższymi niż dotychczas nakładami przeznaczonymi na realizację celów programów, będzie miało odzwierciedlenie w zahamowaniu dotychczasowego ograniczania poziomu degradacji obszarów rewitalizacji. Ryzyko zmniejszenia środków budżetowych oraz stanowisk w urzędach na cele rewitalizacyjne może mieć negatywny wpływ na działania dotychczas zrealizowane – istnieje prawdopodobieństwo zmniejszenia ich znaczenia z uwagi na brak pełnej kompleksowości działań i ich całościowego wykonania.
Wysoki poziom uzależnienia realizacji procesów rewitalizacji od dostępności środków unijnych	Z uwagi na istotną rolę środków UE w finansowaniu rewitalizacji w perspektywie unijnej 2014-2020 i ich popularność wśród gmin, istnieje niebezpieczeństwo funkcjonowania dużej zależności procesów rewitalizacji w gminach od możliwości ich finansowania z funduszy unijnych. Rodzi to ryzyko ograniczenia procesów rewitalizacji w sytuacji zmniejszenia puli funduszy unijnych dostępnych na ten cel. Gminy nie dysponują wystarczającymi środkami budżetowymi na ograniczanie degradacji w sposób kompleksowy – środki unijne są atrakcyjną formą zaspakajania pilnych potrzeb w tym zakresie.
Niska skuteczność rewitalizacji na obszarach wiejskich z uwagi na brak profilowanego instrumentu/schematu wsparcia obszarów wiejskich oraz obszarów wiejskich w gminach miejsko-wiejskich	Wytyczne krajowe oraz ustawa o rewitalizacji nie uregulowały różnic w podejściu do rewitalizacji na obszarach miejskich i wiejskich. Z racji ich odmienności, różna jest skala oraz charakter tych procesów na obu typach obszarów. Specyfika obszarów wiejskich wskazuje na potrzebę stosowania wobec nich odrębnych zasad odnowy obszarów zdegradowanych. Jednolite zasady – zarówno programowania, jak i wdrażania sprawiły gminom wiejskim trudności z uwagi na niższy potencjał instytucjonalny niż w miastach, a także niedopasowanie niektórych przepisów do charakteru czy możliwości tych jednostek terytorialnych. Brak odpowiednich instrumentów profilujących wsparcie rewitalizacji w gminach wiejskich i na obszarach wiejskich gmin miejsko-wiejskich wiąże się z ryzykiem nieefektywnego wydatkowania środków, w szczególności funduszy unijnych, a także niepowodzeniem kompleksowości podejścia do procesu i brakiem spodziewanych efektów.

Tabela 71. Wagi nadane mocnym i słabym stronom, szansom i zagrożeniom

MOCNE STRONY	WAGA	SŁABE STRONY	WAGA
Fundamentalna rola problemów społecznych w wyznaczaniu obszarów zdegradowanych	0,3	Brak wystarczających środków finansowych (zarówno środków własnych, jak i zewnętrznych) pozwalających prowadzić procesy rewitalizacji w gminach w sposób kompleksowy	0,3
Limity ograniczające powierzchnię i liczbę ludności obszaru rewitalizacji określone w Wytycznych i ustawie wymuszające koncentrację działań rewitalizacyjnych	0,2	Przygotowywanie programów rewitalizacji w celu pozyskiwania środków zewnętrznych na inwestycje infrastrukturalne gmin	0,3
Dostępność zewnętrznych środków (głównie w ramach RPO) na finansowanie rewitalizacji	0,5	Brak wystarczającej współpracy, spójności wewnętrznej i ciągłości instytucjonalnej w ramach zarządzania procesami rewitalizacji na poziomie centralnym oraz brak jednego „gospodarza” ustawy o rewitalizacji	0,4
RAZEM	1	RAZEM	1

SZANSE	WAGA	ZAGROŻENIA	WAGA
Poszerzenie katalogu instrumentów pomocy publicznej (pożyczki, zwolnienia, ulgi podatkowe itp.) na obszarze rewitalizacji lub w SSR	0,3	Zmniejszenie środków budżetowych gmin na działania rewitalizacyjne oraz na utrzymywanie osobnych stanowisk/wydziałów/biur zajmujących się rewitalizacją	0,4
Działania szkoleniowe prowadzone przez IZ RPO dla gmin rozszerzające zakres wiedzy gmin na temat przygotowywania wysokiej jakości diagnoz i programów rewitalizacji, wykorzystania narzędzi ustawowych oraz monitoringu procesów rewitalizacji	0,4	Wysoki poziom uzależnienia realizacji procesów rewitalizacji od dostępności środków unijnych	0,4
Większe włączenie interesariuszy (również finansowe) w proces rewitalizacji na etapie realizacji przedsięwzięć, zwłaszcza przedsiębiorców i organizacji pozarządowych	0,3	Niska skuteczność rewitalizacji na obszarach wiejskich z uwagi na brak profilowanego instrumentu/schematu wsparcia obszarów wiejskich oraz obszarów wiejskich w gminach miejsko-wiejskich	0,2
RAZEM	1	RAZEM	1

Tabela 72. SWOT: Czy zidentyfikowane mocne strony pozwolą wykorzystać nadarzające się szanse?

