



ANALIZA PROGRAMÓW REWITALIZACJI FUNKCJONUJĄCYCH W WOJEWÓDZTWIE OPOLSKIM W OKRESIE 2014-2020

CENTRUM DORADZTWA REWITALIZACYJNEGO
INSTYTUT ROZWOJU MIAST I REGIONÓW

Publikacja powstała w ramach projektu „Wsparcie gmin województwa opolskiego w przygotowaniu i koordynacji programów rewitalizacji”, realizowanego w ramach dotacji udzielonej Województwu Opolskiemu przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (nr umowy DPT/BDG-II/POPT/264/19 z dnia 19 grudnia 2019 r.) na wzmocnienie zdolności gmin do programowania i wdrażania działań rewitalizacyjnych.

Zespół autorski Instytutu Rozwoju Miast i Regionów w składzie:

Katarzyna Spadło, <https://orcid.org/0000-0003-1675-2402>
Aleksandra Jadach-Sepioło, <https://orcid.org/0000-0002-9464-9649>
Paulina Basińska, <https://orcid.org/0000-0003-3360-9886>
Edyta Tomczyk, <https://orcid.org/0000-0002-3481-856X>

Współpraca:

Violetta Drabik-Franiewska, Instytut Rozwoju Miast i Regionów

Redakcja:

Katarzyna Spadło, Instytut Rozwoju Miast i Regionów
dr Aleksandra Jadach-Sepioło, Instytut Rozwoju Miast i Regionów

Recenzja:

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



Instytut Rozwoju Miast i Regionów
ul. Targowa 45
03-728 Warszawa
www.irmir.pl

ISBN: 978-83-65105-50-9

/

Na zlecenie:



URZĄD MARSZAŁKOWSKI
Województwa Opolskiego

Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego
ul. Piastowska 14
45-082 Opole
www.opolskie.pl

Spis treści

Spis treści.....	3
Słownik podstawowych pojęć i skrótów	5
Streszczenie raportu.....	7
I. Wprowadzenie	12
I.1 Kontekst i metodyka badania.....	12
I.2 Przedmiot i cel badania	13
I.3 Dotychczasowe oceny prowadzenia rewitalizacji w gminach województwa opolskiego	15
I.4 Skrócony opis zastosowanych metod badawczych.....	16
II.1 Gminy województwa opolskiego wobec procesów rewitalizacji	17
II.2 Adekwatność interwencji w stosunku do zidentyfikowanych potrzeb rewitalizacyjnych gmin opolskich.....	31
II.3 Ocena skuteczności wdrażania interwencji rewitalizacyjnej w gminach województwa opolskiego	41
II.4. Ocena efektywności systemów monitorowania programów rewitalizacji w gminach województwa opolskiego	50
II.5 Ocena wskaźników wykorzystywanych w programach rewitalizacji w województwie opolskim pod kątem trafności, adekwatności, spójności i użyteczności	57
II.6 Ocena postępów w realizacji programów rewitalizacji w województwie opolskim	62
II.7. Ocena struktur zarządzania procesami rewitalizacji	69
II.8.1 Ocena skuteczności partycypacji w procesie przygotowania oraz na etapie wdrażania programów rewitalizacji gmin opolskich.....	75
II.8.2 Ocena roli Komitetów Rewitalizacji w procesach rewitalizacji gmin opolskich	83
II.8.3 Ocena skuteczności i trwałości zaangażowania partnerów zewnętrznych w rewitalizację gmin opolskich.....	86
II.9 Zakres i praktyka stosowania narzędzi wynikających z ustawy o rewitalizacji	90
II.10 Bariery zdiagnozowane w ramach obecnych procesów rewitalizacji	95
II.10.1 Bariery występujące na etapie przygotowania i realizacji procesu rewitalizacji – w opinii gmin.....	95
II.10.2 Bariery w stosowaniu narzędzi wynikających z ustawy o rewitalizacji	98
III. Mieszkalnictwo w procesach rewitalizacji gmin opolskich	102
IV. Ogólna charakterystyka obszarów województwa opolskiego bez programów rewitalizacji.....	107
V. Gminy województwa opolskiego wobec nowej perspektywy UE 2021-2027.....	109
V.1 Analiza przygotowania instytucjonalnego gmin opolskich do opracowania GPR.....	109

V.2 Zapotrzebowanie gmin opolskich w zakresie wsparcia rewitalizacji w perspektywie 2021-2027	112
V.3 Zapotrzebowanie gmin opolskich na narzędzia wynikające z ustawy o rewitalizacji	120
VI. Dobre praktyki i zalecenia dla gmin prowadzących politykę rewitalizacyjną w województwie opolskim	125
VII. Rekomendacje dla Zespołu ds. rewitalizacji.....	135
Spis tabel	145
Spis map	147
Spis schematów.....	147
Bibliografia.....	148

Słownik podstawowych pojęć i skrótów

Ustawa o rewitalizacji (u.o.r.)	ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz.U. z 2020, poz. 802, 1086)
Ustawa o samorządzie gminnym (u.s.g.)	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 713, 1378)
Ustawa o gospodarce nieruchomościami (u.g.n.)	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 65, 284, 471,782)
Kodeks cywilny (k.c.)	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1145, 1495, z 2020 r. poz. 875)
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, 782, 1378)
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, 471, 782, 1086, 1378)
Prawo zamówień publicznych (Ustawa PZP)	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 oraz z 2020 r. poz. 288, 1086)
IZ RPO 2014-2020	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, realizowany w latach 2015-2019, którego celem było 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 latach 2014-2019 w Bytomiu, Łodzi, Wałbrzychu, wskazanych w Umowie Partnerstwa jako miasta wymagające szczególnego wsparcia w zakresie rewitalizacji, finansowane przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju 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)	wieloletni program rewitalizacji przyjmowany na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym, przygotowywany w oparciu

	o Wytyczne 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 Ministra Rozwoju z dnia 2 sierpnia 2016 r. w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020
Dane GUS (2017/2018)	dane statystyczne z zakresu rewitalizacji na poziomie gmin, GUS, Warszawa, 2018 r., 2019 r. (tablice)
Analiza rewitalizacyjna (analiza, badanie)	pogłębione badanie gminnych i lokalnych programów rewitalizacji funkcjonujących w województwie opolskim w celu oceny jakości procesu programowania, wdrażania, monitorowania i ewaluacji działań rewitalizacyjnych na poziomie lokalnym, realizowane w ramach zamówienia „Analiza programów rewitalizacji funkcjonujących w województwie opolskim w okresie 2014-2020”
Analiza SWOT	jedna z podstawowych metod analizy strategicznej określająca mocne i słabe strony danego programu oraz potencjały i zagrożenia istniejące lub prawdopodobne w otoczeniu. Nazwa metody jest akronimem angielskich słów: strengths, weaknesses, opportunities, threats.
FUE (projekt)	Fundusze Unii Europejskiej dla Opolskiego na lata 2021-2027 (projekt), program operacyjny dla województwa opolskiego w perspektywie lat 2021-2027.

Streszczenie raportu

Niniejszy raport jest częścią zakrojonego na szerszą skalę projektu „Wsparcie gmin województwa opolskiego w przygotowaniu i koordynacji programów rewitalizacji”. Jego celem jest ocena prowadzenia rewitalizacji w gminach opolskich oraz sformułowanie rekomendacji w obliczu nowej perspektywy 2021-2027. W trakcie badania zmierzano także do zidentyfikowania dobrych i złych praktyk, weryfikacji postępu wdrażania programów rewitalizacyjnych oraz wypracowania rekomendacji przydatnych do sporządzania gminnych programów rewitalizacji, które po 2023 r. będą jedyną podstawą prowadzenia działań rewitalizacyjnych.

Poniżej przedstawione zostały główne wnioski i zalecenia wynikające z analizy w podziale na bloki tematyczne.

Skala potrzeb rewitalizacyjnych w województwie opolskim w latach 2014-2020

- W województwie opolskim obowiązują 32 programy rewitalizacji, w tym 2 programy opracowane na podstawie ustawy o rewitalizacji (u.o.r.) w gminach miejsko-wiejskich (Nysa, Prószków). W strukturze gmin prowadzących działania rewitalizacyjne aż 28 to gminy miejsko-wiejskie. Główną przyczyną wyboru procedury opartej na ustawie o samorządzie gminnym (u.s.g.) był krótszy czas opracowania LPR, a także brak potrzeby skorzystania z narzędzi proponowanych przez u.o.r. Większość gmin nadal deklaruje brak potrzeby stosowania tych narzędzi. W związku z tym opracowanie GPR po 2023 r. może wynikać jedynie z dostosowania do wymogów w zakresie pozyskania środków UE. Zgodnie z projektem Umowy Partnerstwa jedynie gminny program rewitalizacji będzie podstawą do ubiegania się o środki UE na działania rewitalizacyjne.
- Głównym powodem, dla których gminy opolskie uruchomiły procesy rewitalizacyjne, jest występowanie w ich granicach zdegradowanych terenów, na których oprócz problemów społecznych (np. ubóstwo, bezrobocie), zdiagnozowano problemy gospodarcze (np. niski stopień przedsiębiorczości), środowiskowe (np. niska emisja), przestrzenno-funkcjonalne (np. zaniedbane przestrzenie publiczne) oraz techniczne (degradacja obiektów budowlanych).
- Na obszarach rewitalizacji w województwie opolskim zamieszkuje prawie 150 000 osób, a więc co piąty mieszkaniec gmin, gdzie prowadzona jest rewitalizacja. Na zasięg przestrzenny obszarów rewitalizacji największy wpływ miała kumulacja negatywnych zjawisk w sferze społecznej, a w drugiej kolejności w przestrzenno-funkcjonalnej.
- Z powodu wyłączenia gmin wiejskich ze wsparcia działań rewitalizacyjnych w ramach RPO WO 2014-2020 większość z nich nie zdecydowała się na opracowanie programu rewitalizacji pomimo istnienia potrzeb w tym względzie. Część gmin wiejskich nieposiadających opracowanego programu rewitalizacji oczekuje w przyszłej perspektywie bezzwrotnego wsparcia na działania rewitalizacyjne z RPO WO i Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Ponieważ dla gmin wiejskich jest odrębne działanie/poddziałanie związane z odnową wsi, należy zwrócić uwagę na całkowicie odmienny charakter potrzeb gmin wiejskich i niski stopień przygotowania do prowadzenia rewitalizacji w rozumieniu ustawy o rewitalizacji.

Wyzwania identyfikowane przez gminy województwa opolskiego przy opracowywaniu programów rewitalizacji na lata 2014-2020

- Zarówno w diagnozach (delimitacyjnych i pogłębionych), jak i przy opracowaniu strategicznych części dokumentów gminy mierzyły się z wieloma wyzwaniami metodycznymi. Trudność gminom sprawiały:
 - obowiązek uwzględnienia w analizie delimitacyjnej oceny koncentracji negatywnych zjawisk w sferach pozaspołecznych, zwłaszcza technicznej, gospodarczej i środowiskowej;
 - spójne przejście od identyfikacji negatywnych zjawisk w delimitacji obszaru rewitalizacji do – oceny ich przyczyn w diagnozie pogłębionej;
 - zachowanie ciągu przyczynowo-skutkowego w przechodzeniu od diagnozy do sformułowania celów i określenia przedsięwzięć;
 - budowa systemów monitorowania programów rewitalizacji, w szczególności mierzenie stopnia realizacji programu, a nie tylko przedsięwzięć oraz wyjście poza określenie pożądaných tendencji zmian na obszarze na rzecz pełnych macierzy wskaźników co najmniej z wartościami bazowymi i docelowymi.
- Powyższe wskazuje na potrzebę promowania dobrych praktyk programowania rewitalizacji, ale i wsparcia szkoleniowego z zakresu odnoszącego się do trudności zidentyfikowanych w niniejszej analizie.
- W wyniku wsparcia procesów opracowania programów rewitalizacji przez Zespół ds. rewitalizacji nastąpiła m.in. implementacja praktyk partycypacyjnych w gminach opracowujących programy rewitalizacji w bieżącej perspektywie. Umożliwiło to skuteczne przygotowanie samorządów opolskich do procesu opracowania programu w procedurze u.o.r. – w odniesieniu do wymogów włączenia społecznego. Włączenie społeczne w proces programowania umożliwiło interesariuszom zewnętrznym umieszczenie projektów rewitalizacyjnych finansowanych ze środków prywatnych w zapisach LPR i GPR. Z chwilą przyjęcia programu uchwałą współpraca i komunikacja z podmiotami zewnętrznymi została jednak wygaszona, również na etapie monitorowania działań. Zasada partnerstwa i partycypacji we wdrażaniu programów rewitalizacji wymaga ciągłego dostępu do informacji i skutecznej komunikacji, co nadal stanowi wyzwanie dla większości gmin.

Skuteczność działań rewitalizacyjnych prowadzonych przez gminy w województwie opolskim w latach 2014-2020

- Stan zaawansowania działań rewitalizacyjnych w regionie mierzony stopniem realizacji przedsięwzięć wynosi niecałą połowę zakładanego planu (46,3%). Gminy miejskie charakteryzuje wyższy niż w gminach miejsko-wiejskich wskaźnik realizowanych projektów, z uwagi na ich lepsze przygotowanie do realizacji działań, również pod kątem finansowym. Projekty gmin miejskich w mniejszym stopniu zależą od środków zewnętrznych. Dużo przedsięwzięć jeszcze nie rozpoczęto (43,7%), a z 10,0% całkowicie zrezygnowano. W tej ostatniej grupie są w większości projekty, na które nie pozyskano zewnętrznego dofinansowania, szczególnie w gminach miejsko-wiejskich. Biorąc pod uwagę słabe zaawansowanie działań i silne uzależnienie od środków zewnętrznych,

istnieje ryzyko nieosiągnięcia w pełni zakładanych celów na zakończenie obowiązywania programów rewitalizacji, czyli na koniec 2023 r.

- W opinii przedstawicieli gmin działania rewitalizacyjne zostały dobrze dopasowane do potrzeb obszarów rewitalizacji. Przyczyn nieosiągnięcia zakładanych efektów upatruje się wyłącznie w braku możliwości finansowych, tj. niepozyskania zewnętrznego dofinansowania, oraz w zbyt małej liczbie wdrożonych przedsięwzięć. Jednocześnie główną barierą, która uniemożliwia osiągnięcie zakładanych celów w programach rewitalizacji, jest brak wystarczających środków własnych wobec skali potrzeb rewitalizacyjnych.
- Skuteczność gmin opolskich w odniesieniu do włączenia społecznego w proces opracowania i zmiany programów rewitalizacji należy ocenić wysoko, niezależnie od ścieżki procedowania dokumentu. Wymagane w u.o.r. formy konsultacji były stosowane nie tylko w trakcie opracowania GPR, ale i LPR, co było spowodowane wymogami konkursu dotacji wspierającego procesy opracowania programów, zorganizowanym przez instytucję zarządzającą regionalnego programu operacyjnego obowiązującego w województwie opolskim, w którym brały udział gminy. Natomiast na etapie wdrażania procesu uspołecznienie odnosiło się głównie do konsultowania raportów z monitorowania postępów w realizacji celów zakładanych w programach rewitalizacji oraz współpracy przy wypracowaniu koncepcji przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

Wyzwania związane z zarządzaniem procesem rewitalizacji w gminach województwa opolskiego w latach 2014-20202

- W większości gmin nie tworzą na potrzeby rewitalizacji odrębnej struktury do zarządzania tym procesem. W rezultacie liczba działań przewidzianych w programach była zbyt dużym obciążeniem w stosunku do możliwości kadrowych i organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego (JST). Stwierdzone braki kadrowe będą jeszcze bardziej dotkliwą barierą w opracowaniu i wdrażaniu procesu rewitalizacji w oparciu o u.o.r. Podczas przygotowań do opracowania GPR w następnej perspektywie kluczowe będzie wzmocnienie i poszerzenie zespołów roboczych na potrzeby uruchomienia procesu w trybie u.o.r. – wobec stwierdzonego niedoboru kadry odpowiedzialnej aktualnie za wdrażanie PR.
- W gminach województwa opolskiego nie ma świadomości znaczenia i roli Komitetu Rewitalizacji, co wynika z niewielkiego zaawansowania prowadzenia działań rewitalizacyjnych w oparciu o ustawę o rewitalizacji. Brak zrozumienia roli Komitetu Rewitalizacji może być poważną przeszkodą w procesie przygotowywania i wdrażania GPR, wymagających dojrzałych form partycypacji. Dlatego dobre praktyki z zakresu funkcjonowania Komitetów Rewitalizacji powinny być promowane wśród gmin Opolszczyzny.
- Pomimo udziału w szkoleniach w gminach brakuje przełożenia wiedzy teoretycznej na bieżącą praktykę związaną z realizacją procesu. Szczególnie odczuwalna jest potrzeba implementacji dobrych praktyk z zakresu zarządzania rewitalizacją, włączenia społecznego, monitorowania procesu, a przede wszystkim konieczne jest przygotowanie gmin posiadających LPR do opracowania GPR oraz do efektywnego korzystania z narzędzi u.o.r.

Źródła finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych w gminach województwa opolskiego wdrażających programy rewitalizacji w latach 2014-2020

- Środki zewnętrzne odegrały największą rolę w finansowaniu obecnych procesów rewitalizacji, w tym w szczególności środki dostępne w ramach RPO WO 2014-2020, które stanowią około jednej trzeciej wszystkich wydanych środków i aż 65% wszystkich środków pochodzących ze źródeł zewnętrznych. Tak duży udział wsparcia z regionu zapewnia stabilność w planowaniu przedsięwzięć rewitalizacyjnych, jednak w dłuższej perspektywie prowadzi do uzależnienia finansowego gmin. Liczby te odbiegają od wartości zbiorczych dla całego kraju, gdzie dominuje finansowanie działań rewitalizacyjnych ze środków własnych. Może to świadczyć o niższym znaczeniu działań rewitalizacyjnych w województwie opolskim w stosunku do innych polityk rozwojowych.
- W gminach opolskich bardzo dużą rolę przypisuje się finansowaniu zewnętrznemu procesowi rewitalizacji. Z poziomem regionalnym wiąże się duże nadzieje na finansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych w kolejnej perspektywie, co w istotny sposób może ograniczyć skalę użycia narzędzi u.o.r. w tym procesie. Najbardziej pożądane są bezzwrotne mechanizmy wsparcia pochodzące z RPO. Gminy nie zakładają zwiększenia działań włączających aktorów prywatnych w celu wzrostu zaangażowania ich środków w finansowanie procesu rewitalizacji.
- Wobec dużego i zwymiarowanego zainteresowania gmin miejskich i miejsko-wiejskich wsparciem procesów rewitalizacji, należy większą alokację przeznaczyć na rozwój obszarów zdegradowanych wyznaczonych przez te gminy – w stosunku do potrzeb gmin wiejskich. Gminy wiejskie podobne cele realizowały do tej pory w ramach programów odnowy wsi, gdzie nie były wymagane programy rewitalizacji, których opracowanie, zwłaszcza w reżimie u.o.r., może sprawiać tym gminom trudność i zmuszać do wysokich wydatków. W związku z tym należy założyć, iż podwyższone wymogi dla uruchomienia procesu rewitalizacji w trybie u.o.r. ograniczą zainteresowanie gmin wiejskich ponoszeniem kosztów związanych z opracowaniem GPR i konkurencją o środki z gminami miejskimi. Natomiast większa alokacja na finansowanie rewitalizacji w nowej perspektywie umożliwiłaby samorządom miejskim wdrożenie tych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, których realizację obecnie odłożono z powodu braku środków.