Mocne strony/ Szanse	Mocna strona 1	Mocna strona 2	Mocna strona 3	Waga	Liczba interakcji	Iloczyn wag i interakcji	Ranga
Szansa 1	1	1	0	0,3	2	0,6	2
Szansa 2	1	1	0	0,4	2	0,8	1
Szansa 3	1	0	0	0,3	1	0,3	3
Waga	0,3	0,2	0,5				
Liczba interakcji	3	2	0				
Iloczyn wag i interakcji	0,9	0,4	0				
Ranga	1	2	3				
Suma interakcji					10		
Suma iloczynów						3	

Tabela 73. TOWS: Czy szanse spotęgują mocne strony?

Szanse/ Mocne strony	Szansa 1	Szansa 2	Szansa 3	Waga	Liczba interakcji	Iloczyn wag i interakcji	Ranga
Mocna strona 1	0	1	1	0,3	2	0,6	2
Mocna strona 2	0	1	0	0,2	1	0,2	3
Mocna strona 3	1	0	1	0,5	2	1	1
Waga	0,3	0,4	0,3				
Liczba interakcji	1	2	2				
Iloczyn wag i interakcji	0,3	0,8	0,6				
Ranga	3	1	2				
Suma interakcji					10		
Suma iloczynów						3,5	

Tabela 74. Czy zidentyfikowane mocne strony pozwolą przezwyciężyć zagrożenia?

Mocne strony/ Zagrożenia	Mocna strona 1	Mocna strona 2	Mocna strona 3	Waga	Liczba interakcji	Iloczyn wag i interakcji	Ranga
Zagrożenie 1	0	0	1	0,4	1	0,4	1
Zagrożenie 2	0	0	0	0,4	0	0	3
Zagrożenie 3	0	0	1	0,2	1	0,2	2
Waga	0,3	0,2	0,5				
Liczba interakcji	0	0	2				

Iloczyn wag i interakcji	0	0	1				
Ranga	2	3	1				
Suma interakcji					4		
Suma iloczynów						1,6	

Tabela 75. Czy zagrożenia osłabiają mocne strony?

Zagrożenia/ Mocne strony	Zagrożenie 1	Zagrożenie 2	Zagrożenie 3	Waga	Liczba interakcji	Iloczyn wag i interakcji	Ranga
Mocna strona 1	1	1	1	0,3	3	0,9	1
Mocna strona 2	0	0	1	0,2	1	0,2	2
Mocna strona 3	0	0	0	0,5	0	0	3
Waga	0,4	0,4	0,2				
Liczba interakcji	1	1	2				
Iloczyn wag i interakcji	0,4	0,4	0,4				
Ranga	2	1	3				
Suma interakcji					8		
Suma iloczynów						2,3	

Tabela 76. Czy zidentyfikowane słabe strony nie pozwolą na wykorzystanie nadarżających się szans?

Słabe strony/ Szanse	Słaba strona 1	Słaba strona 2	Słaba strona 3	Waga	Liczba interakcji	Iloczyn wag i interakcji	Ranga
Szansa 1	0	0	1	0,3	1	0,3	1
Szansa 2	0	0	0	0,4	0	0	2
Szansa 3	0	0	0	0,3	0	0	3
Waga	0,3	0,3	0,4				
Liczba interakcji	0	0	1				
Iloczyn wag i interakcji	0	0	0,4				
Ranga	2	3	1				
Suma interakcji					2		
Suma iloczynów						0,7	

Tabela 77. Czy szanse pozwolą przewyciężyć słabe strony?

Szanse/ Słabe strony	Szansa 1	Szansa 2	Szansa 3	Waga	Liczba interakcji	Iloczyn wag i interakcji	Ranga
Słaba strona 1	0	1	1	0,3	2	0,6	1
Słaba strona 2	0	1	1	0,3	2	0,6	2
Słaba strona 3	0	0	0	0,4	0	0	3
Waga	0,3	0,4	0,3				
Liczba interakcji	0	2	2				
Iloczyn wag i interakcji	0	0,8	0,6				
Ranga	3	1	2				
Suma interakcji					8		
Suma iloczynów						2,6	

Tabela 78. Czy zidentyfikowane słabe strony wzmocnią siłę oddziaływań zagrożeń?