Zapotrzebowanie na narzędzia urbanistyki operacyjnej, wprowadzone przez ustawę o rewitalizacji, przez gminy województwa opolskiego w latach 2014-2020 i 2021-2027

- Gminy posiadające GPR nie korzystały z narzędzi u.o.r. dostępnych na podstawie uchwały delimitacyjnej i gminnego programu rewitalizacji. W żadnej z gmin nie zaplanowano utworzenia Specjalnej Strefy Rewitalizacji ani opracowania miejscowego planu rewitalizacji. Gminy nie były zainteresowane również aktualizacją polityki planistycznej, korzystając z czasowej nadrzędności GPR nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz nad miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.
- W gminach opolskich nie ma zainteresowania problematyką wywłaszczeń i ułatwieniami w zaspokajaniu roszczeń majątkowych w stosunku do wyremontowanych nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji, co jest związane z ich położeniem na „Ziemiach

Odzyskanych”, gdzie z reguły nie występuje problem nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

- Wymogi systemowe dotyczące programowania rewitalizacji uniemożliwiają identyfikację przedsięwzięć wymagających narzędzi SSR, w tym obejmujących nieruchomości m.in. o nieuregulowanym stanie prawnym, planowane do wyłączeń. Przedsięwzięcia podstawowe w programach rewitalizacji co do zasady musiały spełniać wymogi określone w Wytycznych, a więc były identyfikowane z nazwy, podmiotów je realizujących, zakresu rzeczowego, lokalizacji, wartości, prognozowanych rezultatów. Tak szczegółowo zdefiniowane projekty rzadko kiedy wymagały dodatkowego wsparcia w ramach narzędzi SSR.
- Barrierami identyfikowanymi przez samorządy w związku z koniecznością uruchomienia procedury opartej na u.o.r. w przyszłej perspektywie jest: brak wiedzy merytorycznej pracowników urzędów z zakresu możliwości wykorzystania u.o.r. i prawnej dotyczącej organizacji procedur w procesie opracowania GPR, brak znajomości kanałów dostępu do wiedzy specjalistycznej i dobrych praktyk w zakresie rewitalizacji. Kolejną grupą ograniczeń przyszłej perspektywy rewitalizacji są problemy zarządcze – nieefektywna struktura zarządzania rewitalizacją w małych i średnich miastach, brak stanowiska lub referatu odpowiedzialnego za realizację zadań w zakresie rewitalizacji.

I. Wprowadzenie

I.1 Kontekst i metodyka badania

Niniejszy raport powstał na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego (UMWO). Przeprowadzone badanie diagnostyczne i raport są częścią zakrojonego na szerszą skalę projektu „Wsparcie gmin województwa opolskiego w przygotowaniu i koordynacji programów rewitalizacji”, realizowanego w ramach dotacji udzielonej przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (nr DPT/BDG-II/POPT/264/19 z 19 grudnia 2019 r.) na wzmacnianie zdolności gmin do programowania i wdrażania działań rewitalizacyjnych.

Choć proces rewitalizacji w tym województwie był już wcześniej częściowo oceniany, co zostało zaprezentowane w dalszej części wprowadzenia, obecna ocena przypada po 4 latach obowiązywania ustawy o rewitalizacji, która wprowadziła nowe ramy dla działań rewitalizacyjnych i dała gminom nowe narzędzia ustawowe, mające w założeniu proces ten usprawnić. Ponadto, analiza ta przypada na półmetek okresu przejściowego, w czasie którego gminy mogły uchylać programy rewitalizacji zarówno na podstawie ustawy o rewitalizacji (gminne programy rewitalizacji, GPR), ale też na podstawie ustawy o samorządzie gminnym (lokalne programy rewitalizacji, LPR). O podjęciu decyzji o badaniu zdecydowały potrzeba zidentyfikowania dobrych i złych praktyk, przeprowadzenia analizy postępu w realizacji działań rewitalizacyjnych oraz wypracowanie rekomendacji / dobrych praktyk przydatnych przy sporządzaniu gminnych programów rewitalizacji, które będą po 2023 r. będą jedyną podstawą prawną do prowadzenia działań rewitalizacyjnych, stanowiąc warunek do aplikowania o środki unijne na projekty rewitalizacyjne w ramach regionalnego programu operacyjnego obowiązującego w województwie opolskim w latach 2021-2027 (FUE, projekt)¹. W założeniu niniejsze badanie ma pomóc gminom przy planowaniu procesów rewitalizacji w nadchodzących latach i dać UMWO obraz procesów rewitalizacyjnych, które zachodzą na jego terenie, wskazując potencjalne obszary wymagające wsparcia eksperckiego. Raport, bazujący na szczegółowej analizie uchwalonych i wdrażanych lokalnych i gminnych programów rewitalizacji, stawia sobie bowiem szerszy cel oceny systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w gminach województwa opolskiego. Wyniki przeprowadzonych analiz posłużą również do określenia programów szkoleń w zakresie rewitalizacji, realizowanych w ramach wyżej wymienionego projektu, przeznaczonych dla przedstawicieli lokalnych samorządów z Opolszczyzny. Wykonana analiza ma także wesprzeć programowanie w nadchodzącej perspektywie finansowej.

Wykonany na podstawie analizy różnorodnych źródeł raport składa się z trzech zasadniczych części. Zaczyna się od wprowadzenia, na które składa się przedstawienie kontekstu, omówienie celu i przedmiotu badania, dotychczasowej oceny prowadzenia rewitalizacji w gminach województwa opolskiego, a także skrótowego opisu wykorzystanych metod badawczych. Główna część raportu, zawierająca opis wyników badania wraz z ich analizą i interpretacją, została przedstawiona w części drugiej i zaprezentowana w rozdziałach 1-9. Rozdziały te są poświęcone omówieniu i ocenie

¹ Na etapie opracowywania raportu odwołano się do dokumentu odwołującego się do przyszłej perspektywy finansowej pt. „Fundusze Unii Europejskiej dla Opolskiego na lata 2021-2027 (projekt)”.

poszczególnych pól analizy, w tym ocenie przedsięwzięć rewitalizacyjnych i ich efektów. Ostatnia część zawiera wnioski z przeprowadzonego badania wraz z płynącymi z nich rekomendacjami.

I.2 Przedmiot i cel badania

Głównym celem badania jest **pogłębiona analiza gminnych i lokalnych programów rewitalizacji funkcjonujących w województwie opolskim oraz identyfikacja problemów i barier, które pojawiają się na etapie programowania, wdrażania, monitorowania i ewaluacji działań naprawczych, a także prowadzenia procesu partycypacji towarzyszącego rewitalizacji**. Ponadto, celem analizy jest przeprowadzenie monitoringu stopnia realizacji programów rewitalizacji na poziomie lokalnym, określenie potrzeb rewitalizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego i przygotowania instytucjonalnego gmin do opracowania gminnych programów rewitalizacji oraz wdrożenia ustawowych narzędzi rewitalizacyjnych. W założeniu przeprowadzona analiza powinna zatem umożliwić ocenę dotychczasowego sposobu funkcjonowania systemu prowadzenia rewitalizacji w województwie opolskim oraz sformułowanie wniosków i rekomendacji dotyczących jego dalszego funkcjonowania w obliczu nowej perspektywy finansowej i tworzenia nowych programów wyłącznie w oparciu o ustawę o rewitalizacji. W zamierzeniu analiza ta powinna tym samym wpłynąć na budowę lub wzmocnienie zdolności instytucjonalnej gmin województwa opolskiego do prowadzenia przyszłych działań rewitalizacyjnych.

Na etapie planowania badania założono, że tak zarysowany cel zostanie osiągnięty głównie dzięki pogłębionej analizie funkcjonujących na terenie województwa opolskiego programów rewitalizacji (LPR i GPR) oraz wynikom badań terenowych przeprowadzonych wśród wszystkich gmin województwa opolskiego. Badaniem objęto także gminy nieposiadające uchwalonych programów – w celu poznania prowadzonych przez nie działań o charakterze rewitalizacyjnym, a także identyfikowanych przez nie barier, które powstrzymują je przed opracowaniem i wdrażaniem programów. Zdaniem Zamawiającego i Wykonawcy tylko objęcie badaniem wszystkich gmin pozwala na uzyskanie pełnego obrazu stanu zaawansowania procesów rewitalizacji w województwie, informacji o problemach/barierach, jak i wiarygodnego określenia potrzeb szkoleniowych.

W bardziej szczegółowym ujęciu przedmiotem badania stały się określone przez Zamawiającego poniższe obszary badawcze:

1. Ocena przedstawionych w programach rewitalizacji celów i kierunków działań (w tym przedsięwzięć kluczowych) pod kątem trafności, mierzalności i skuteczności w kontekście zdiagnozowanych problemów na poziomie lokalnym (np. społecznych, gospodarczych lub przestrzenno-funkcjonalnych, technicznych lub środowiskowych).
2. Ogólna charakterystyka obszarów województwa opolskiego wytypowanych do rewitalizacji w okresie 2014-2020 w ramach funkcjonujących programów rewitalizacji (rozkład przestrzenny, wielkość oraz funkcje obszarów wytypowanych do rewitalizacji).
3. Ocena przyjętych w programach rewitalizacji metod diagnostyki obszarów problemowych.
4. Ocena wskazanych w programach rewitalizacji systemów wdrażania (w tym pod kątem zasobów tam zaangażowanych i funkcjonujących procedur) oraz ich trafności i efektywności w kontekście sformułowanych celów programów w stosunku do wyznaczonego okresu realizacji.

5. Analiza i ocena stopnia wykorzystania w programach rewitalizacji narzędzi wynikających z ustawy o rewitalizacji (np. Komitet Rewitalizacji, Specjalna Strefa Rewitalizacji, miejscowy plan rewitalizacji), w tym skuteczności tych rozwiązań.
6. Analiza i ocena dotychczasowych rozwiązań wykorzystywanych przez gminy województwa opolskiego dla potrzeb realizacji uspołecznionego wdrażania programów rewitalizacji (m.in. w zakresie mechanizmów włączenia mieszkańców, przedsiębiorców i innych podmiotów i grup aktywnych na terenie gminy w proces rewitalizacji) oraz wskazanie problemów związanych z budowaniem partycypacji społecznej w działaniach rewitalizacyjnych.
7. Ocena efektywności systemów monitorowania i sprawozdawczości oraz trafności i skuteczności zaproponowanych w programach rewitalizacji rozwiązań w wyżej opisanym zakresie, w tym analiza wskaźników umożliwiających monitorowanie podejmowanych działań i śledzenie ich efektów.
8. Analiza i ocena spójności i użyteczności wskaźników wykorzystanych w programach rewitalizacji na etapie wyznaczania obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji (w tym analiza metodologii wyznaczania tych obszarów) w stosunku do wskaźników wykorzystywanych w procesie monitorowania i sprawozdawczości programów.
9. Analiza i ocena postępu w realizacji celów programów rewitalizacji województwa opolskiego, w tym ocena stopnia zaawansowania wdrażania poszczególnych projektów (działań) objętych programem rewitalizacyjnym (m.in. przez pryzmat osiągniętych wskaźników programów), oraz analiza czy cele realizowane przez programy uda się osiągnąć w zakładanej perspektywie.
10. Analiza źródeł finansowania działań rewitalizacyjnych – w tym odniesienie do planowanego przez gminy uzyskania wsparcia na działania rewitalizacyjne w perspektywie 2021-2027.
11. Identyfikacja skali i charakteru potrzeb rewitalizacyjnych na obszarach miejskich i wiejskich po 2020 r., ze szczególnym uwzględnieniem analizy potencjalnych barier w ich realizacji oraz oceny zdolności jednostek samorządu terytorialnego do rewitalizacji, jak i stanu zaawansowania procesów rewitalizacji w województwie opolskim.
12. Wskazanie dobrych praktyk i wyzwań na przyszłość w opracowaniu programów rewitalizacji z perspektywy zdiagnozowanych błędów i problemów na wszystkich etapach realizacji działań rewitalizacji oraz współpracy społecznej prowadzonej z zaangażowanymi podmiotami i grupami, których działania rewitalizacyjne dotyczyły.

Wymienione obszary badawcze, które wyznaczyły problematykę poszczególnych części badania, pozwoliły na przyporządkowanie im odpowiedniego zakresu tematycznego, a następnie dobranie odpowiednich metod badawczych, najlepszych przy analizie danego zagadnienia. Zidentyfikowanymi zakresami tematycznymi, które zostały następnie poddane analizie, były:

- pogłębiona analiza gminnych i lokalnych programów rewitalizacji, w tym analiza potrzeb rewitalizacyjnych gmin,
- monitoring stopnia realizacji programów rewitalizacji,
- pogłębiona analiza zarządzania procesami rewitalizacji na etapie programowania, wdrażania, monitorowania i ewaluacji działań,
- analiza potencjału do zawiązywania partnerstw oraz włączania podmiotów prywatnych do procesów rewitalizacji,
- przygotowanie instytucjonalne do opracowania GPR,
- zapotrzebowanie na wdrożenie narzędzi wynikających z ustawy o rewitalizacji,
- analiza potrzeb rewitalizacyjnych po 2020 r. na terenach miejskich i wiejskich oraz zwiększenia koncentracji działań z zakresu odnowy wsi,

- ocena potencjału instytucjonalnego gmin do prowadzenia działań rewitalizacyjnych.

Głównymi zastosowanymi metodami badawczymi, które bardziej szczegółowo zostały opisane w ostatniej części wprowadzenia, była analiza desk research i wywiady CAWI.

I.3 Dotychczasowe oceny prowadzenia rewitalizacji w gminach województwa opolskiego

Największym, choć wycinkowym badaniem, dotyczącym oceny prowadzenia rewitalizacji w gminach województwa opolskiego była analiza „Rewitalizacja obszarów miejskich oraz zagospodarowanie terenów zdegradowanych w województwie opolskim przeprowadzona w latach 2014-2015”, a więc w poprzedniej perspektywie finansowej w ramach projektu „Opolskie Obserwatorium Terytorialne – wzmocnienie systemu monitorowania polityk publicznych”. Kwerendę na zlecenie UMWO przeprowadzili badacze z Uniwersytetu Opolskiego. Badanie, którego przedmiotem była szczegółowa analiza 45 projektów finansowanych ze środków RPO WO, stawiało sobie za cel ocenę wpływu projektów związanych z zagospodarowaniem terenów zdegradowanych na poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej tych obszarów i ich mieszkańców. Do najważniejszych wniosków, które znalazły się w podsumowaniu raportu, były: fragmentaryczność projektów, np. remonty pojedynczych budynków, dominacja projektów społecznych, brak projektów wzmacniających sferę gospodarczą.

W przypadku potrzeb rewitalizacyjnych analiza ta wskazywała na dominację trzech zagadnień: ponownego zagospodarowania terenów przemysłowych, wielofunkcyjnych adaptacji obiektów zabytkowych i kompleksowej rewitalizacji obszarów śródmiejskich. Jako zdegradowane zidentyfikowano 91 obszarów, czyli około 0,627% powierzchni województwa. Interwencja dotyczyła głównie rewitalizacji terenów śródmiejskich, w tym objęła wsparciem lokalne dziedzictwo kulturowe, natomiast wobec terenów przemysłowych nie podjęto żadnych działań, pomimo stwierdzonych potrzeb w tym zakresie. Ponadto stwierdzono niewystarczającą skalę rewitalizacji w małych miastach i na obszarach pozamiejskich oraz istnienie barier administracyjno-prawnych i finansowych.

Choć wpływ projektów rewitalizacyjnych na poprawę jakości życia mieszkańców uznano za znaczący, jednak w o wiele mniejszym stopniu prowadził on do redukcji ubóstwa i wykluczenia społecznego. Pozytywnym zidentyfikowanym efektem projektów było natomiast inicjowanie dialogu społecznego oraz budowa więzi społecznych.

Do najważniejszych rekomendacji płynących z wykonanego badania należała konieczność:

- zwiększenia skali projektów gospodarczych,
- zwiększenia komplementarności przedsięwzięć,
- realizowania projektów podnoszących konkurencyjność i atrakcyjność inwestycyjną gmin oraz tworzących warunki na rzecz wzrostu zatrudnienia,
- wdrażania dodatkowych projektów społecznych w celu redukcji ubóstwa i wykluczenia społecznego,
- wspierania partnerstwa publiczno-prywatnego oraz

- realizowania przedsięwzięć z uwzględnieniem włączenia społecznego i w oparciu o budowę partnerstw².

Główne przesłanki wynikające z badania posłużyły do wypracowania założeń niniejszego badania.

I.4 Skrócony opis zastosowanych metod badawczych

Do przeprowadzenia niniejszego badania wykorzystano różne metody badawcze o charakterze ilościowym i jakościowym. O ile analiza ilościowa opiera się na obiektywnych metodach matematycznych, o tyle analiza jakościowa jest niezbędna do uzyskania pogłębionych informacji, dostarczających wiedzy nie tylko na temat opinii i postaw respondentów, ale również na temat przyczyn wyrażanych opinii i zajmowanych postaw. Ta druga analiza służy np. do wyjaśnienia związków między działaniami rewitalizacyjnymi a ich efektami, ocenie przydatności zastosowanych narzędzi i wskaźników czy skuteczności prowadzonych działań.

W badaniu ze względu na jego przedmiot – analizę programów rewitalizacji ważną rolę odegrało **desk research** (badania danych zastanych), które jest jedną z głównych metod analizy danych zastanych. Ta analiza ilościowa i jakościowa polega na identyfikacji i systematyzacji kwerendy dostępnych dokumentów, którymi w przypadku tego badania były:

- 32 programy rewitalizacji województwa opolskiego (2 gminne i 30 lokalnych);
- dostępne opracowania krajowe i regionalne w zakresie rewitalizacji (prace naukowe, badania, analizy i ewaluacje);
- obowiązujące przepisy (ustawy, rozporządzenia i wytyczne na poziomie krajowym i regionalnym) mających znaczenie dla procesu rewitalizacji;
- sprawozdania, raporty z monitorowania programów rewitalizacji województwa opolskiego.