Słabe strony/ Szanse	Słaba strona 1	Słaba strona 2	Słaba strona 3	Waga	Liczba interakcji	Iloczyn wag i interakcji	Ranga
Zagrożenie 1	1	1	0	0,4	2	0,8	1
Zagrożenie 2	1	1	0	0,4	2	0,8	2
Zagrożenie 3	1	1	1	0,2	3	0,6	3
Waga	0,3	0,3	0,4				
Liczba interakcji	3	3	1				
Iloczyn wag i interakcji	0,9	0,9	0,4				
Ranga	1	2	3				
Suma interakcji					14		
Suma iloczynów						4,4	

Tabela 79. Czy zagrożenia spotęgują słabe strony?

Szanse/ Słabe strony	Zagrożenie 1	Zagrożenie 2	Zagrożenie 3	Waga	Liczba interakcji	Iloczyn wag i interakcji	Ranga
Słaba strona 1	1	1	1	0,3	3	0,9	1
Słaba strona 2	1	1	1	0,3	3	0,9	2
Słaba strona 3	0	1	1	0,4	2	0,8	3
Waga	0,4	0,4	0,2	-	-	-	-
Liczba interakcji	2	3	3	-	-	-	-
Iloczyn wag i	0,8	1,2	0,6	-	-	-	-

Szanse/ Słabe strony	Zagrożenie 1	Zagrożenie 2	Zagrożenie 3	Waga	Liczba interakcji	Iloczyn wag i interakcji	Ranga
interakcji							
Ranga	2	1	3	-	-	-	-
Suma interakcji					16	-	-
Suma iloczynów						5,2	

Tabela 80. Zestawienie zbiorcze analizy SWOT i TOWS

Kombinacja	Wyniki analizy SWOT: Suma interakcji	Wyniki analizy SWOT: Suma iloczynów	Wyniki analizy TOWS: Suma interakcji	Wyniki analizy TOWS: Suma iloczynów	Zestawienie zbiorcze SWOT/TOWS: Suma interakcji	Zestawienie zbiorcze SWOT/TOWS: Suma iloczynów
Mocne strony/ Szanse	10	3	10	3,5	20	6,5
Mocne strony/ Zagrożenia	4	1,6	8	2,3	12	3,9
Słabe strony/ Szanse	2	0,7	8	2,6	10	3,3
Słabe strony/ Zagrożenia	14	4,4	16	5,2	30	9,6

Uzyskane wyniki zbiorcze analizy SWOT/TOWS wskazują, że przy zdefiniowanej konfiguracji czynników wewnętrznych i zewnętrznych oraz ustalonym systemie wag najbardziej pożądanym wariantem będzie działanie oparte na wykorzystaniu słabych stron i zagrożeń. Dla powyższych wyników byłaby to strategia defensywna (mini-mini), polegająca na przeciwdziałaniu słabym stronom i pojawiającym się zagrożeniom.

Siła oddziaływania słabych stron oraz zagrożeń jest w dużej mierze determinowana sytuacją finansową gmin. Wejście w życie ustawy o rewitalizacji nie niosło za sobą środków finansowych na poziomie krajowym, dedykowanych wsparciu działań gmin w tym zakresie. Podstawowym źródłem finansowania zewnętrznego miały stać się regionalne programy operacyjne. Zastryk tych środków miał pozytywny wpływ na podjęcie wysiłków związanych z wyprowadzaniem obszarów zdegradowanych z kryzysu. Słabą stroną okazał się jednak zdecydowany brak wystarczających środków finansowych (zarówno własnych, jak i zewnętrznych), które pozwoliłyby gminom prowadzić procesy rewitalizacji w kompleksowy sposób. Przeciwdziałanie temu problemowi jest możliwe przede wszystkim dzięki większej mobilizacji kapitału prywatnego. Jest to możliwe zarówno dzięki zachętom finansowym, takim jak pożyczki, zwolnienia, czy ulgi podatkowe, lecz także dzięki skutecznej promocji tych rozwiązań i intensyfikacji relacji gmin z podmiotami prywatnymi. Jednocześnie gminy

powinny uzyskać wiedzę na temat innych możliwych źródeł finansowania rewitalizacji, które nie były im wcześniej znane lub rozważane.

Fundusze unijne zostały nadane dużą rolę w finansowaniu rewitalizacji. Zawiera się to przede wszystkim w Wytycznych, ale również wiąże się z powszechną dostępnością środków w ramach PI 9b w regionalnych programach operacyjnych i wciąż obecnym w świadomości samorządów postrzeganiem kwestii rewitalizacji jako „upiększania” rynków miejskich czy remontów budynków. Sprawia to, że dla licznej reprezentacji gmin, uruchomienie funduszy na rewitalizację w RPO, stało się głównym motywatorem do przygotowania programu rewitalizacji, pozwalającego uzyskać dodatkowe punkty w drodze po środki unijne. Mankamentem stało się więc podporządkowywanie wymogom stawianym przez ustawę o rewitalizacji bądź Wytyczne, bez szerszej koncepcji i wizji towarzyszącej planowanym projektom. Rewitalizacja w wielu przypadkach stała się więc swego rodzaju wytrychem do finansowania statutowych inwestycji gminnych. Brak refleksji nad sposobem wydatkowania środków stwarza zagrożenie dla skutecznej realizacji potrzeb i celów procesów rewitalizacyjnych w gminach. Przeciwdziałanie omówionej słabej stronie jest możliwe głównie dzięki realizowanym na poziomie regionalnym lub centralnym skutecznym działaniom szkoleniowym skierowanym wobec gmin oraz promującym rewitalizację jako fakultatywne zadanie gmin, pożądane w miastach faktycznie zmagających się z licznymi problemami w różnych sferach.

Istotną słabą stroną zidentyfikowaną w badaniu, rzutującą na potencjalne dalsze powodzenie i skuteczność procesów rewitalizacji, jest brak spójności wewnętrznej, wystarczającej współpracy oraz ciągłości instytucjonalnej na poziomie centralnym, zapewniających efektywne zarządzanie nad systemem. Istotnym elementem mogącym wpłynąć na ten problem, jest zapewnienie stałej, sformalizowanej formy współpracy pomiędzy wszystkimi resortami stykającymi się z zagadnieniem rewitalizacji oraz między departamentami wewnątrz ministerstw wiodących w zakresie rewitalizacji. Niezwykle ważne jest funkcjonowanie stałych grup roboczych czy zespołów, dla których rewitalizacja stanie się głównym, jeśli nie jedynym, obszarem delegowanych zadań. Co najmniej jedna wspólna grupa powinna funkcjonować w przypadku MFiPR i MR. Powinna ona mieć możliwość realnego wpływu i decyzyjności w kreowaniu usprawnień związanych z systemem rewitalizacji. Dodatkowo, w miarę potrzeb, powinien zostać przywrócony międzyresortowy zespół ds. rewitalizacji, zapewniający bieżący przepływ informacji i spójny przekaz w licznych, horyzontalnych obszarach, na które składa się rewitalizacja.

Znacznym zagrożeniem dla systemu rewitalizacji jest ograniczenie środków budżetowych gmin na działania rewitalizacyjne w szerokim rozumieniu. Z jednej strony, problem ten może wiązać się z efektami pandemii spowodowanej COVID-19, wpływającymi na ogólną koniunkturę gospodarczą i pogłębianie problemów społecznych, co wiąże się z ryzykiem ograniczania uwagi kierowanej na konkretne, wyznaczone obszary wymagające wsparcia, a mobilizacją sił i zasobów na ograniczanie problemów na obszarze całych gmin. Z drugiej



strony, wysiłki gmin włożone w przygotowanie PR, w szczególności GPR, a także brak możliwości realizacji większości projektów wpisanych do PR z uwagi na ograniczone środki dostępne w RPO, wywołują zagrożenie rozczarowania samorządów funkcjonującym systemem i niechęć dalszego profilowania wsparcia wobec najbardziej potrzebujących obszarów. Ograniczanie tego zagrożenia wymaga intensywnych działań szkoleniowych, wspomagających gminy w procesie przygotowywania takich programów, które będą mogły w sposób realny, spójny i kompleksowy odpowiadać na problemy obszarów rewitalizacji. Samorzady powinny w większym stopniu nabyć świadomości znaczenia jakości przygotowywanych przedsięwzięć oraz powiązań między nimi, oraz odejść od praktyki zawierania w PR znacznej ilości projektów, nie mających ze sobą żadnych korelacji.