Drugą najważniejszą zastosowaną metodą badawczą było rozbudowane **badanie kwestionariuszowe CAWI**, wspomagany komputerowo wywiad prowadzony internetowo. Jest to technika zbierania informacji w ilościowym badaniu, w którym respondent jest proszony o wypełnienie ankiety w formie elektronicznej. Z metody tej korzystano do analizy zagadnień, które nie były możliwe do weryfikacji na podstawie źródeł pisanych, głównie programów rewitalizacji, choć ankiety stanowiły także uzupełnienie danych pozyskanych ze źródeł zastanych.

Badaniem CAWI objęto wszystkie 71 gmin leżących na terenie województwa opolskiego, uzyskując pełen zwrot odpowiedzi. Kwestionariusze zostały opracowane oddzielnie z uwzględnieniem specyficznej sytuacji każdego typu gmin – gmin z GPR, gmin z LPR oraz gmin bez programów rewitalizacji. W wywiadach zastosowano przede wszystkim pytania zamknięte, które umożliwiają łatwą i jednoznaczną interpretację danych. Pytania otwarte zostały wykorzystane jako uzupełnienie pytań zamkniętych w przypadkach wymagających uszczegółwiających odpowiedzi, jak i umożliwiających respondentowi dodanie od siebie dodatkowych informacji.

Ponadto, w badaniu wykorzystano także inne techniki prowadzenia badań, które odgrywały rolę uzupełniającą. Należała do nich **analiza ekspercka** – służąca do formułowania oceny bazującej

² Zob. J. Słodczyk i in., 2015, *Rewitalizacja obszarów miejskich oraz zagospodarowanie terenów zdegradowanych w województwie opolskim. Raport końcowy*, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole.

na doświadczeniu i wiedzy badaczy. Posłużyła realizatorom badania do interpretacji danych, sformułowania bardziej obiektywnej/wiarygodnej oceny i wyciągnięcia dodatkowych wniosków niewynikających wprost z dokumentów i wywiadów.

Inną zastosowaną techniką był **panel dyskusyjny** – w formie warsztatu z Zespołem ds. rewitalizacji oraz z przedstawicielami gmin województwa opolskiego i ekspertami powołanymi dla potrzeb projektowych. Celem obu paneli było przedyskutowanie wniosków i rekomendacji wynikających z przeprowadzonej analizy. W każdym z paneli uczestniczyło około 10 osób.

II.1 Gminy województwa opolskiego wobec procesów rewitalizacji

Pierwszym etapem procesu rewitalizacji jest opracowanie programu rewitalizacji. Proces ten do 2023 r. może być wykonywany na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 lub 6a ustawy o samorządzie gminnym i Wytycznych ministerialnych (LPR/PR) albo ustawy o rewitalizacji (GPR). W województwie opolskim przygotowano 32 programy rewitalizacji, w tym 2 GPR opracowane w gminach miejsko-wiejskich (Nysa, Prószków) i 30 PR. Tak więc w województwie dominują programy opracowane w oparciu o u.s.g., które stanowią 93,75% wszystkich obowiązujących programów.

Tabela 1. Liczba opracowanych GPR i PR w gminach województwa opolskiego w podziale na typ gminy

Typ gminy	Typ programu	
	GPR	PR
Gmina miejska	0	3
w tym miasto na prawach powiatu	0	1
Gmina miejsko-wiejska	2	26
Gmina wiejska	0	1
Razem	2	30

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportu GUS za 2018 r., n=32.

Najwięcej programów opracowano w gminach miejsko-wiejskich (87,5%), następnie w miejskich, w tym w jedynym mieście na prawach powiatu – w Opolu. Wśród gmin miejsko-wiejskich było jedynie 5 gmin, które nie opracowały programów (Kolonowskie, Korfantów, Tułowice, Wołczyn i Zdieszowice). Jeden PR, gminy wiejskiej Chrzastowice, nie jest wpisany do wykazu programów UMWO. Niewłączenie programu do wykazu wynika z przyczyn niezależnych od gminy i nie jest odzwierciedleniem jakości dokumentu. W województwie opolskim w perspektywie 2014-2020 finansowanie w ramach RPO mogły otrzymać jedynie projekty miejskie, co ograniczyło również dostęp gmin wiejskich do wsparcia opracowania programów rewitalizacji na ich terenach³. LPR gminy Chrzastowice włączono jednak do prowadzonej na potrzeby niniejszego badania analizy.

Z przeprowadzonych badań ankietowych, które objęły wszystkie gminy województwa opolskiego, na uwagę zasługują pytania o przyczyny, które wpływają na wybór trybu opracowania programów rewitalizacji (na podstawie u.o.r. lub u.s.g.) lub rezygnację z opracowywania programu. Ponad 50%

³ „W województwie opolskim działania rewitalizacyjne zostaną skierowane wyłącznie na obszary miejskie, ze względu na występującą w nich koncentrację problemów i zagrożeń dla spójności społecznej regionu” – cyt. [Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2014-2020, wersja nr 3.0](#), s. 212.

gmin nieposiadających programów wskazało na brak potrzeb i wskazań do prowadzenia procesów rewitalizacji. W pozostałych gminach częściowo prowadzone są procesy na podstawie dokumentów strategicznych uchwalonych w gminie lub stwierdzono występowanie obszarów zdegradowanych i potrzebę podjęcia działań, jednak prawdopodobnie brak możliwości korzystania z zewnętrznego wsparcia finansowego (ze względu na ustalenia przyjęte na poziomie całego regionu) oraz niewystarczające zasoby kadrowe uniemożliwiają obecnie podjęcie prac nad opracowaniem programu rewitalizacji.

W gminach, w których obowiązują PR/GPR i proces rewitalizacji jest prowadzony już od kilku lat, na uwagę zasługuje niewielka liczba programów przyjętych zgodnie z zapisami ustawy o rewitalizacji. W województwie obowiązują jedynie 2 GPR, natomiast w pozostałych gminach nie prowadzi się obecnie prac nad opracowaniem GPR w miejsce obowiązującego PR. W przeprowadzonej ankiecie CAWI wśród gmin z przyjętymi programami zgodnie z u.s.g. jako przyczynę wyboru PR wskazano krótszy czas konieczny na jego opracowanie. Ten powód wskazano w 17 gminach (56,67%). W drugiej kolejności jako powody podano brak potrzeby korzystania z narzędzi ustawowych oraz zbyt skomplikowaną procedurę opracowania GPR. Na osobny komentarz zasługuje w tym kontekście przypadek gminy wiejskiej Chrzęstowice, gdzie kluczową przesłanką przy wyborze ścieżki opartej na u.s.g. była możliwość uzyskania środków unijnych na inwestycje. Władze gminy zdecydowały o opracowaniu programu rewitalizacji, licząc na pozyskanie środków UE z działań poza rewitalizacją i niezależnych od wpisu do wykazu programów prowadzonego przez Urząd Marszałkowski. Dostęp do strictly rewitalizacyjnych środków był bowiem dla gmin wiejskich w województwie opolskim wykluczony. Mimo to widziały w rewitalizacji narzędzie kreowania zmiany i podjęły wysiłek opracowania programu.

Tabela 2. Czynniki decydujące o trybie opracowania programu w podziale na typ gminy i typ programu

Typ gminy	Typ programu	preferencje dla przedsięwzięć GPR w dostępie do wsparcia ze środków publicznych	konieczność zastosowania narzędzi MPR do realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych	krótszy czas opracowania PR/LPR	brak potrzeby zastosowania narzędzi ustawy o rewitalizacji	skomplikowana procedura opracowania GPR	brak wiedzy z zakresu procedur związanych z opracowaniem GPR	możliwość uzyskania środków unijnych na inwestycje	dotatkowe wymogi dotyczące partycypacji społecznej
Gmina miejska	PR	0	0	0	1	2	0	0	0
w tym miasto na prawach powiatu	PR	0	0	0	1	0	0	0	0
Gmina miejsko-wiejska	PR	0	0	17	5	2	1	0	1
	GPR	1	1	0	0	0	0	0	0
Gmina wiejska	PR	0	0	0	0	0	0	1	0
Razem	PR	0	0	17	6	4	1	1	1
	GPR	1	1	0	0	0	0	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n=32.

Ocenę przygotowania gmin Opolszczyzny do programowania rewitalizacji rozpoczęto od analizy wyznaczonych obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji. W analizie wykorzystano dane GUS według stanu na koniec 2018 r. obrazujące zróżnicowanie powierzchni i zaludnienie obszarów zdegradowanych oraz obszarów rewitalizacji, dla których obowiązują programy rewitalizacji⁴. W pierwszej kolejności skonfrontowano powierzchnię wymienionych obszarów z danymi dla pozostałych regionów w kraju.

Tabela 3. Powierzchnia obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji w ujęciu regionalnym⁵

Województwo	Łączna powierzchnia obszarów zdegradowanych w województwie (ha)	Udział powierzchni obszarów zdegradowanych w powierzchni województwa [%]	Łączna powierzchnia obszarów rewitalizacji w województwie (ha)	Udział powierzchni obszarów rewitalizacji w powierzchni obszarów zdegradowanych w województwie [%]
dolnośląskie	184 339	9,24%	62 019	33,64%
kujawsko-pomorskie	279 668	15,56%	157 267	56,23%
lubelskie	462 739	18,42%	170 333	36,81%
lubuskie	119 192	8,52%	35 486	29,77%
łódzkie	39 182	2,15%	21 435	54,71%
małopolskie	300 739	19,81%	48 578	16,15%
mazowieckie	359 757	10,12%	117 432	32,64%
opolskie	30 263	3,22%	7 657	25,30%
podkarpackie	291 652	16,34%	69 614	23,87%
podlaskie	206 238	10,22%	53 632	26,00%
pomorskie	36 822	2,01%	3 489	9,48%
śląskie	162 658	13,19%	57 020	35,06%
świętokrzyskie	267 125	22,81%	77 539	29,03%
warmińsko-mazurskie	42 905	1,77%	13 067	30,46%
wielkopolskie	492 356	16,51%	140 274	28,49%
zachodniopomorskie	468 365	20,45%	123 679	26,41%
Razem	3 744 000	11,97%	1 158 521	30,94%

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

Powierzchnia wyznaczonych obszarów zdegradowanych w województwie opolskim jest najmniejsza wśród polskich regionów. Jest to pochodna przede wszystkim 2 czynników – po pierwsze oczywiście wielkości województwa, a po drugie – założenia przyjętego przez samorząd województwa o wyłączeniu gmin wiejskich z dofinansowania w ramach RPO WO 2014-2020 (w regionach, w których procesy

⁴ Z uwagi na niepełne dane na temat obszarów zdegradowanych i rewitalizacji w programach rewitalizacji gmin opolskich, analizy przeprowadzono z uwzględnieniem danych GUS z 2018 r.

⁵ W tabeli kolorem zielonym zaznaczono regiony, które w sposób systemowy wykluczyły obszary wiejskie z możliwości realizacji działań rewitalizacyjnych ze wsparciem środków polityki spójności UE.

rewitalizacji prowadzone są bez pominięcia terenów wiejskich, charakteryzujących się dużym rozproszeniem zabudowy, zasięg obszarów objętych polityką rewitalizacyjną jest największy). Są regiony, w których działania rewitalizacyjne prowadzą głównie gminy wiejskie (województwo zachodniopomorskie, małopolskie, lubelskie i świętokrzyskie). W województwie pomorskim, gdzie wprowadzono natomiast podobne ograniczenia, także widoczna jest koncentracja obszarów rewitalizacji wyrażona niewielką powierzchnią obszarów zdegradowanych. Ze względu na bardziej restrykcyjne ograniczenia na Pomorzu w dostępie gmin do udziału w programowaniu i wsparciu rewitalizacji, obszary rewitalizacji w tym regionie zajmują jeszcze mniejszą powierzchnię niż w województwie opolskim. Z kolei pod względem udziału powierzchni obszarów rewitalizacji w powierzchni obszarów zdegradowanych, województwo opolskie jest czwarte w kraju (po pomorskim, małopolskim i podkarpackim).

Mały udział powierzchni obszarów rewitalizacji w powierzchni obszarów zdegradowanych świadczy o dużo większych potrzebach rewitalizacyjnych, przekraczających możliwości realizacji ich w ramach danego programu rewitalizacji. Na tej podstawie można powiedzieć, że opolskie gminy planują etapować działania rewitalizacyjne w długim horyzoncie czasu. Być może w okresie przejściowym gminy nie były z tego powodu zainteresowane wyborem ustawowej ścieżki opracowania programu, mając na uwadze realizację najpilniejszych działań, do których narzędzia ustawowe nie byłyby potrzebne.

W toku badania postawiono więc dodatkowe pytanie badawcze, **czy gminy w województwie opolskim miały świadomość istnienia różnicy między obszarem zdegradowanym a obszarem rewitalizacji i możliwości etapowania rewitalizacji dzięki wyodrębnieniu części obszaru zdegradowanego jako obszaru rewitalizacji w konkretnym okresie programowania.**

Na etapie analizy desk research poddano ocenie zapisy w programach rewitalizacji gmin opolskich dotyczące obszarów zdegradowanych. Duża część gmin miała trudności z prawidłową identyfikacją obszaru zdegradowanego i jego opisaniem w sposób zgodny z Wytycznymi. Zdarzały się obszary wyznaczone w sposób nieprecyzyjny lub obejmujące całość gminy bądź jej znaczącą większość. Problemy ze zrozumieniem i operacjonalizacją zasad wyznaczania obszarów zdegradowanych, obszarów rewitalizacji oraz koncentracji działań wskazują na potrzebę utrwalenia wiedzy przedstawicieli gmin w czasie cyklu szkoleniowego ze szczególnym uwzględnieniem dobrych praktyk.

Biorąc pod uwagę niepełne dane na temat obszarów zdegradowanych w programach rewitalizacji gmin opolskich, dalszą część analiz przeprowadzono z uwzględnieniem danych GUS z 2018 r.

W tym kontekście warto prześledzić zróżnicowanie powierzchni obszarów zdegradowanych według typu gminy. Można zauważyć, że największy odsetek powierzchni obszarów zdegradowanych w powierzchni gmin prowadzących procesy rewitalizacji występuje w gminach miejskich i stanowi prawie 30% powierzchni. W tych gminach największy obszar wynoszący 5130 ha został wyznaczony w Kędzierzynie-Koźlu, a najmniejszy w Brzegu (234 ha).

Dużo mniejszy odsetek jest w mieście na prawach powiatu – Opole (1397 ha)⁶ i w gminach miejsko-wiejskich, w których największy OZ wytyczono w Gorzowie Śląskim (15 371 ha), a najmniejszy w Prudniku (8 ha). To właśnie w przypadku tych ostatnich gmin można uzyskać miarodajny obraz udziału obszaru zdegradowanego w powierzchni gminy ze względu na małe zróżnicowanie gmin miejskich (2 gminy – Brzeg i Kędzierzyn-Koźle) i występowanie tylko jednego miasta na prawach powiatu i jednej gminy wiejskiej.

W jedynej gminie wiejskiej, Chrząstowicach, powierzchnia obszaru zdegradowanego to 1015 ha, co stanowi 12,33% powierzchni gminy.

Po wyłączeniu z grupy gmin miejskich Opola udział obszarów zdegradowanych w powierzchni tych gmin dramatycznie rośnie do prawie 50% (48,88%), co przy znacznej różnicy między wielkością obszaru w Kędzierzynie-Koźlu (41,5%) i Brzegu (16%), świadczy o ekstensywnym podejściu Kędzierzyna-Koźla do wyznaczania obszaru. W przypadku gmin miejsko-wiejskich rozpiętość udziału powierzchni obszarów zdegradowanych w powierzchni gminy jest ogromna. Począwszy od Prudnika (0,07% powierzchni gminy) do Gorzowa Śląskiego, gdzie 100% powierzchni gminy to obszar zdegradowany. Dominują jednak niewielkie obszary, co potwierdza wartość mediany, która przy 28 gminach objętych analizą wynosi 157 ha. Jedynie w Gogolinie udział obszaru zdegradowanego w powierzchni gminy przekroczył 15% i wyniósł 41,7%.

Można więc stwierdzić, że w większości gmin decyzje o zasięgu obszaru zdegradowanego sprzyjały przyszłej koncentracji działań. W przypadku gmin, gdzie obszar zdegradowany obejmuje większą część ich powierzchni, niezbędna będzie weryfikacja jego granic, jeśli samorząd zdecyduje się na opracowanie gminnego programu rewitalizacji.