Innym zidentyfikowanym zagrożeniem o istotnej wadze, jest dalsze, duże uzależnienie prowadzenia rewitalizacji od dostępności środków unijnych. Ponieważ obecnie problem ten dotyczy znacznej części gmin posiadających GPR i LPR, zarówno programy obowiązujące w dłuższej perspektywie czasowej (po roku 2023), jak i nowe programy, które powstaną po roku 2023, mogą być w dalszym ciągu oparte na przeważającym finansowaniu przedsięwzięć ze środków UE. Możliwe jest również ograniczenie skali rewitalizacji z uwagi na mniejszą pulę środków unijnych w perspektywie finansowej 2021-2027. W tym zakresie istotne jest, by gminy uzyskały wiedzę na temat szerokiej możliwości finansowania działań rewitalizacyjnych. Motywacja samorządów do podejmowania lub kontynuacji procesów rewitalizacji może stać się większa także dzięki wskazywaniu różnorodnych, skutecznych form zachęt i promocji rewitalizacji na poziomie lokalnym, co wzmocni zaangażowanie różnych interesariuszy.

Obecny system rewitalizacji nie wyłącza obszarów wiejskich z możliwości prowadzenia procesu w taki sam sposób, jak w miastach. Niemniej, rewitalizacja na wsi okazuje się mniej skuteczna z uwagi na niedopasowanie jej założeń do specyfiki tych obszarów. Gminy wiejskie stanowiły dotychczas liczną grupę posiadaczy PR, a także liczną grupę odbiorców środków pochodzących z RPO. Rodzi to zagrożenie nieefektywnego i nieskutecznego wydatkowania części funduszy oraz brak możliwości prowadzenia spójnych procesów. Obszary wiejskie zmagają się ponadto, z uwagi na niższy potencjał instytucjonalny i kadrowy niż w miastach, z licznymi trudnościami związanymi z etapem przygotowywania PR. Przeciwdziałanie tym zagrożeniom jest możliwe w momencie uruchomienia dedykowanych mechanizmów wsparcia i stworzenie odpowiednich narzędzi dla obszarów wiejskich, pozwalających prowadzić rewitalizację przy dopasowaniu do charakterystycznych dla nich potrzeb i problemów. Odpowiedni schemat wsparcia powinien zostać wypracowany na poziomie centralnym.

Studia przypadku

Dotacje do remontów w ramach Specjalnej Strefy Rewitalizacji we Włocławku

Od 2019 r. Miasto Włocławek, dzięki utworzeniu Specjalnej Strefy Rewitalizacji, udziela właścicielom i użytkownikom wieczystym prywatnych budynków dotacji na wykonanie robót budowlanych, konserwatorskich i restauratorskich. Warunkiem otrzymania dotacji jest położenie nieruchomości w obszarze rewitalizacji (którego granice są również granicami SSR) oraz przyczynianie się danej inwestycji do realizacji przedsięwzięć przewidzianych w GPR.

Miasto oferuje różne wysokości dofinansowania (od 30% do 50%) w zależności od rodzaju i zakresu prowadzonych prac. W 2019 r. wsparcie finansowe w łącznej wysokości 836 883,74 zł zostało udzielone na realizację prac budowlanych w 6 nieruchomościach. Kwota przeznaczona na dotacje do remontów w 2020 r. wynosi 1,5 mln zł. Zainteresowanie uzyskaniem wsparcia zadeklarowało 15 właścicieli nieruchomości.

Realizacja tego rodzaju przedsięwzięcia w ramach GPR wynikała z potrzeby odnowy zdegradowanej tkanki mieszkaniowej zabudowy śródmiejskiej. Efektem prowadzonych prac jest nie tylko poprawa stanu technicznego remontowanych budynków, ale także zwiększenie bezpieczeństwa i komfortu życia mieszkańców tychże nieruchomości, ogólny wzrost atrakcyjności inwestycyjnej i mieszkaniowej Śródmieścia, a także bardziej sprzyjające warunki do spędzania czasu w przyjaznej przestrzeni publicznej.

Udzielenie wsparcia w postaci dotacji na prace remontowe pozwoliło skutecznie zaangażować w proces rewitalizacji podmioty prywatne (w tym przedsiębiorców), a co za tym idzie, wykorzystać w ramach realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych kapitał prywatny. Tego rodzaju działania wpisują się w założenia nowoczesnego podejścia do rewitalizacji, które zakłada, iż należy dążyć do zachowania komplementarności źródeł finansowania prowadzonych działań. Jest to szczególnie ważne w kontekście spodziewanego zmniejszenia wysokości dostępnych środków unijnych w przyszłej perspektywie finansowej oraz ograniczonych budżetów gmin.

Zastosowanie narzędzia dotacji do remontów może sprawdzić się w gminach, w których istotną barierą dla dalszego rozwoju danej przestrzeni jest stan techniczny budynków. Remont ten powinien być jednak impulsem do dalszych zmian o charakterze społeczno-gospodarczym (pojawienie się nowych działalności gospodarczych, zwiększenie liczby miejsc pracy, uporządkowanie i aranżacja przestrzeni publicznej, organizowanie wydarzeń o charakterze kulturalnym czy rozrywkowym).