Tabela 4. Łączna powierzchnia obszarów zdegradowanych w podziale na typ gminy

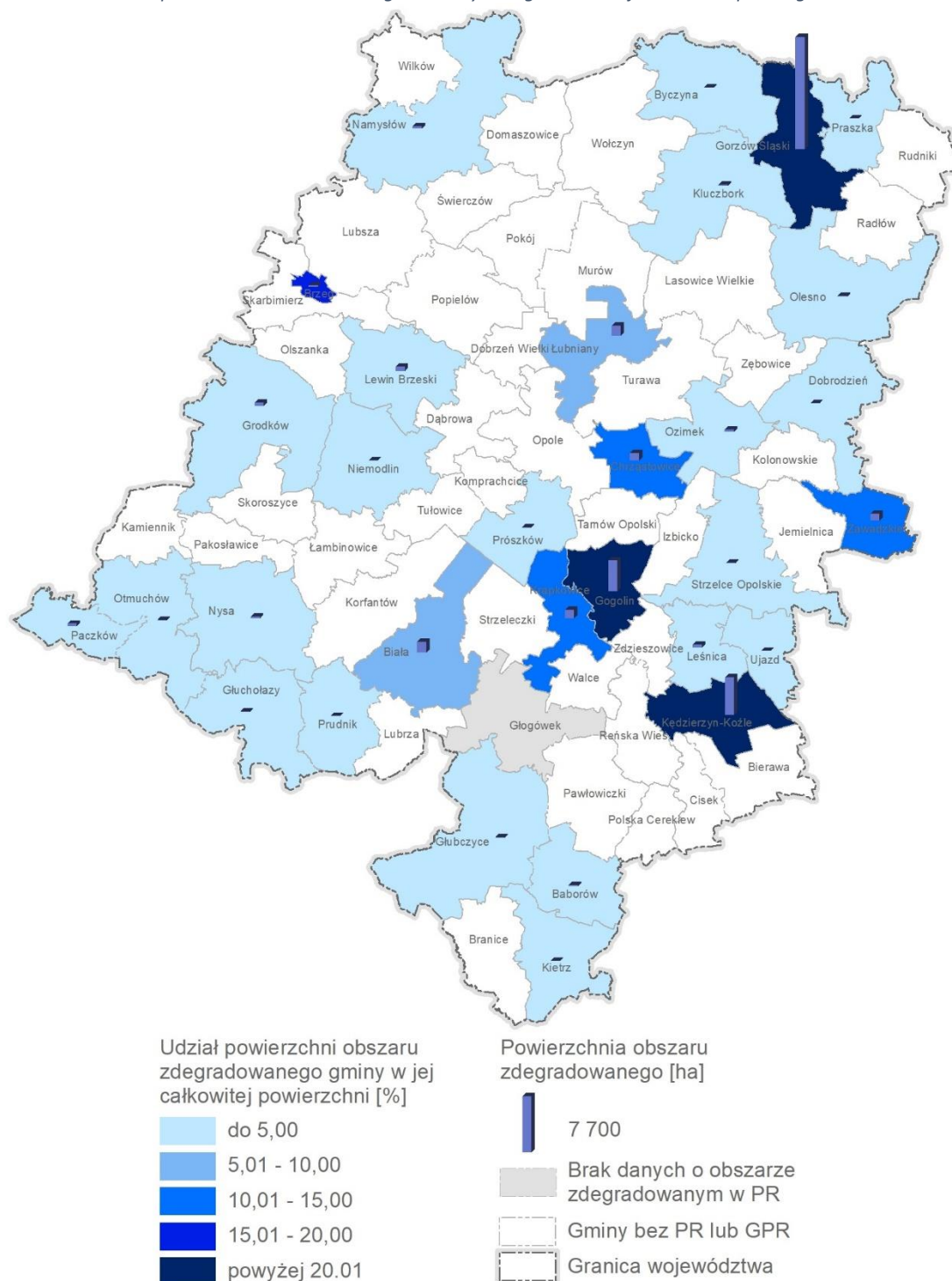
Typ gminy	Łączna powierzchnia obszarów zdegradowanych [ha]	Średni udział powierzchni obszarów zdegradowanych w powierzchni gmin [%]	Średnia powierzchnia obszaru zdegradowanego w gminie [ha]
Gmina miejska	6761	28,41%	2254
w tym miasto na prawach powiatu	1397	9,38%	1397
Gmina miejsko-wiejska	22 487	4,91%	865
Gmina wiejska	1015	12,33%	1015
Razem	30 263	4,21%	1009

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportu GUS za 2018 r., n=32.

Na przedstawionej poniżej mapie zilustrowano zróżnicowanie przestrzenne udziału powierzchni obszaru zdegradowanego w powierzchni jednostki samorządu lokalnego. Najciemniejszym kolorem oznaczono udział przekraczający ponad 20% w gminach miejsko-wiejskich Gorzowie Śląskim i Gogolinie oraz w gminie miejskiej – Kędzierzynie Koźlu.

⁶ W wyniku przyrostu powierzchni miasta Opole z 9655 ha do 14 888 ha, a więc o ponad 50%, udział powierzchni obszaru zdegradowanego w powierzchni miasta zmniejszył się z 14,47% do 9,38%.

Mapa 1. Zróźnicowanie powierzchni obszarów zdegradowanych w gminach województwa opolskiego



Źródło: opracowanie własne.

Intencją wyznaczenia obszarów zdegradowanych w gminie było wskazanie terenów, gdzie kumulują się negatywne zjawiska bez wskazywania, jak pilna jest interwencja rewitalizacyjna. W celu koncentracji i etapowania planowanych działań rewitalizacyjnych wprowadzono w Wytycznych i ustawie o rewitalizacji limity dotyczące obszaru rewitalizacji wyznaczanego w granicach obszaru zdegradowanego. Obszar rewitalizacji nie może przekroczyć 20% powierzchni gminy oraz 30% liczby mieszkańców gminy.

W województwie opolskim największą średnią powierzchnią mają obszary wyznaczone w gminach miejskich, w tym miasto na prawach powiatu, w którym obszar rewitalizacji wynosi 1164 ha. Jest to największy obszar spośród wszystkich wyznaczonych w województwie. O ile duży obszar rewitalizacji wyznaczony w gminie wiejskiej lub miejsko-wiejskiej jest zwykle pochodną rozproszenia zabudowy, o tyle w gminach miejskich obszar wyznaczany jest na terenie intensywnie zabudowanym, więc jego znaczna wielkość świadczy o rozproszeniu wsparcia udzielanego mieszkańcom.

Jedynie w 2 gminach (Chrzęstowice i Brzeg) udział powierzchni obszaru rewitalizacji w powierzchni gminy wynosi powyżej 10%, przy czym w obu wielkość obszaru rewitalizacji jest równa wielkości wyznaczonego obszaru zdegradowanego.

Warto podkreślić, że w województwie występują obszary niewielkie powierzchniowo. W gminie Byczyna odnotowano najmniejszy wśród wszystkich obszar. Można uznać, że wielkość obszaru została podyktowana dążeniem do koncentracji działań (7% obszaru zdegradowanego), dzięki czemu mieszkańcy wyznaczonego terenu będą mogli odczuć efekt prowadzonego procesu.

W umieszczonej poniżej tabeli przedstawiono charakterystykę powierzchni obszarów rewitalizacji zaprezentowaną w podziale na typy gmin. Tabela pokazuje, wielkość wyznaczonych obszarów rewitalizacji w stosunku do powierzchni gminy.

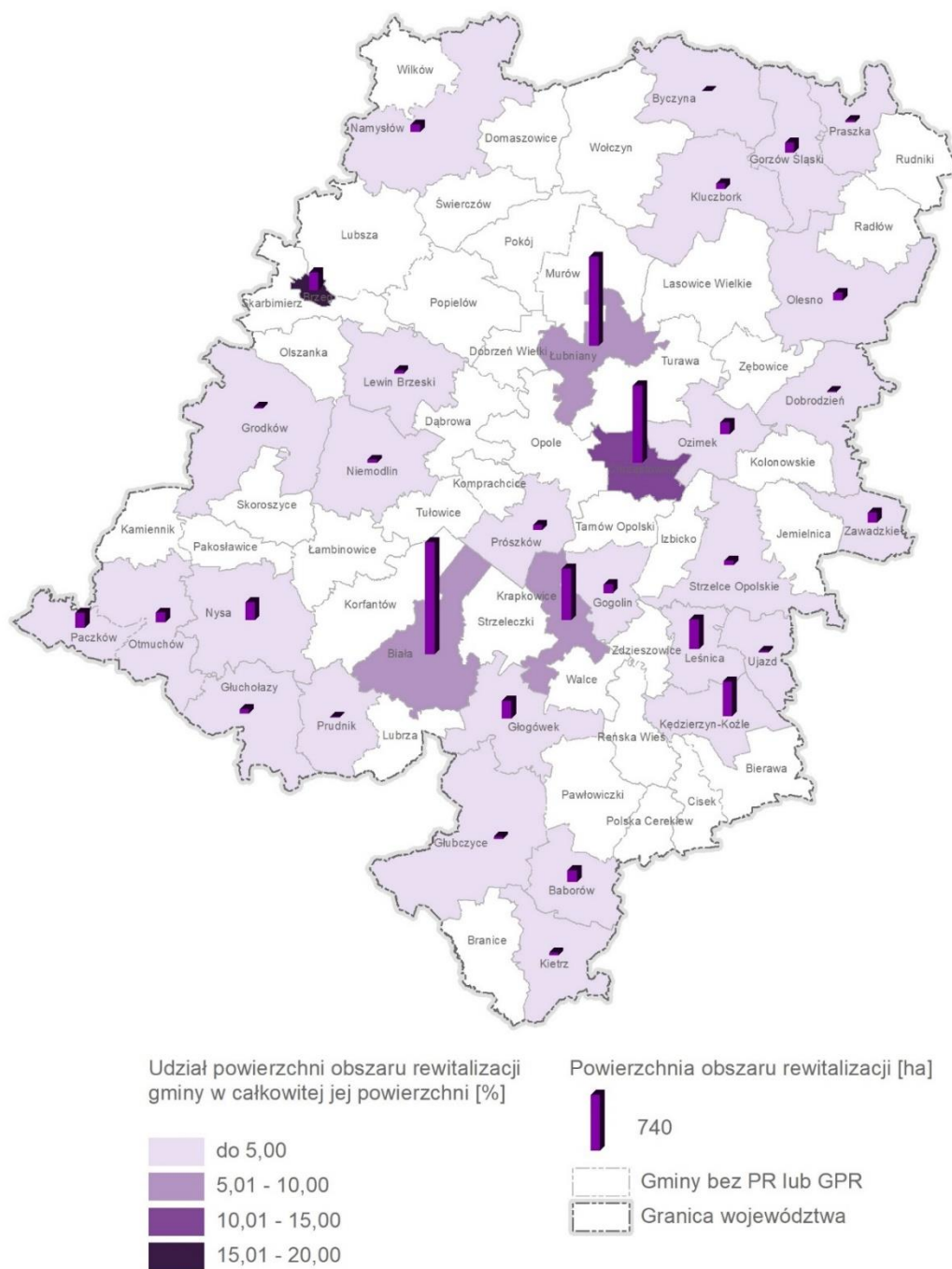
Tabela 5. Charakterystyka powierzchni obszarów rewitalizacji według typu gminy

Typ gminy	Łączna powierzchnia obszarów rewitalizacji [ha]	Średni udział powierzchni obszarów rewitalizacji w powierzchni gmin [%]	Średnia powierzchnia obszaru rewitalizacji w gminie [ha]
Gmina miejska	1855	6,46%	618
w tym miasto na prawach powiatu	1164	7,82%	1164
Gmina miejsko-wiejska	4787	1,05%	171
Gmina wiejska	1015	12,33%	1015
Razem	7657	1,07%	239

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS za rok 2018, n=32.

Jeszcze lepiej zróżnicowanie wielkości powierzchni obszarów rewitalizacji wyznaczone w gminach prowadzących działania rewitalizacyjne w województwie opolskim widoczne jest na umieszczonej poniżej mapie.

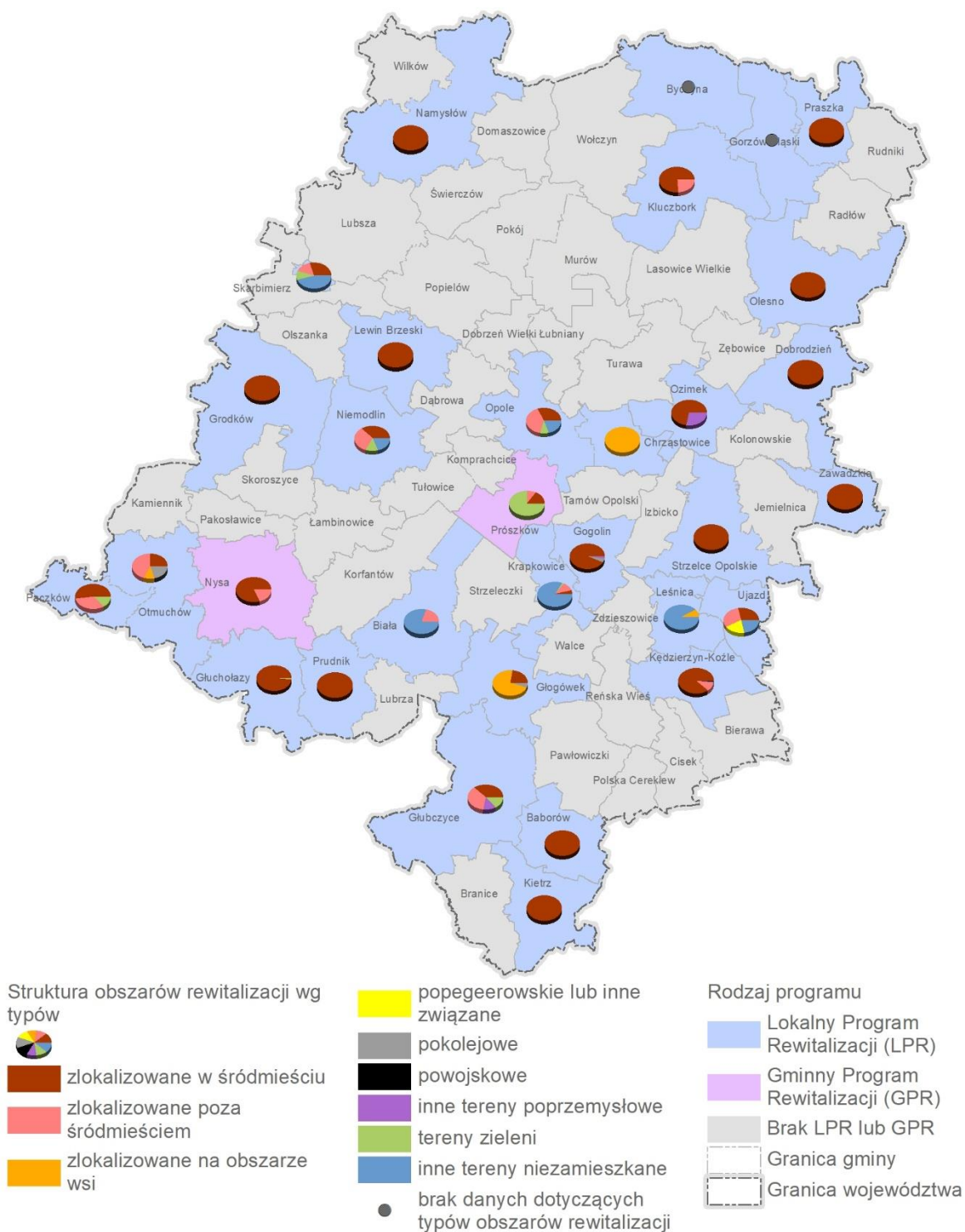
Mapa 2. Zróżnicowanie powierzchni obszarów rewitalizacji w gminach województwa opolskiego



Źródło: opracowanie własne.

W granicach obszaru rewitalizacji największą powierzchnię zajmują tereny mieszkaniowe wraz z towarzyszącymi terenami usługowymi i komunikacyjnymi. Łącznie wynosi ona 4361 ha, na terenach wiejskich zaś trzykrotnie mniej – 1343 ha, co jest pochodną niskiego udziału części wiejskich gmin miejsko-wiejskich na obszarach rewitalizacji. W strukturze obszarów rewitalizacji przeważają tereny śródmiejskie. W 4 gminach przeważają: tereny zielone (Prószków) i tereny niezamieszkałe (Krapkowice, Leśnica, Biała).

Mapa 3. Zróżnicowanie struktury obszarów rewitalizacji w gminach województwa opolskiego



Źródło: opracowanie własne.

Następnie przeanalizowano liczbę mieszkańców obszarów zdegradowanych i rewitalizacji na Opolszczyźnie w zestawieniu z innymi regionami. Szczegółowe wyniki zostały zaprezentowane w tabeli poniżej.

Tabela 6. Powierzchnia obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji w ujęciu regionalnym

Województwo	Łączna liczba mieszkańców obszarów zdegradowanych w województwie (ha)	Udział liczby mieszkańców obszarów zdegradowanych w liczbie mieszkańców województwa [%]	Łączna liczba mieszkańców obszarów rewitalizacji w województwie (ha)	Udział liczby mieszkańców obszarów rewitalizacji w liczbie mieszkańców obszarów zdegradowanych w województwie [%]
dolnośląskie	751 229	25,88%	522 333	69,53%
kujawsko-pomorskie	470 534	22,59%	357 789	76,04%
lubelskie	489 168	23,01%	334 506	68,38%
lubuskie	233 212	22,94%	191 018	81,91%
łódzkie	439 223	17,74%	339 230	77,23%
małopolskie	946 658	27,91%	454 615	48,02%
mazowieckie	842 533	15,65%	651 520	77,33%
opolskie	217 156	21,93%	155 084	71,42%
podkarpackie	571 610	26,85%	325 204	56,89%
podlaskie	312 395	26,37%	216 608	69,34%
pomorskie	256 538	11,04%	165 483	64,51%
śląskie	1 156 802	25,43%	897 862	77,62%
świętokrzyskie	386 174	30,95%	292 617	75,77%
warmińsko-mazurskie	279 662	19,50%	250 336	89,51%
wielkopolskie	1 004 672	28,79%	595 834	59,31%
zachodniopomorskie	570 316	33,44%	332 573	58,31%
Razem	8 927 882	23,23%	6 082 612	68,13%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS za rok 2018, n= 1451.

W województwie opolskim odnotowano najmniej mieszkańców obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji w stosunku do innych regionów, co jest pochodną ogólnej liczby mieszkańców regionu, nie ma to więc wartości diagnostycznej. Bardziej wartościową informacją jest udział liczby mieszkańców obszarów zdegradowanych w liczbie mieszkańców województwa. W województwie opolskim wynosi on od 22%, co jest piątą wartością w kraju i oznacza dążenie do koncentracji działań na obszarach zamieszkałych przez mniejszą liczbę mieszkańców. Przy tej wartości udział liczby mieszkańców obszarów rewitalizacji w liczbie mieszkańców obszarów zdegradowanych przekraczający 71% pokazuje umiarkowane dążenie do intensyfikacji koncentracji działań.

Z analizy danych GUS wynika, że najgęściej zaludniony jest obszar zdegradowany w Opolu, który jest ponad 35% większy niż średnia dla obszarów wszystkich gmin miejskich. Ponieważ gmin miejsko-wiejskich posiadających programy rewitalizacji jest znacznie więcej, liczba mieszkańców obszarów zdegradowanych jest dużo bardziej zróżnicowana. Najgęściej zaludniony jest OZ w Namysłowie (12 603 osób), najmniejszą gęstość zaludnienia odnotowano natomiast w Dobrodzeniu (384 osoby). Zatem dominują małe liczebnie obszary, ponad siedmiokrotnie mniejsze niż w gminach miejskich

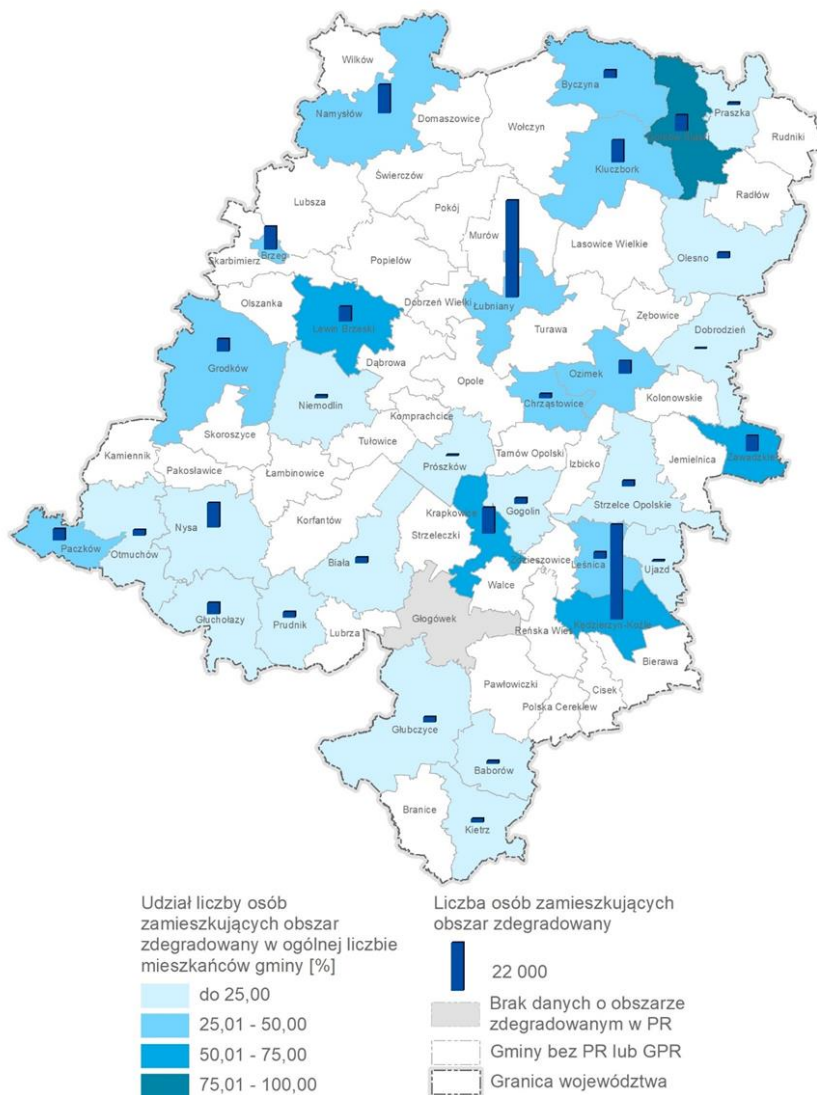
Tabela 7. Charakterystyka liczby mieszkańców obszarów zdegradowanych według typu gminy

Typ gminy	Łączna liczba mieszkańców obszarów zdegradowanych	Udział liczby mieszkańców obszarów zdegradowanych w łącznej liczbie mieszkańców gmin [%]	Średnia liczba mieszkańców obszaru zdegradowanego
Gmina miejska	95 678	42,17%	31 893
w tym miasto na prawach powiatu	43 084	33,62%	43 084
Gmina miejsko-wiejska	119 573	24,64%	4429
Gmina wiejska	1905	27,54%	1905
Razem	217 156	43,91%	7005

Źródło: opracowanie własne danych GUS za rok 2018, n=32.

Na poniższej mapie przedstawiono przestrzenne zróżnicowanie obszarów zdegradowanych. W 5 gminach liczba ta przekracza 50% wszystkich mieszkańców gminy. Do tych gmin należą Gorzów Śląski, Krapkowitz, Kędzierzyn-Koźle, Niemodlin i Zawadzkie.

Mapa 4. Zróżnicowanie liczby mieszkańców obszarów zdegradowanych w gminach województwa opolskiego



Źródło: opracowanie własne.

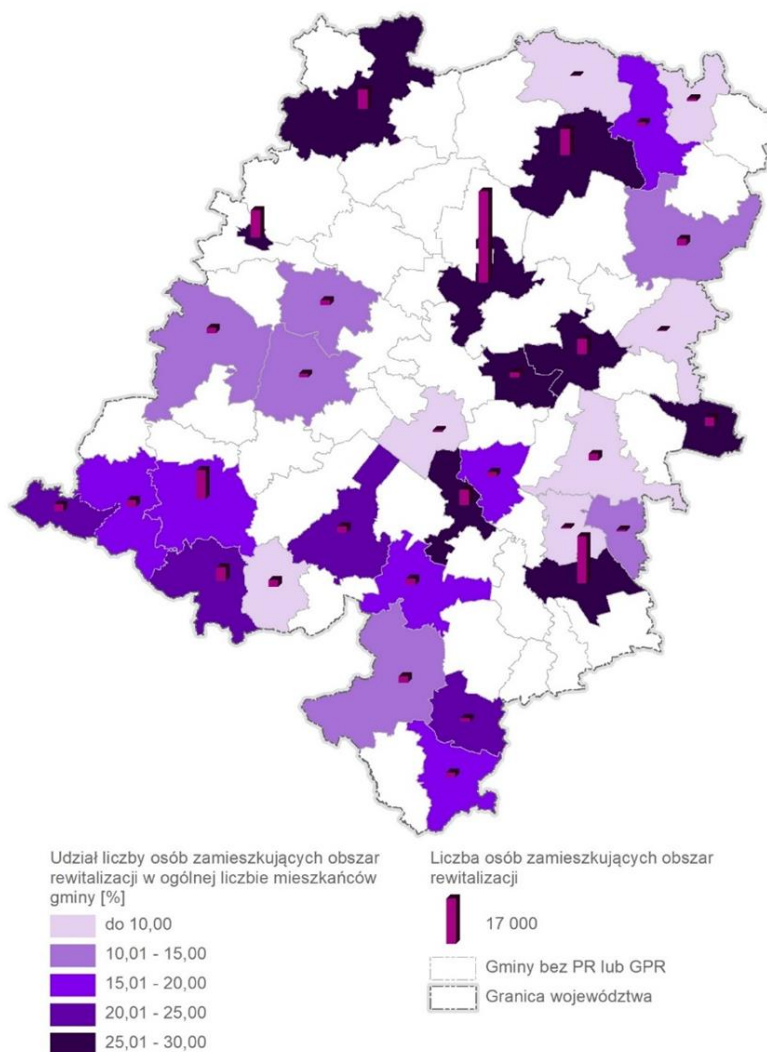
Na OR województwa opolskiego mieszka blisko 150 000 osób, co stanowi 20,80% wszystkich mieszkańców gmin. Średnia liczba mieszkańców OR dla wszystkich gmin przekracza blisko dwukrotnie medianę, co wskazuje na znaczną liczbę gmin z niewielką liczbą mieszkańców. Najgęściej zaludniony jest w Opolu (34 600 osób), najmniej zaś w gminie miejsko-wiejskiej – Byczynie. W 8 gminach udział mieszkańców OR w ludności miasta przekracza 25%, co ilustruje mapa pod tabelą.

Tabela 8. Charakterystyka liczby mieszkańców obszarów rewitalizacji według typu gminy

Typ gminy	Łączna liczba mieszkańców obszarów rewitalizacji	Udział liczby mieszkańców obszarów rewitalizacji w łącznej liczbie mieszkańców gmin [%]	Średnia liczba mieszkańców obszaru rewitalizacji
Gmina miejska	62 854	27,70%	20 951
w tym miasto na prawach powiatu	34 600	27,00%	34 600
Gmina miejsko-wiejska	84 566	17,43%	3020
Gmina wiejska	1905	27,54%	1905
Razem	149 325	20,80%	4666

Źródło: opracowanie własne danych GUS za rok 2018, n=32.

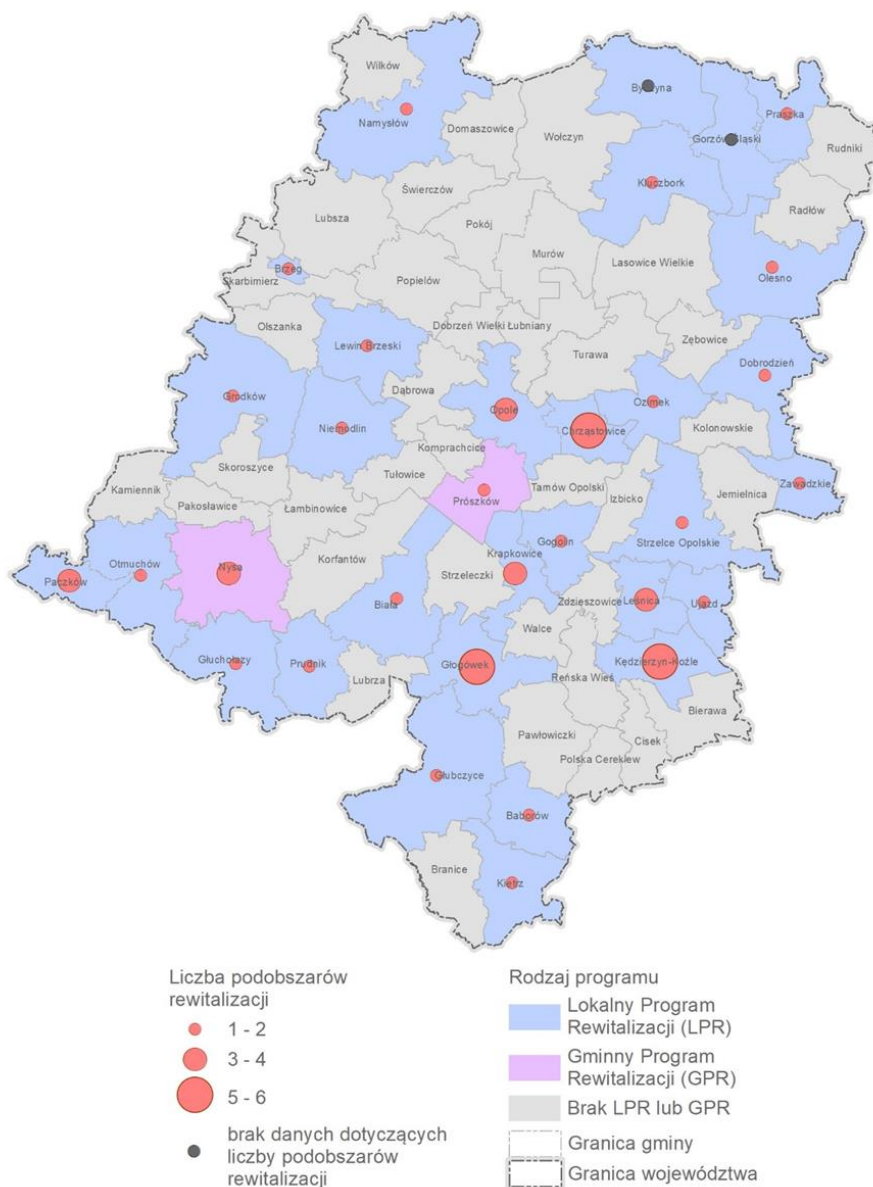
Mapa 5. Zróżnicowanie liczby mieszkańców obszarów rewitalizacji w gminach województwa opolskiego



Źródło: opracowanie własne.

W 17 na 32 gminy prowadzących działania rewitalizacyjne nie wyznaczano podobszarów rewitalizacji. W kolejnych 5 gminach obszar rewitalizacji złożony jest z 2 podobszarów. Trzy i 4 podobszary wyznaczone zostały w następnych 5 jednostek samorządu terytorialnego. W trzech gminach obszar rewitalizacji został podzielony na co najmniej 5 podobszarów. Należą do nich: gmina miejska Kędzierzyn-Koźle, gmina miejsko-wiejska Głogówek i gmina wiejska Chrzastowice. Wszystkie te gminy posiadają programy rewitalizacji uchwalone na podstawie u.s.g. W związku z tym podział obszaru rewitalizacji na podobszary nie pełni żadnej funkcji w etapowaniu działań bądź wykorzystaniu narzędzi ustawowych, lecz wynika ze struktury osadniczej gmin⁷.

Mapa 6. Liczba wyznaczonych podobszarów rewitalizacji w gminach województwa opolskiego



Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z danymi GUS przedstawionymi w poniższej tabeli część z wyodrębnionych podobszarów rewitalizacji stanowią tereny niezamieszkałe. Zgodnie z ustawą o rewitalizacji i Wytycznymi mogą być one włączane do obszarów rewitalizacji, jeśli są terenami:

⁷ Dwie gminy nie ujawniły informacji o liczbie wyznaczonych podobszarów rewitalizacji.

- przemysłowymi (w tym portowymi i wydobywczymi),
- terenami powojskowymi lub
- pokolejowymi,

na których występują negatywne zjawiska w sferach pozaspołecznych, a zaplanowane działania przyczynią się do przeciwdziałania negatywnym zjawiskom społecznym, których doświadczają mieszkańcy obszarów rewitalizacji. Z tej perspektywy na szczególną uwagę zasługują dane przedstawione w poniższej tabeli.

Tabela 9. Typy niezamieszkałych obszarów rewitalizacji według typu gminy

Typ obszaru rewitalizacji	Gmina miejska		Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska
		w tym miasto na prawach powiatu		
Powierzchnia terenów zieleni (parki, zieleńce, cmentarze)	135	113	55	0
Powierzchnia terenów rolniczych lub innych związanych z gospodarką rolną i leśną	5	5	6	0
Powierzchnia terenów pokolejowych	0	0	42	0
Powierzchnia terenów powojkowych	8	0	0	0
Powierzchnia innych terenów przemysłowych	0	0	67	0
Powierzchnia pozostałych terenów niezamieszkałych (np. użytki rolne, lasy, nieużytki)	335	228	2108	0

Źródło: opracowanie własne danych GUS za rok 2018, n=32.

Przedstawiając klasyfikację terenów niezamieszkałych w ankietach GUS, gminy wielokrotnie niewłaściwie przypisywały niezabudowane tereny obszarów zamieszkałych do tej kategorii. Wynikiem tego błędu w wypełnianiu formularza GUS jest dominacja wśród terenów niezamieszkałych użytków rolnych, lasów, nieużytków. Najwięcej tych terenów znajduje się w obrębie OR w gminach miejsko-wiejskich, łącznie zajmują obszar 2671 ha. Drugie z kolei są tereny parków, zieleńców i cmentarzy o łącznej powierzchni 303 ha. Suma terenów niezamieszkałych, wraz z terenami zieleni, według danych z badania GUS wynosi 2974 ha, przy czym marginalne znaczenie mają tereny powojkowe i przemysłowe. Tereny te w większości nie mają charakteru obszarów niezamieszkałych w rozumieniu ustawy i Wytycznych, stanowią natomiast nieprawidłowo wyodrębnione w formularzu GUS tereny niezamieszkałe. W szczególności nie powinny być wyodrębniane w ten sposób tereny zielone, które mają stałe powiązania funkcjonalne z terenami zurbanizowanymi. Potwierdza to także zestawienie ich powierzchni z całkowitą powierzchnią obszarów rewitalizacji we wszystkich 32 gminach (7657 ha). Obszary niezamieszkałe w danych opracowanych na podstawie formularza GUS zajmują blisko 40% wyznaczonych OR, przy czym nie powinny zostać zakwalifikowane do tej kategorii jako części zamieszkałych obszarów rewitalizacji.

II.2 Adekwatność interwencji w stosunku do zidentyfikowanych potrzeb rewitalizacyjnych gmin opolskich

Analizę potrzeb rewitalizacyjnych w gminach województwa opolskiego przeprowadzono na podstawie zapisów programów rewitalizacji i rozpoczęto od oceny poprawności zastosowanych metod wyboru obszarów zdegradowanych, koncentrując się na weryfikacji sfer, w których degradacja miała kluczowe znaczenie dla wytyczenia tych terenów. Wobec niepełnych danych w zakresie kryteriów wyznaczenia tych obszarów w badanych programach rewitalizacji, posłużono się w części danymi GUS dla zobrazowania zagadnienia.

W analizach delimitacyjnych służących wyznaczeniu obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji posługiwano się głównie metodą analizy porównawczej jednostek wewnątrzgminnych. Nie stwierdzono zastosowania innych metod diagnostycznych.

W województwie opolskim w grupie gmin posiadających programy rewitalizacji dominują gminy miejsko-wiejskie (28 z pośród 32 programów), tym samym większość procesów delimitacji powinna być przeprowadzana zarówno w odniesieniu do części miejskiej tych gmin, jak i wiejskiej. W tej grupie gmin podział na jednostki przestrzenne pokrywał się z granicami administracyjnymi sołectw, zaś część miejska standardowo dzielona była na mniejsze części, co argumentowano m.in. wysoką gęstością zaludnienia. Jednostki przestrzenne w większości gmin wyznaczano poprawnie. Problemy z podziałem gminy na jednostki pojawiły się w 11 programach (ponad 34% JST). Najczęściej przy podziale miasta na jednostki urbanistyczne:

- problemów dostarczała analiza danych po ulicach, ponieważ do obszaru rewitalizacji trafiały „z automatu” całe ulice lub sztucznie wydzielone ich części;
- analiza wyłącznie obszarów zurbanizowanych miasta prowadziła do sztucznego wydzielania z nich ważnych dla nich funkcjonalnie terenów zielonych;
- część gmin, zwłaszcza miejsko-wiejskich, uległa pokusie, aby jednostki wydzielić w taki sposób, by problemy koncentrowały się w części miejskiej.

W gminach miejskich sfera społeczna miała prawie taki sam wpływ jak sfera środowiskowa na wyznaczenie obszaru zdegradowanego. Na wagę sfery środowiskowej w procesie delimitacji w gminach miejskich największy wpływ miało znaczenie tej sfery w wytyczeniu obszaru zdegradowanego w Opolu. Podobnie sytuacja wyglądała w przypadku wyniku delimitacji w gminie wiejskiej. Zróżnicowanie widoczne jest natomiast w przypadku gmin miejsko-wiejskich. W 27 (na 28 gmin posiadających obowiązujące programy rewitalizacji) negatywne zjawiska społeczne miały kluczowy wpływ na wyznaczenie obszaru zdegradowanego. Na drugim miejscu należy wskazać negatywne zjawiska w sferze gospodarczej i przestrzenno-funkcjonalnej. Sfera środowiskowa została wskazana przez 67% gmin miejsko-wiejskich, natomiast w najmniejszym stopniu na wybór obszaru zdegradowanego miały negatywne zjawiska w sferze technicznej (52% gmin miejsko-wiejskich).

Tabela 10. Analiza wpływu sfer na wyznaczenie obszaru zdegradowanego według typu gminy

Typ gminy	Liczba gmin, w których zjawiska społeczne przeważały przy wyborze OZ	Liczba gmin, w których zjawiska gospodarcze przeważały przy wyborze OZ	Liczba gmin, w których zjawiska środowiskowe przeważały przy wyborze OZ	Liczba gmin, w których zjawiska przestrzenno-funkcjonalne przeważały przy wyborze OZ	Liczba gmin, w których zjawiska techniczne przeważały przy wyborze OZ
Gmina miejska	3	3	2	3	3
w tym miasto na prawach powiatu	1	1	0	1	1
Gmina miejsko-wiejska	27	24	18	24	16
Gmina wiejska	1	1	0	1	0
Razem	31	28	20	28	19

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS za rok 2018, n=32.