Latarnicy Społeczni i Gospodarze Obszaru w Łodzi

W wyniku pilotażu pn. „Opracowanie modelu prowadzenia rewitalizacji obszarów miejskich na wybranym obszarze w Mieście Łodzi – etap 2” stworzono w Urzędzie Miasta Łodzi stanowiska Latarników Społecznych oraz Gospodarzy Obszaru. Z uwagi na to, iż

rewitalizacja dotyczy nie tylko określonego obszaru, ale przede wszystkim jego mieszkańców oraz innych interesariuszy, istotne jest, aby decyzje i ich komunikacja nie zachodziły wyłącznie na poziomie centralnym, ale aby były omawiane z samymi podmiotami podejmowanych działań - w tym przeprowadzkowych. Zadaniem Gospodarzy i Latarników jest informowanie i wspieranie mieszkańców w neutralizacji stresu związanego ze zmianą miejsca zamieszkania w trakcie działań rewitalizacyjnych.

Gospodarze Obszarów odpowiadają za stronę organizacyjną i logistykę całego przedsięwzięcia. Dzięki kontaktowi z mieszkańcami mogą również oszacować, czy dane osoby nie potrzebują szerszego zakresu pomocy wykraczającej poza zapewnienie łatwego dostępu do informacji. Taka zindywidualizowana praca z mieszkańcami, ukierunkowana na rozwiązanie głównie „miękkich”, społecznych problemów utrudniających im przeprowadzkę, jest już zadaniem Latarnika Społecznego. Współtworzy on m.in. Indywidualny Plan Wsparcia. Dodatkowo, we współpracy z przedstawicielami innych osób i instytucji, może zespołowo, kompleksowo dążyć do poprawy sytuacji życiowej danej osoby/rodziny, dbając o wielopłaszczyznowość podejmowanych aktywności. Gospodarze Obszarów i Latarnicy Społeczni pracują w parach (dla danego obszaru), a dodatkowo we współpracy z innymi osobami na tych stanowiskach. Strukturalnie, są oni zatrudnieni przez Biuro ds. Rewitalizacji Urzędu Miasta Łodzi. Na czele 16 osobowego zespołu stoi jego koordynator.

Powołanie Gospodarzy Obszarów i Latarników Społecznych umożliwiło mieszkańcom terenów rewitalizowanych dostęp do wiedzy o podejmowanych działaniach. Co istotne, informacje te nie są podawane w sposób wystandaryzowany, lecz dopasowany do możliwości intelektualnych i potrzeb społecznych danej osoby. Pracownicy urzędu mogą szczególnie problemowe kwestie wyjaśniać, opisywać na przykładach, odwoływać się do konkretnych, lokalnych historii. Tym samym interesariusze GPR odczuwają mniejsze poczucie niepewności względem czekających ich działań. Szczególną zaletą funkcjonowania Latarników Społecznych jest również patrzenie przez nich szeroko na problem rewitalizacji oraz współpraca z innymi instytucjami umożliwiającymi rozwiązywanie identyfikowanych problemów społecznych w danym środowisku.

Funkcja Menadżera Śródmieścia w Lublinie

Przyczynkiem do powołania funkcji Menadżera Śródmieścia w Lublinie stała się potrzeba zapewnienia sprawnego przepływu informacji pomiędzy przedsiębiorcami oraz innymi interesariuszami rewitalizacji, a poszczególnymi komórkami organizacyjnymi urzędu miasta. Osoba pełniąca zadania Menadżera odpowiada za przekazywanie do załatwienia spraw urzędowych dotyczących mieszkańców danej ulicy/osiedla/dzielnicy. Nierzadko są to zadania drobne, dla których trudnością jest odnalezienie właściwego wydziału lub urzędnika do rozwiązania danego problemu. Menadżer Śródmieścia jest również odpowiedzialny za przygotowanie „Księgi standardów dla Starego Miasta”, czyli dobrych praktyk, z jakich będą mogli korzystać przedsiębiorcy, mieszkańcy, czy właściciele kamienic. W ramach pełnionej funkcji, Menadżer stara się jednocześnie identyfikować ułatwienia proceduralne czy też organizacyjne, mogące usprawnić prowadzenie działalności gospodarczej na obszarze rewitalizacji (np. stworzenie miejsc do rozładunku i załadunku towaru na obszarze Starego Miasta).