Na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że gminy w województwie opolskim przyjęły prymat sfery społecznej przy wyznaczaniu obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji, zgodnie z wymogami w ustawie i Wytycznych. Jednocześnie należy podkreślić, że w przypadku gmin miejskich i wiejskiej sfera gospodarcza jest w podobnym stopniu co sfera społeczna uznawana za ważną przy wytyczaniu obszaru zdegradowanego. Może to oznaczać, że wobec problemów obszarów zdegradowanych priorytetyzacja potrzeb w poszczególnych sferach nie jest istotna (z perspektywy tych gmin).

Najczęściej identyfikowanymi negatywnymi zjawiskami w sferze społecznej były ubóstwo i uzależnienie od pomocy społecznej, które analizowano prawie w każdej gminie. Następnie brano pod uwagę przestępczość i bezrobocie długotrwałe. Należy również zwrócić uwagę na analizę sytuacji demograficznej w gminach. Jest to grupa wskaźników wymieniona w u.o.r. czy Wytycznych, a dane demograficzne są powszechnie dostępne w gminach. Trudno jednak znaleźć bezpośrednie powiązanie między interwencją rewitalizacyjną a zmianami struktury społecznej, zwłaszcza w skali gminy miejsko-wiejskiej. Do rzadkości należało zastosowanie wskaźników dotyczących frekwencji w wyborach samorządowych, które obrazują stopień zaangażowania mieszkańców w sprawy lokalne. Rzadko sięgano też po wskaźniki mierzące udział w kulturze (np. liczby czytelników bibliotek).

Następnie analizie poddano diagnozy pogłębione. W tym kontekście istotną obserwacją jest ich bardzo niski poziom. Nie stwierdzono wykorzystania w opracowanych diagnozach zastosowania typowych metod diagnostycznych: przykładowo analizy danych zastanych, wywiadów z interesariuszami, badania dokumentów, paneli eksperckich. W wyniku oceny diagnoz należy stwierdzić, iż zostały one w dużej mierze opracowane z wykorzystaniem metody obserwacji własnej, dokonanej przez autorów dokumentów. W programach bowiem nie wskazano, które fragmenty diagnoz zostały wypracowane z interesariuszami w toku realizowanych przez gminy działań partycypacyjnych, np. spacerów studyjnych po obszarach rewitalizacji, spotkań i debat z interesariuszami, badań ankietowych.

Tylko w około 22% programów przeprowadzono kompleksową diagnozę pogłębioną odnoszącą się do wartości wskaźników, przedstawiającą skalę występowania zjawiska na wyznaczonym obszarze w odniesieniu do całej gminy.

W 10% programów w diagnozie pogłębionej za pomocą wskaźników przeanalizowano jedynie zjawiska społeczne. Jeśli chodzi o pozostałe sfery zabrakło danych ilościowych ilustrujących przyczyny kulminacji negatywnych zjawisk na obszarach rewitalizacji. Ograniczono się do identyfikowania występujących tam problemów, natomiast opracowanie diagnozy pogłębionej ich przyczyn było dużym wyzwaniem dla gmin.

Zapisy na temat obszaru rewitalizacji dotyczyły jego wyznaczenia w ramach granic obszaru zdegradowanego. Następnie przechodzono do analizy SWOT lub opisu wizji po podjęciu planowanych działań.

Powyższe wnioski dotyczące niedoskonałości prowadzonych diagnoz potwierdza również zestawienie obszarów problemowych ujmowanych w diagnozach w programach rewitalizacji (tabela nr 13), z którego wynika, że najdokładniej analizowana była sfera społeczna, a potem sfera gospodarcza. Sfery środowiskowa, przestrzenno-funkcjonalna i techniczna za pomocą wartości liczbowych analizowano w pojedynczych przypadkach.

Dobłą praktyką jest zapewnienie spójności w odniesieniu do analizowanych zjawisk problemowych – w analizie delimitacyjnej i diagnozie pogłębionej obszaru rewitalizacji. Dzięki temu możliwe jest kompleksowe przeanalizowanie negatywnych czynników – zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym. Jedną z gmin miejsko-wiejskich (Brzeg) zjawiska gospodarcze modelowo przeanalizowała najpierw podczas delimitacji, a następnie w diagnozie pogłębionej. Dzięki temu uzasadniono konieczność rozwoju gospodarczego na obszarze rewitalizacji, a także jego szczególny charakter, co potwierdza poniższy cytat.

„Większość firm zarejestrowanych na tym terenie to drobna przedsiębiorczość w zakresie usług i sprzedaży. W obszarze centrum jest stosunkowo niewiele miejsc oferujących usługi gastronomiczno-hotelarskie. Bardzo istotnym zadaniem jest przyciągnięcie tutaj inwestorów, dzięki którym oferta noclegowo-gastronomiczna zostanie uatrakcyjniona, co podniesie kondycję miasta [...] jako ośrodka turystycznego.” (cyt. PR)

W wielu programach rewitalizacji zwraca się uwagę na problem stanu technicznego budynków, infrastruktury, przestrzeni. Jednak wnioski te nie mają swojego odzwierciedlenia w przeprowadzonej weryfikacji programów. Wynika z niej bowiem, że bardzo często diagnozy te opracowane zostały bez użycia obiektywnych danych liczbowych, obrazujących natężenie kryzysu, czy też jego rozkład w granicach obszaru rewitalizacji. Problem ilustruje cytat z PR jednej z gmin miejskich. W części diagnozy pogłębionej odnoszącej się do sfery technicznej i przestrzenno-funkcjonalnej znajdujemy zapisy przytoczone poniżej:

„Ponadto na terenie Śródmieścia obserwowane są różne problemy i negatywne zjawiska w sferach technicznej oraz przestrzenno-funkcjonalnej. Szczególną uwagę zwraca niezadowolający stan techniczny części budynków (w tym obiektów zabytkowych), jak również związany z tym niski poziom ich efektywności energetycznej. W przypadku części jednostek urbanistycznych, wchodzących w skład obszaru rewitalizacji, odsetek komunalnych budynków mieszkalnych znajdujących się w stanie niższym niż dobry (tj. w stanie złym bądź dostatecznym), kształtuje się na poziomie od 50% do 90% (w skrajnych przypadkach wynosi nawet ponad 90%). Niezadowolający stan techniczny części budynków wpływa na obniżenie estetyki przestrzeni śródmiejskiej (salonu reprezentacyjnego całego miasta).” (cyt. PR)

Cytat z programu wskazuje na charakter problemów, ale bez analizy liczbowej trudno wskazać ich skalę, a także dopasować adekwatne działania w programie. Na tak zdefiniowany problem złego stanu technicznego budynków może odpowiadać zarówno pojedyncze przedsięwzięcie modernizacyjne, jak i kompleksowy program remontowy całego zasobu, uniemożliwiając tym samym obiektywne dopasowanie interwencji do skali potrzeb.

W dalszej części tego programu, jako jedno z najważniejszych działań, wskazuje się interwencję w sferze przestrzenno-technicznej, podkreślając, że negatywne zjawiska z tej sfery mają przełożenie na sytuację społeczno-gospodarczą obszaru. Brak rozróżnienia między skutkami a przyczynami analizowanych zjawisk kryzysowych prowadzi do zaburzenia relacji logicznej pomiędzy analizowanymi czynnikami. W analizowanym przypadku obarcza się zdegradowaną przestrzeń i zabudowę obszaru rewitalizacji odpowiedzialnością za występowanie problemów społecznych na tym terenie, podczas gdy kryzys w sferze technicznej jest najczęściej wywoływany wcześniejszą zapaścią ekonomiczno-społeczną danej jednostki.

„Na terenie Śródmieścia obszarem wymagającym szczególnego wsparcia w ramach procesu rewitalizacji (zwłaszcza w zakresie wzmocnienia funkcji centrotwórczych i aktywizacji społeczno-gospodarczej) jest ulica K., będąca głównym ciągiem (traktem) komunikacyjnym [...]. Ulica K. jest ponadto jednym z głównych pasażów handlowo-usługowych miasta oraz istotnym traktem turystycznym. Niemniej jednak na chwilę obecną, ze względu na degradację w wymiarze technicznym oraz przestrzenno-funkcyjnym, potencjał ulicy K. nie jest w pełni wykorzystywany. Niezadowolający stan zagospodarowania i estetyki przestrzeni (w tym zły stan techniczny części budynków, niefunkcjonalne rozwiązania komunikacyjne, degradacja małej architektury itp.) wpływa na obniżenie atrakcyjności ulicy, a co za tym idzie w rezultacie przekłada się na występowanie problemów w sferze gospodarczej oraz społecznej”. (cyt. PR)

W następnym kroku analizy potrzeb rewitalizacyjnych skonfrontowano znaczenie negatywnych zjawisk w poszczególnych sferach z charakterem celów i kierunków działań określonych w programach oraz specyfiką i liczbą przedsięwzięć przypisywanych tym sferom w programach rewitalizacji.

W sferze społecznej w celach i kierunkach działań dominowało włączenie społeczne i aktywizacja społeczna (26 PR, 81%). Równie często cele dotyczyły aktywizacji zawodowej (20 PR, 63%) oraz zwiększenia uczestnictwa w kulturze i rozwoju oferty kulturalnej na obszarach rewitalizacji (18 PR, 56%). W blisko jednej trzeciej programów zdefiniowano cele odpowiadające na problem niskiego poziomu bezpieczeństwa oraz edukacji.

W sferze gospodarczej cele i kierunki działań odpowiadały najczęściej za rozwój przedsiębiorczości (19 PR, 60%) oraz poprawę aktywności gospodarczej (18 PR, 56%). Problem bezrobocia planowano ograniczyć głównie interwencją z zakresu podnoszenia kompetencji zawodowych (10 PR, 31%).

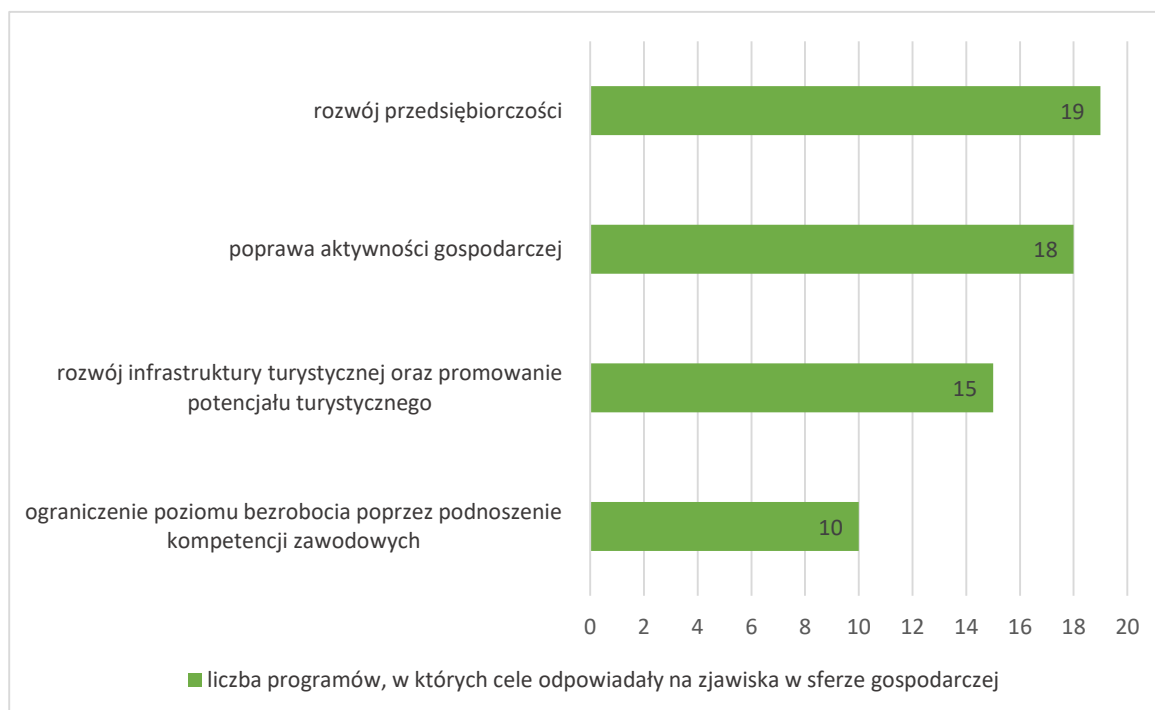
Szczegółowe wyniki analizy tych sfer zostały zaprezentowane na umieszczonych poniżej dwóch kolejnych wykresach.

Schemat 1. Struktura celów i kierunków działań w sferze społecznej w programach rewitalizacji gmin polskich



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania własnego, n=32.

Schemat 2. Struktura celów i kierunków działań w sferze gospodarczej w programach rewitalizacji gmin polskich



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania własnego, n=32.

W sferze środowiskowej w celach dominowały zjawiska związane z poprawą jakości powietrza i środowiska naturalnego (19 PR, 60%). Dość często w celach określano potrzebę poprawy jakości terenów zielonych na obszarze rewitalizacji (13 PR, 40%). Tylko w 3 programach wskazano kierunek związany z poprawą warunków przyrodniczych obszaru warunkujących rozwój turystyki.

Szczegółowe wyniki analizy sfery środowiskowej w wyznaczonych celach programów rewitalizacji zostały zaprezentowane na umieszczonych poniżej dwóch kolejnych wykresach.

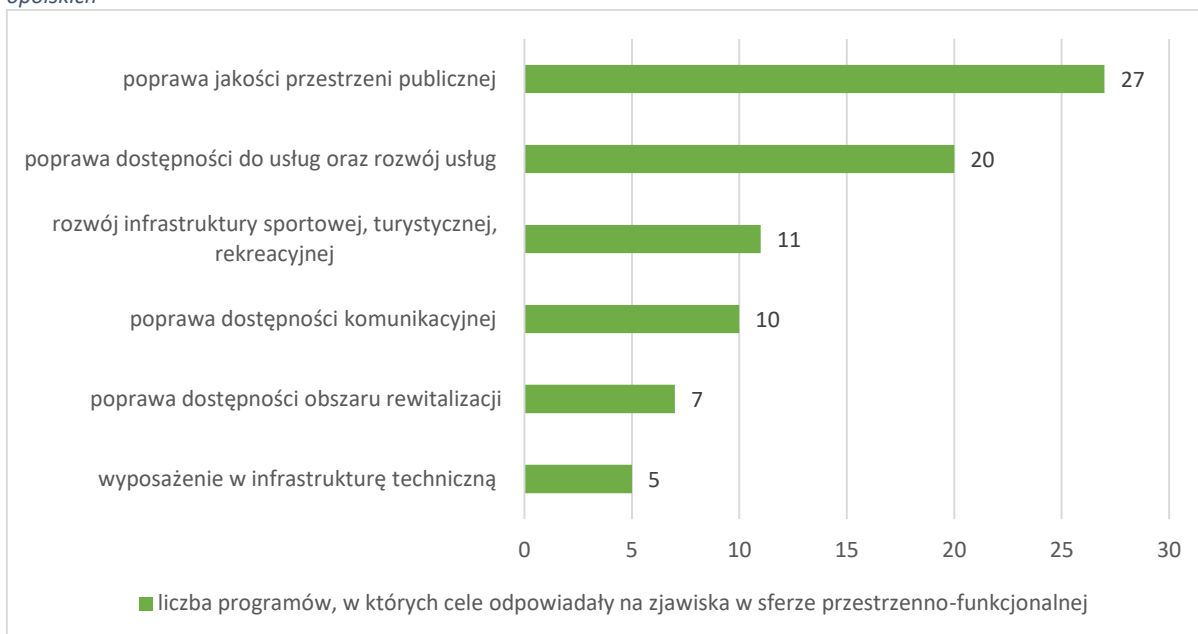
Schemat 3. Struktura celów i kierunków działań w sferze środowiskowej w programach rewitalizacji gmin opolskich



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania własnego, n=32.

W sferze przestrzenno-funkcjonalnej w zdecydowanej największej liczbie programów cele i kierunki działań odpowiadały na poprawę jakości przestrzeni publicznej (27 PR, 84%). Równie często określano konieczność poprawy dostępności do różnorodnych usług publicznych oraz ich rozwoju (20 PR, 63%). W jednej trzeciej programów proces rewitalizacji odpowiadał na niedostatki w zakresie wyposażenia w infrastrukturę rekreacyjną i sportową, a także infrastrukturę komunikacyjną. Z uwagi na fakt, że obszary rewitalizacji w gminach opolskich wyznaczane były najczęściej w centralnych częściach miast, stosunkowo nieliczne programy wskazywały na konieczność poprawy dostępności komunikacyjnej tych terenów (10 PR, 31%) oraz doposażenia w infrastrukturę techniczną (5 PR, 15%).

Schemat 4. Struktura celów i kierunków działań w sferze przestrzenno-funkcjonalnej w programach rewitalizacji gmin opolskich



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania własnego, n=32.

Natomiast w sferze technicznej w większości programów zdefiniowano cele odpowiadające za poprawę stanu technicznego obiektów budowlanych (17 PR, 53%). Poprawa stanu infrastruktury technicznej była mniej istotna, określono ją w kierunkach tylko w 7 programach (22% PR).

W tabeli poniżej zestawiono wskaźniki użyte w diagnozach delimitacyjnych i pogłębionych w programach rewitalizacji i porównano je ze specyfiką celów oraz projektów wynikających z programów rewitalizacji.