Powołanie Menadżera Śródmieścia stymuluje rozwiązywanie licznych problemów, z którymi borykają się użytkownicy i mieszkańcy obszaru Śródmieścia. Bariერą utrudniającą realizację zadań w ramach omawianej funkcji jest niekiedy brak środków finansowych na realizację konkretnych przedsięwzięć, a także niewystarczająca decyzyjność pracownika na tym stanowisku. Do wzmocnienia skuteczności działań prowadzonych przez Menadżera może przyczynić się natomiast funkcjonowanie mobilnego biura rewitalizacji w postaci busa/auta poruszającego się po obszarze rewitalizowanym, który pozwalałby na inicjowanie spotkań z mieszkańcami.

Mikrogranty w Wałbrzychu

Jednym z mechanizmów przewidzianych w GPR Miasta Wałbrzych są inicjatywy społeczne realizowane w postaci mikrograntów. Ich celem jest umożliwienie mieszkańcom angażowania się w działania na rzecz lokalnych wspólnot z obszaru rewitalizacji Wałbrzycha. Mikrogranty przyznawane są w ramach otwartego konkursu ofert dla organizacji pozarządowych, które w imieniu mieszkańców wystąpią z wnioskiem o dotację na działania związane z aktywizacją i rozwojem społeczności lokalnej. Ideą konkursu jest wspieranie oddolnych inicjatyw aktywnych mieszkańców. Od wnioskodawców nie jest wymagany finansowy wkład własny, jednak preferowane są inicjatywy zakładające udział własny w realizację zadania, np. w formie pracy społecznej. W latach 2017-2018 mikrogranty finansowane były w ramach POPT 2014-2020. Ze względu na duże zainteresowanie mieszkańców i NGO oraz widoczne pozytywne efekty prowadzonych działań, w 2019 r. zdecydowano się na kontynuację przedsięwzięcia – III edycja konkursu

Mikrogranty w Wałbrzychu

zrealizowana została w ramach środków budżetowych Miasta. Łącznie w latach 2017-2019 zrealizowano kilkadziesiąt miniprojektów o wartości około 170 tys. zł. W 2020 r. odbędzie się kolejna edycja konkursu. Przewidziana pula środków to 50 tys. zł. Maksymalna kwota dotacji dla pojedynczego projektu to 5 tys. zł (w poprzednich edycjach było to maksymalnie 3 tys. zł).

Projekty realizowane w ramach mikrodotacji wpływają na poprawę jakości życia lokalnej społeczności, budują więzi międzysąsiedzkie oraz zwiększają świadomość i aktywność obywatelską mieszkańców Wałbrzycha. Przykładami szczególnie pozytywnie ocenianych projektów są inicjatywy dotyczące włączenia osób zagrożonych wykluczeniem zawodowym poprzez działania o charakterze edukacyjnym, a także organizowanie wydarzeń o charakterze sportowym, kulturalno-rozrywkowym czy edukacyjnym, które sprzyjają powstawaniu relacji międzyludzkich, umacnianiu lokalnej tożsamości i stwarzaniu warunków do ciekawego spędzania czasu wolnego. Warto zwrócić uwagę także na projekty dotyczące poprawy estetyki przestrzeni publicznej, polegające na uporządkowaniu podwórek i przestrzeni między blokami/kamienicami, stworzeniu miejsc odpoczynku i rekreacji, remontu elewacji czy też stworzeniu miejsc umożliwiających spotkania sąsiedzkie. W ramach tego rodzaju inicjatyw mieszkańcy angażują się we wszystkie etapy realizacji przedsięwzięcia – kreują pomysły, uczestniczą w ich realizacji oraz korzystają z osiągniętych efektów. Zaletą tego rodzaju projektów jest to, iż mieszkańcy sami decydują o wyglądzie danej przestrzeni i biorą udział w prowadzonych pracach (np. zakup i instalacja ławek, stolików, koszy na śmieci, zakup, posadzenie i pielęgnacja roślin), dzięki czemu czują się niejako „właścicielami” danej przestrzeni publicznej, którzy nie tylko mogą z niej korzystać, ale także czują się odpowiedzialni za utrzymanie jej w dobrym stanie, co zwiększa trwałość efektów projektu.

Mikrogranty sprzyjają prowadzeniu działań rewitalizacyjnych w małej skali, ukierunkowanych na osiąganie efektów w ramach poszczególnych wspólnot lokalnych. Realizacja tego typu projektów wskazana jest szczególnie w gminach, w których zdiagnozowano potrzebę wspierania procesu integracji mieszkańców, organizowania wspólnych wydarzeń oraz podejmowania inicjatyw ukierunkowanych na wzmacnianie lokalnej tożsamości i kreowanie postaw obywatelskich. Formuła otwartego konkursu ofert sprawdzi się w gminach, w których działa minimum kilka-kilkanaście organizacji pozarządowych, które są w stanie zebrać informacje na temat zapotrzebowania na projekty wśród mieszkańców oraz sprawnie koordynować realizację danej inicjatywy.

Monitoring programów rewitalizacji w Wielkopolsce

Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego wdraża system monitorowania

efektów rewitalizacji w gminach na poziomie regionalnym. W tym celu skonstruowano specjalny dokument pod nazwą „Formularz monitorowania efektów programów rewitalizacji”. Stanowi on załącznik do Zasad programowania i wsparcia rewitalizacji w ramach WRPO 2014+. Gminy posiadające programy rewitalizacji w Wykazie programów rewitalizacji gmin województwa wielkopolskiego, zostały zobowiązane do przedłożenia wypełnionego formularza do określonego dnia. Dane są zbierane przez Wielkopolskie Regionalne Obserwatorium Terytorialne.

Formularz jest uzupełnieniem dla informacji o realizacji programu rewitalizacji w danej gminie, przekazywanych w ramach raportu z jego monitorowania. Składa się z 3 części, wśród których wyróżniono:

- Dane podstawowe (najważniejsze parametry programu rewitalizacji na etapie jego przyjęcia oraz późniejszych aktualizacji),
- Płaszczyzny systemu monitorowania i oceny programu rewitalizacji (stopień realizacji celów określonych w programie, monitorowanie skutków realizacji programu, bieżący monitoring poziomu wdrażania programu),
- Monitorowanie programów rewitalizacji na potrzeby sprawozdawczości WRPO 2014+ (problemy, bariery, trudności, które zostały zidentyfikowane przez gminę na etapie programowania programu rewitalizacji oraz jego realizacji).

Sprawozdania w ramach poszczególnych części są przygotowywane przez gminy w różnych częstotliwościach – półrocznej lub dwuletniej, w zależności od płaszczyzny, której dotyczą. Monitoring tego typu pozwala zidentyfikować wszystkie projekty rewitalizacyjne wpisane do programu rewitalizacji danej gminy wraz z ich szacowaną wartością, a następnie wskazać projekty (wraz z kosztami) realizowane od początku wdrażania programu, do momentu monitoringu. Każdy wskazany projekt powinien zostać przez gminę opisany pod kątem osiągniętych efektów rzeczowych oraz ewentualnych rezultatów wdrożenia.

Jednocześnie gminy wskazują źródła finansowania programu wraz z szacunkową wartością z każdego z nich. Stopień realizacji celów określonych w programie rewitalizacji jest zaś określany w sposób opisowy, z możliwością odniesienia do wskaźników realizacji celów. Formularz zawiera także część poświęconą wskaźnikom stanu kryzysowego, wykorzystanym na etapie delimitacji obszarów rewitalizacji.

Monitoring rewitalizacji w gminach może stanowić wartościowe źródło informacji w kwestii zasadności wspierania rewitalizacji w ramach RPO oraz jej charakteru i zakresu pod kątem projektowania tego typu interwencji w okresie programowania perspektywy unijnej 2021-2027. Praktyka monitoringu rewitalizacji zastosowana w województwie wielkopolskim może być z powodzeniem wdrażana w innych województwach z uwagi na łatwą aplikowalność zastosowanego formularza. Należy jednak zwrócić uwagę na wydzielenie odpowiedniej jednostki, która dysponuje możliwością zbierania oraz analizy wspomnianych danych.

Rekomendacje w zakresie zmian prawnych

W poniższej tabeli zebrano wymienione w treści raportu rekomendacje w zakresie konkretnych zmian brzmienia przepisów ustawy o rewitalizacji oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami, które zostały wprowadzone powołaną ustawą.

Tabela 81. Konstrukcja modelu systemu rewitalizacji

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.
art. 35 ust. 3 ustawy o rewitalizacji	Do dotacji stosuje się odpowiednio przepisy art. 77 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.	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
Art. 52 ust. 1 ustawy o rewitalizacji	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. W takim przypadku wyznaczenie w drodze uchwały obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, Strefy, a także uchwalenie miejscowego planu rewitalizacji nie jest dopuszczalne.	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.
art. 109 ust. 1 pkt 4a i 4b ustawy o gospodarce nieruchomościami	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; 4b) nieruchomości położonych na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji, o której mowa w rozdziale 5 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji.	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.
--	--	---

Źródło: opracowanie własne.