Tabela 11. Porównanie adekwatności interwencji rewitalizacyjnej w odniesieniu do zakresu diagnoz wynikających z programów rewitalizacji według typu programu

Ogółem, z tego w obszarze:	Delimitacja obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji	Diagnoza pogłębiona obszaru rewitalizacji	Cele i kierunki działań	Podstawowe przedsięwzięcia rewitalizacyjne
SPOŁECZNYM				
Bezrobocie	25	8	20	19
Ubóstwo	29	10	15	22
Przestępczość	21	7	9	18
Wysoka liczba mieszkańców będących osobami ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami	0	0	0	19
Niski poziom edukacji lub kapitału społecznego	8	1	11	21
Niewystarczający poziom uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym	10	1	18	26
GOSPODARCZYM				
Niski stopień przedsiębiorczości	18	6	19	19
Słaba kondycja lokalnych przedsiębiorstw	12	1	0	11
ŚRODOWISKOWYM				
Przekroczenie standardów jakości środowiska	16	1	19	17
Obecność odpadów stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi lub stanu środowiska	6	2	0	0
PRZESTRZENNO-FUNKCJONALNYM				
Niewystarczające wyposażenie w infrastrukturę techniczną i społeczną lub jej zły stan techniczny	10	2	5	32
Brak dostępu do podstawowych usług lub ich niska jakość	8	1	20	29
Niedostosowanie rozwiązań urbanistycznych do zmieniających się funkcji obszaru	1	0	11	12
Niedostosowanie infrastruktury do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami	0	0	0	23
Niski poziom obsługi komunikacyjnej	7	2	10	15
Niedobór lub niska jakość terenów publicznych	4	0	27	27
TECHNICZNYM				
Degradacja stanu technicznego obiektów budowlanych, w tym o przeznaczeniu mieszkaniowym	17	2	24	31

Niefunkcjonowanie rozwiązań technicznych umożliwiających efektywne korzystanie z obiektów budowlanych, w szczególności w zakresie energooszczędności, ochrony środowiska i zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami	2	1	0	22
--	---	---	---	----

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania własnego, n=32.

Z zestawienia wynika, że gminom sprawia trudność przedstawienie związku przyczynowego między problemami wykazanymi w diagnozie delimitacyjnej a ich przyczynami, które powinny zostać omówione w diagnozie pogłębionej. Ta druga analiza powinna bowiem stanowić konsekwencję, czyli pogłębienie wcześniejszej analizy delimitacyjnej. O ile na etapie diagnozy delimitacyjnej liczba analizowanych zjawisk jest wysoka, najczęściej dzięki dobrej dostępności danych, o tyle diagnozy pogłębione analizują jedynie część problemów obszarów rewitalizacji. Przez to w części programów związek między problemami a celami i przedsięwzięciami jest bardziej dorozumiany niż wykazany.

Jeśli chodzi o problematykę niewystarczającego wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną lub jej zły stan techniczny oraz niską jakość przestrzeni publicznych, ocena ta zazwyczaj wypadła negatywnie na obszarach rewitalizacji, jednak wyzwaniem było właściwe jej zwymiarowanie. W odniesieniu do zagadnień problemowych:

- niski poziom edukacji lub kapitału społecznego,
- niewystarczający stopień uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym,
- niski stopień przedsiębiorczości,
- przekroczenie standardów jakości środowiska,
- niewystarczające wyposażenie w infrastrukturę techniczną i społeczną lub jej zły stan techniczny,
- brak dostępu do podstawowych usług lub ich niska jakość,
- niedostosowanie rozwiązań urbanistycznych do zmieniających się funkcji obszaru,
- niedostosowanie infrastruktury do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami,
- niski poziom obsługi komunikacyjnej,
- niedobór lub niska jakość przestrzeni publicznych,
- wysoka liczba mieszkańców będących osobami ze szczególnymi potrzebami,
- degradacja stanu technicznego obiektów budowlanych, w tym o przeznaczeniu mieszkaniowym,
- niefunkcjonowanie rozwiązań technicznych umożliwiających efektywne korzystanie z obiektów budowlanych, w szczególności w zakresie energooszczędności, ochrony środowiska i zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami

znacznie częściej identyfikowano przedsięwzięcia, niż ujawniano problemy w tych sferach w programach – zarówno podczas analizy delimitacyjnej, jak i pogłębionej. Omówione problemy pokazują, że gminy opolskie potrzebują wsparcia w zakresie metodyki opracowania diagnoz pogłębionych.

Przechodząc do znaczenia poszczególnych sfer należy wskazać, iż przedsięwzięcia w sferze społecznej dominują w gminach miejsko-wiejskich. Na drugim miejscu plasują się przedsięwzięcia w sferze przestrzenno-funkcjonalnej. W gminach miejskich liczby przedsięwzięć w obu sferach są prawie zrównoważone. Podobnie jak w poprzedniej perspektywie finansowej nadal priorytetem dla gmin jest

likwidacja wieloletnich zapóźnień inwestycyjnych, co obrazuje przede wszystkim skala przedsięwzięć w sferze technicznej, dominującej nad pozostałymi trzema sferami.

Tabela 12. Przedsięwzięcia podstawowe w poszczególnych sferach według typu gminy

Typ gminy	Liczba przedsięwzięć podstawowych w sferze				
	społecznej	gospodarczej	środowiskowej	przestrzenno-funkcjonalnej	technicznej
Gmina miejska	21	3	3	27	11
w tym miasto na prawach powiatu	9	1	3	15	6
Gmina miejsko-wiejska	139	24	8	124	35
Gmina wiejska	0	1	0	0	3
Razem	160	28	11	151	49

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy własnej, n=32.

Lista podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych zaplanowanych w obowiązujących w województwie opolskim programach rewitalizacji stanowi załącznik nr 1 do raportu z badania.

Przedsięwzięcia realizowane na podstawie programów rewitalizacji powinny w jak największym stopniu odpowiadać na zdiagnozowane problemy wyznaczonych obszarów. Jednocześnie w SRWO 2020 wskazano jako *jeden z głównych problemów rozwoju miast [...] występowanie obszarów kumulacji negatywnych zjawisk społecznych (wysoka stopa bezrobocia, niski poziom aktywności gospodarczej, wyższe natężenie występowania zjawisk patologicznych), które powodują, że w przestrzeni coraz mocniej zaznacza się nierówność społeczna, a podstawowe potrzeby mieszkańców na tych obszarach nie są zaspokajane. Dlatego też oprócz wzmocnienia potencjału gospodarczego miast, niezbędne jest podjęcie działań na rzecz poprawy ładu przestrzennego i rewitalizacji obszarów zdegradowanych* (SRWO, s. 117). Jak widać z przedstawionego powyżej zestawienia, wśród planowanych przedsięwzięć dominują te odnoszące się do sfery społecznej i przestrzenno-funkcjonalnej, a więc co do kierunku zgodnie z problemem wskazanym w SRWO. Znacznie słabiej w programach rewitalizacji akcentowana jest sfera gospodarcza. Diagnozy pogłębione zostały przeprowadzone w niewielkiej liczbie gmin, a w tych, w których je wykonano, ograniczono się do opisu bezrobocia, ubóstwa wyrażanego liczbą pobieranych świadczeń, stanu technicznego zabudowy. Nie analizowano problemów gospodarczych pod kątem zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej obszaru. Projekty społeczne mają na celu zwiększenie aktywności grup zagrożonych wykluczeniem, w tym ze względu na ubóstwo. W odniesieniu do bezrobocia realizowane są projekty podnoszenia kompetencji zawodowych osób bezrobotnych. Brakuje natomiast działań w celu zwiększenia liczby miejsc pracy.

Do projektów łączących działania w sferze społecznej, technicznej i przestrzenno-funkcjonalnej należy zaliczyć przedsięwzięcia, w których zauważa się konieczność dostosowania obiektów do potrzeb osób z ograniczonymi możliwościami (remont obiektu z dostosowaniem do potrzeb) i projekty miękkie polegające na organizacji czasu wolnego dla seniorów. Problem osób starszych pojawia się też przy remontach np. obiektów MOPS w celu zwiększenia oferty dla seniorów czy tworzenia mieszkań socjalnych dla osób starszych i niepełnosprawnych.

Wśród działań o znaczeniu strategicznym w skali regionu, powiązanych z rewitalizacją, znajduje się ochrona dziedzictwa, w tym zabytków techniki, rzemiosła i gospodarki oraz kultury przemysłowej,

technicznej i hydrotechnicznej. W gminach miejsko-wiejskich i miejskich obiekty dziedzictwa kulturowego najczęściej znajdowały się na obszarze rewitalizacji. Planowano także dla nich przedsięwzięcia. Niestety opisy przedsięwzięć rewitalizacyjnych w programach nie pozwalają na identyfikację znaczenia historycznego konkretnych obiektów poddawanych modernizacji. W diagnozach pogłębionych nie przedstawiono również waloryzacji tych zespołów i obiektów jako potencjałów obszarów rewitalizacji. W tym miejscu należy podkreślić istotny mankament pogłębionych diagnoz – skupienie na czynnikach negatywnych, bez ujęcia potencjałów i walorów obszarów rewitalizacji, które mają być motorem ich odnowy. Mimo to potencjały, zwłaszcza związane z dziedzictwem, są z powodzeniem wykorzystywane. W Nysie na obszarze rewitalizacji znajdują się m.in. forty miejskie o pow. 17 ha. W odniesieniu do zlokalizowanych tam obiektów zaplanowano szereg działań, w tym zagospodarowanie terenu Obwałowań Wysokich w Nysie oraz magazynu prochowego w kompleksie Twierdzy Nysa. W gminie Prószków do obszaru rewitalizacji włączono teren Pomologii, tj. dawnej Królewskiej Akademii Rolniczej. W gminie Biała zaplanowano za to stworzenie centrum rzemieślniczego w dawnym kościele ewangelickim. Planowany jest też remont baszty i pomieszczeń wypieku chleba w Namysłowie.

Należy podkreślić, że profilując wsparcie w ramach RPO WO 2014-2020, działania rewitalizacyjne skierowano wyłącznie na obszary miejskie, ze względu na występującą w nich koncentrację problemów i zagrożeń dla spójności społecznej regionu (RPO WO 2014-2020, s. 212-213). Założono, że porządkowanie „starej tkanki” urbanistycznej będzie odbywać się przez zagospodarowywanie opuszczonych przestrzeni w harmonii z otoczeniem, a inwestycje infrastrukturalne będą stanowić uzupełnienie celów społecznych i odpowiedź na zdiagnozowane problemy społeczne. **Biorąc pod uwagę wielkość wyznaczonych obszarów rewitalizacji i obszarów zdegradowanych, można stwierdzić, że programy rewitalizacyjne stanowią bardziej adekwatną odpowiedź na potrzeby regionu niż obszarów, przy czym jej urzeczywistnienie ma zgodnie z planami nastąpić w zbyt długim horyzoncie czasowym.** Świadczy o tym niski stan zaawansowania w zakresie realizacji podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, które zaplanowano w sposób nadmiarowy w programach rewitalizacji, przez co niemożliwym było zabezpieczenie środków finansowych na ich całościowe wdrożenie. W kolejnym okresie programowania niezbędne jest ograniczenie zarówno obszarów rewitalizacji, jak i liczby przedsięwzięć – w celu poprawy efektywności procesu. Kluczowym jest bowiem osiągnięcie na poziomie lokalnym zakładanych celów rewitalizacji, co z dużym prawdopodobieństwem nie zostanie zrealizowane w bieżącej perspektywie.

II.3 Ocena skuteczności wdrażania interwencji rewitalizacyjnej w gminach województwa opolskiego

Ocena skuteczności wdrażania działań rewitalizacji przedstawiona w niniejszym rozdziale obejmuje osiągnięte już do tej pory rezultaty zauważane przez gminy województwa opolskiego, a także identyfikowane przez nie warunki, które powinny zostać spełnione, aby prowadzone obecnie i w przyszłości działania były skuteczne. Ponadto, inne aspekty skuteczności wdrażanych działań, koncentrujące się na bardziej szczegółowych aspektach procesu rewitalizacji, zostały omówione w oddzielnych rozdziałach poświęconych skuteczności wdrażania partnerstw i wykorzystania partycypacji w procesie rewitalizacji, jak i skuteczności stosowania narzędzi ustawowych.

Omawiane tu przejawy skuteczności wdrażanych działań wynikają z oceny, jakiej dokonały gminy realizujące programy rewitalizacji na swoim terenie. Ocenie tej poddano:

- postęp w osiąganiu celów programu,
- elementy procesów rewitalizacji wpływające na tę skuteczność,
- dodatkowe skutki, jakie przyniosły działania gmin i innych interesariuszy.

Drugi badany tu aspekt skuteczności wdrażanych działań rewitalizacyjnych wiąże się z finansową stroną realizowanych w ramach programów rewitalizacji przedsięwzięć. W tym wymiarze zbadano:

- różne źródła wydatkowania środków na obecnie wdrażane programy, szczególnie te pochodzące ze wsparcia RPO WO.

Wreszcie, pokuszono się także o ocenę potencjalnej skuteczności prowadzonych działań w przyszłej perspektywie finansowej, analizując uzyskane informacje pod kątem pożądanej struktury źródeł finansowych w kontekście planowanych działań przez gminy w następnej perspektywie finansowej.

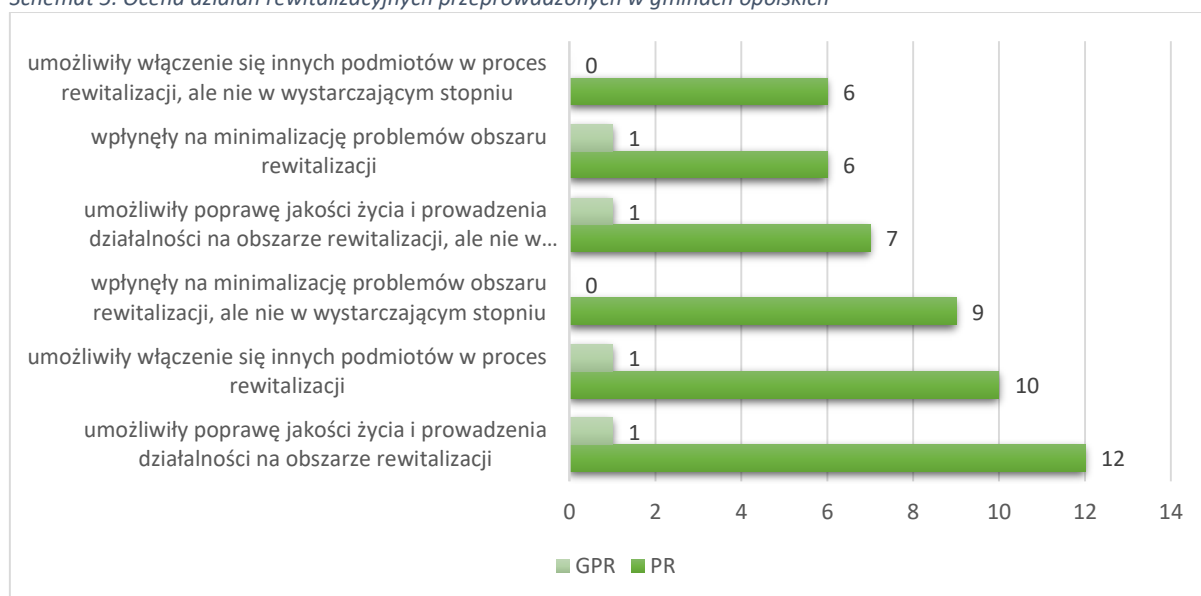
Zagadnienia omówione w tym rozdziale mają charakter ogólny i służą głównie zaprezentowaniu opinii gmin, które czynnie prowadzą działania rewitalizacyjne na terenie województwa opolskiego, od czego zależy skuteczność prowadzonych działań, jakie zauważają bariery przeszkadzające w ich realizacji i jaką rolę przypisują funduszom unijnym, także w obliczu przyszłej perspektywy finansowej. Rozwinięcie treści omówionych w tej części stanowi następny rozdział poświęcony ocenie stopnia zaawansowania procesów rewitalizacji w województwie opolskim. W założeniu ma on stanowić weryfikację opinii gmin na temat skuteczności prowadzonych działań na podstawie analizy sprawozdań z monitoringu i postępów w wydatkowaniu środków finansowych.

Na podstawie przeprowadzonych wywiadów wśród 32 gmin województwa opolskiego realizujących działania rewitalizacyjne na podstawie programów rewitalizacji można stwierdzić, że w opinii największej liczby respondentów prowadzone już działania okazały się najbardziej skuteczne, jeśli chodzi o poprawę jakości życia mieszkańców i poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej na obszarze rewitalizacji. Tak uważa 40,6% respondentów, wśród których większość, bo aż 80% stanowią przedstawiciele gmin miejsko-wiejskich. Jednocześnie dla jednej czwartej przedstawicieli działania te nie okazały się wystarczająco skuteczne. Nieco w mniejszym stopniu ankietowani byli zadowoleni z włączenia się innych podmiotów w proces rewitalizacji (34,3%). Dla porównania 18,7% uznało ten aspekt prowadzonych działań za nie do końca skuteczny. Z kolei w przypadku skuteczności zmniejszenia się problemów obszaru rewitalizacji przeważały oceny negatywne – dla 28,1% ankietowanych ten aspekt działań okazał się nie całkiem satysfakcjonujący.

Przeciwnego zdania było 21,8% ankietowanych, twierdząc, że prowadzone działania skutecznie ograniczyły problemy obszaru. Pozostali respondenci nie wypowiedzieli się na ten temat.

Ogólnie można też stwierdzić, że przedstawiciele gmin uważają, że ich działania zostały dobrze dopasowane do potrzeb obszaru rewitalizacji. Przyczyn nieosiągnięcia zakładanych efektów upatrywano przede wszystkim w braku możliwości finansowych, rozumianych jako niepozyskanie zewnętrznego dofinansowania (31,2% odpowiedzi). Inną wskazywaną przyczyną ograniczenia skuteczności była za mała liczba wdrożonych przedsięwzięć rewitalizacyjnych (18,7%), co można tłumaczyć tym, że w chwili prowadzenia badania programy rewitalizacji były w trakcie realizacji. Za nieosiągnięcie zakładanych efektów w mniejszym stopniu odpowiada według nich to, że – przy braku włączenia się innych podmiotów – na gminie spoczywa konieczność realizacji wszystkich działań. Szczegółowe dane na temat oceny działań rewitalizacyjnych przeprowadzonych w gminach realizujących programy rewitalizacji w województwie opolskim prezentuje poniższy schemat.

Schemat 5. Ocena działań rewitalizacyjnych przeprowadzonych w gminach opolskich



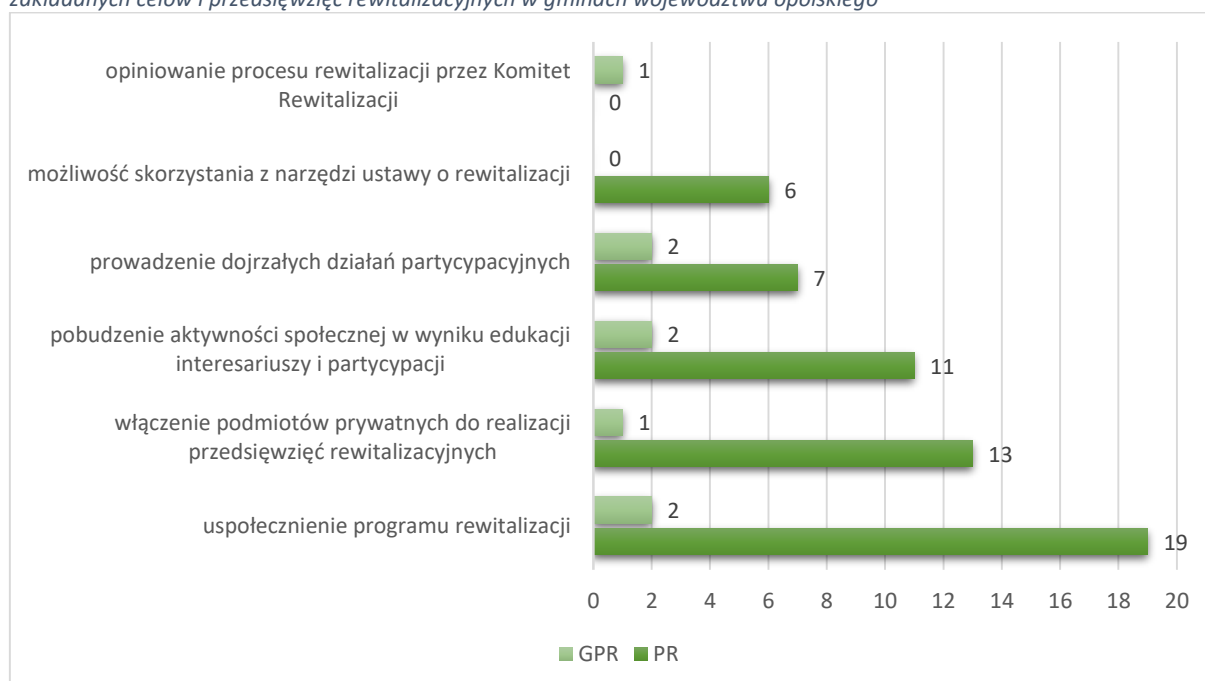
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n=32.

Dodatkowo w grupie gmin posiadających LPR dziesięć samorządów wskazało, iż główną przyczyną braku osiągnięcia zamierzonych efektów jest brak możliwości finansowych, rozumianych jako niepozyskanie zewnętrznego dofinansowania dla projektów. W tej samej grupie 6 jednostek samorządu terytorialnego wskazało na małą liczbę wdrożonych przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Natomiast problem w postaci braku włączenia się innych podmiotów i konieczności realizacji wszystkich działań przed gminą zidentyfikowały tylko 3 samorzady, a niedostosowanie kierunku działań do faktycznych potrzeb obszaru – zaledwie jedna gmina.

Z kolei za najważniejszy element procesu rewitalizacji, wpływający na skuteczność podejmowanych działań, gminy województwa opolskiego uznają uspołecznienie programu rewitalizacji – tak uważa dwie trzecie respondentów. Drugim i trzecim co do liczby wskazań elementami decydującymi o skuteczności są: włączenie podmiotów prywatnych do realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych (43,7% odpowiedzi) oraz pobudzenie aktywności społecznej w wyniku edukacji interesariuszy i partycypacji (40,6% odpowiedzi). W mniejszym stopniu skuteczność byłaby warunkowana prowadzeniem dojrzałych działań partycypacyjnych (28,1% odpowiedzi), a zupełnie marginalną rolę

odgrywa w jej przypadku opiniowanie procesu rewitalizacji przez Komitet Rewitalizacji, które zostało wskazane tylko przez jednego respondenta z jednej z 2 gmin województwa z uchwalonymi GPR. Odpowiedzi te świadczą o postrzeganiu rewitalizacji jako procesu, który odbywa się przy aktywnym włączeniu społecznym, udziale różnych grup interesariuszy i, co ważne, uczestnictwie podmiotów prywatnych w programie. Przy tak udzielonych odpowiedziach pewne zdziwienie może budzić mała liczba odpowiedzi uzależniających skuteczność działań od prowadzenia dojrzałych form partycypacji społecznej, w tym roli Komitetu Rewitalizacji, które są uznawane za warunek co najmniej pożądany, a w przypadku gminnych programów rewitalizacji i konieczny, procesów rewitalizacji. Brak wskazań może świadczyć albo o niezrozumieniu tego pojęcia, albo braku wiedzy na temat tej formy partycypacji i wadze, jaką przypisują jej dokumenty regulujące zasady prowadzenia rewitalizacji w Polsce. Szczegółowe wyniki ankiet odnoszące się do elementów procesu rewitalizacji wpływających na skuteczność podejmowanych działań w gminach województwa opolskiego zostały przedstawione na schemacie poniżej.

Schemat 6. Elementy procesu rewitalizacji wpływające na skuteczność podejmowanych działań i możliwość osiągnięcia zakładanych celów i przedsięwzięć rewitalizacyjnych w gminach województwa opolskiego



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n=32.

Analiza odpowiedzi na pytanie o możliwość realizacji zakładanych celów i przedsięwzięć rewitalizacyjnych prowadzi do wniosku, że jednostki samorządu terytorialnego w przeważającym stopniu nie wierzą w to, że uda im się wykonać założenia strategiczne programów. Na to pytanie twierdząca odpowiedź padła bowiem tylko w jednym przypadku - gminy miejsko-wiejskiej prowadzącej proces rewitalizacji w oparciu o LPR. 96% respondentów albo nie potrafiło udzielić odpowiedzi (56% odpowiedzi „nie wiem”, 18 JST), albo uznało, że cele nie zostaną osiągnięte, a przedsięwzięcia zrealizowane (40% odpowiedzi, 13 JST). Taka ocena sformułowana przez głównych realizatorów programów rewitalizacji świadczy nie tylko o obawach gmin, co do możliwości realizacji zaplanowanych działań, a o niskiej skuteczności procesów, które mają bardziej wymiar ideowy, a nie operacyjny.

Spośród pytanych o bariery realizacyjne jedynie 21,8% ankietowanych wskazało jako powód nieosiągnięcia zamierzonych rezultatów na nierealne założenia programu.

W większym stopniu respondenci przyczyn niepowodzenia respondenci upatrywali w:

- braku wystarczających środków własnych,
- dużej skali degradacji generującej duże koszty,
- braku zasobów kadrowych.

Brak możliwości zapewnienia finansowania ze środków własnych dla większej liczby projektów rewitalizacyjnych wskazało ponad 80% respondentów, zwiększone potrzeby rewitalizacyjne – nieco ponad 40%, a braki w kapitale ludzkim – 28,1%.

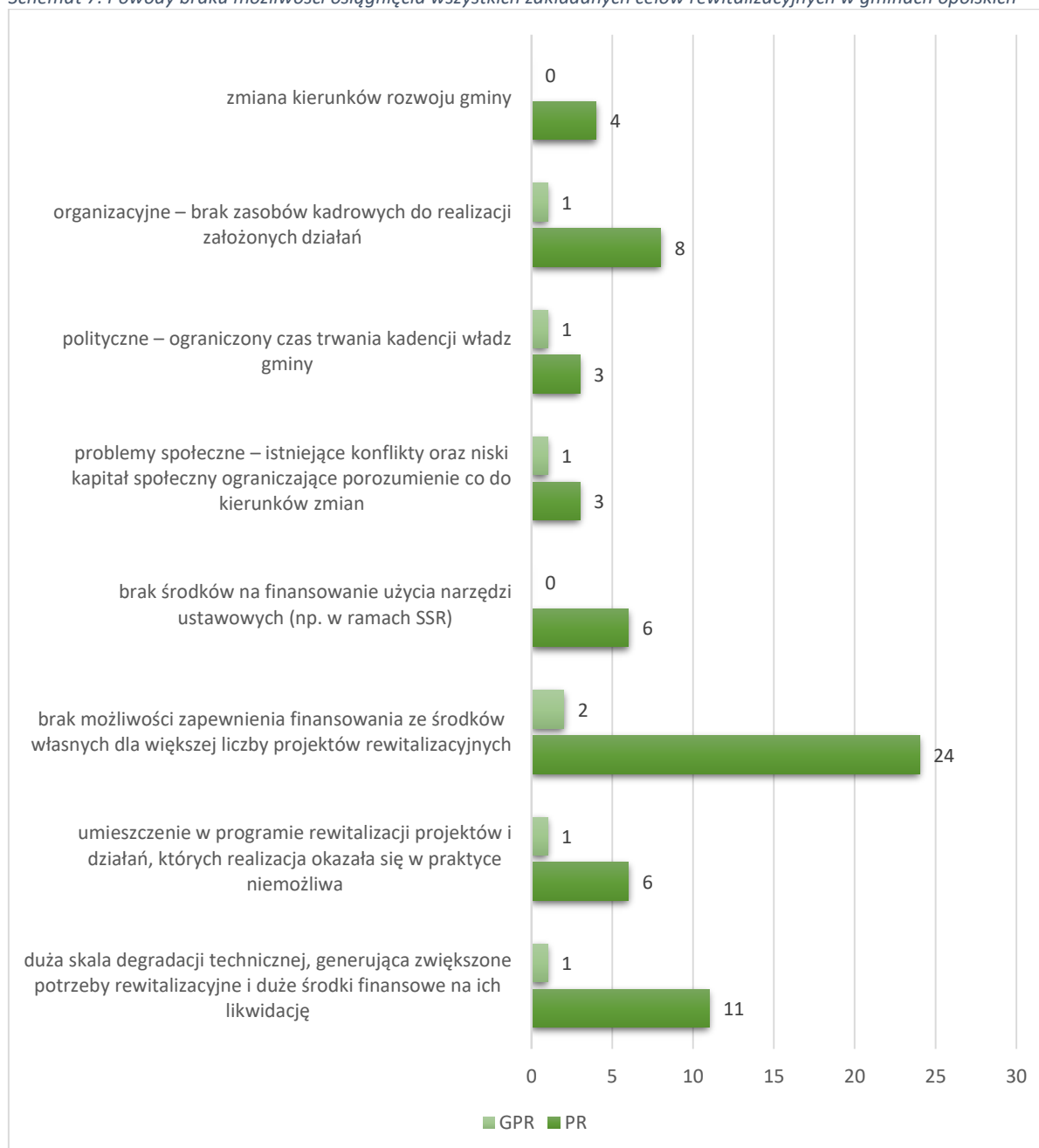
Pozostałe przyczyny:

- problemy społeczne – istniejące konflikty oraz niski kapitał społeczny, ograniczające porozumienie co do kierunków zmian,
- polityczne, czyli ograniczony czas trwania kadencji władz gminy,
- zmiana kierunków rozwoju gminy,

były ważne dla znacznie mniejszej liczby ankietowanych (po 4 odpowiedzi na każdy powód).

Na marginesie warto na koniec zwrócić uwagę na jedną z możliwych odpowiedzi na to pytanie – jako jedną z możliwości respondenci mogli wybrać brak środków na finansowanie użycia narzędzi ustawowych (SRR). Odpowiedź tę wskazało 6 ankietowanych, przy czym wszyscy zadeklarowali się jako przedstawiciele gmin, które prowadzą proces rewitalizacji w oparciu o LPR. Udzielenie takiej odpowiedzi mogłoby świadczyć o braku wiedzy dotyczącej podstaw prawnych programów rewitalizacji i konsekwencji prawnych związanych z wyborem określonej ścieżki. Natomiast te same gminy w kolejnym pytaniu wskazały na możliwość skorzystania z narzędzi u.o.r. jako ważnego czynnika wpływającego na skuteczność procesu rewitalizacji. Można więc stwierdzić, iż powodem braku realizacji założeń rewitalizacji w tej grupie gmin są ograniczenia budżetowe, które spowodowały wybór ścieżki programowania i wdrażania procesu, niewymagającej zaangażowania dodatkowych nakładów, które powodowałyby opracowywanie programu na podstawie u.o.r. Szczegółowe informacje na temat możliwości osiągnięcia celów i działań rewitalizacyjnych przedstawia poniższy schemat.

Schemat 7. Powody braku możliwości osiągnięcia wszystkich zakładanych celów rewitalizacyjnych w gminach opolskich



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n=32.

W badaniu przeanalizowano również dodatkowe efekty, jakie zaobserwowano w trakcie realizacji działań. Wśród nich gminy dostrzegały przede wszystkim efekty o charakterze społecznym. Najczęściej, bo w ponad połowie przypadków wskazywano jako efekt oddziaływanie na szerszą niż zakładano grupę odbiorców, w ponad jednej trzeciej miało nim być nawiązywanie partnerstw w celu realizacji wspólnych zadań i projektów oraz zmiana postaw społecznych i świadomości społecznej w gminie. Dla jednej czwartej respondentów dodatkowe efekty oznaczały zacieśnienie współpracy między interesariuszami i oddziaływanie na obszar większy niż przewidywano. Szczegółowe dane obrazujące dodatkowe efekty towarzyszące realizowanym działaniom rewitalizacyjnym przedstawia poniższa tabela.

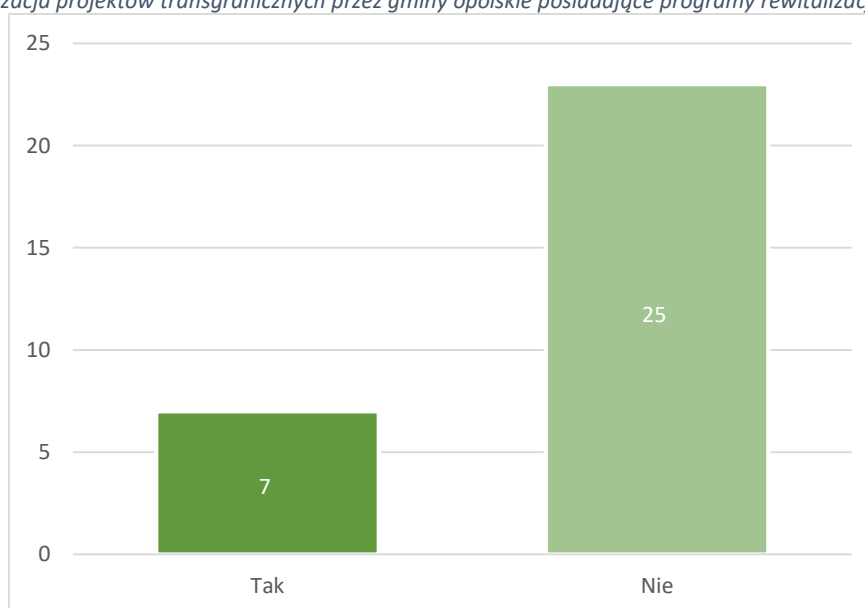
Tabela 13. Dodatkowe efekty podejmowanych działań rewitalizacyjnych w gminach miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich województwa opolskiego

Typ gminy	Typ programu	Dodatkowe efekty podejmowanych działań rewitalizacyjnych				
		oddziaływanie na szerszą niż zakładano grupę odbiorców	oddziaływanie na obszar większy niż przewidywano	zmiana postaw społecznych i świadomości społecznej – w skali całej gminy	zacieśnienie współpracy między interesariuszami	nawiązywanie partnerstw w celu realizacji wspólnych zadań i projektów
Gmina miejska	PR	4	3	1	2	2
w tym miasto na prawach powiatu	PR	1	1	0	1	1
Gmina miejsko-wiejska	PR	12	5	8	5	7
	GPR	1	0	0	1	2
Gmina wiejska	PR	0	0	1	0	0
Razem	PR	16	8	10	7	9
	GPR	1	0	0	1	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n=32.

Z uwagi na przygraniczne położenie województwa opolskiego należało też zbadać, na ile planowane przedsięwzięcia rewitalizacyjne, a szerzej programy rewitalizacji, są tworzone z uwzględnieniem tego specyficznego endogennego potencjału – korzystania z efektów, jakie niosą za sobą programy transgraniczne. Z badania ankietowego CAWI wynika, że w przypadku gmin województwa opolskiego, realizującego programy rewitalizacji, 7 jednostek samorządu terytorialnego zadeklarowało udział w projektach transgranicznych, w tym 6 gmin miejsko-wiejskich i jedna gmina miejska, wszystkie realizujące procesy rewitalizacji na podstawie ustawy o samorządzie gminnym.

Schemat 8. Realizacja projektów transgranicznych przez gminy opolskie posiadające programy rewitalizacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n=32.

Efektami tych programów, z których mogą one korzystać przy realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, są przede wszystkim:

- zmodernizowana przestrzeń publiczna (4 JST) i budynki (3 JST),
- przebudowana infrastruktura techniczna (2 JST),
- wzmocniony kapitał społeczny obszaru rewitalizacji (2 JST).

Realizowane przez gminy opolskie projekty transgraniczne nie posiadają europejskiej rangi, za to świadczą o występowaniu wartości dodanej, wzmacniającej procesy rewitalizacji wdrażane przez te samorządy. Wartością dodaną w tych projektów międzynarodowych jest poprawa potencjału instytucjonalnego i jakości usług publicznych w wymiarze lokalnym, w odniesieniu do sfer, w jakich realizowane były poszczególne projekty – społecznej, technicznej, przestrzennej. Elementem tych projektów są bezpośrednie kontakty między samorządami z różnych krajów, a także wymiana wiedzy i doświadczeń, które mogą zostać wykorzystane przy okazji realizacji polityki rewitalizacyjnej.

W kontekście głównej zidentyfikowanej przez gminy bariery, która według nich uniemożliwia osiągnięcie zakładanych celów programów i realizacji zaplanowanych przedsięwzięć, czyli braku wystarczających środków własnych wobec skali potrzeb rewitalizacyjnych, dużą rolę gminy przypisują finansowaniu zewnętrznemu. Samorządy lokalne deklarują konieczność włączenia podmiotów prywatnych w finansowanie projektów ujętych w programach rewitalizacji, choć analiza wydatkowanych przez nie środków wskazuje, że środki te, jak na razie, mają najmniejszy udział w całości finansowania (17,7% według danych z CAWI). W obecnej perspektywie finansowej o wiele większą rolę w zapewnieniu skuteczności wsparcia odgrywają źródła zewnętrzne – jak do tej pory stanowią one 44,7% wszystkich wydanych środków. Dla porównania środki własne gmin wydane do tej pory stanowią 37,5%. Wśród różnych źródeł finansowania szczególna rola przypada mechanizmom wsparcia oferowanym w ramach RPO WO 2014-2020. Z przesłanych przez gminy danych wynika, że aż 29,0% wszystkich środków przeznaczonych na wdrażanie działań rewitalizacji pochodzi właśnie z tego źródła. Jak dotąd gminy wydały w sumie 173 628 604,44 zł z RPO WO na realizację 70 projektów, w tym 34-ch współfinansowanych w ramach Działania 10.2 Inwestycje wynikające z Lokalnych Planów Rewitalizacji. Kwota ta stanowi aż 65% wszystkich środków zewnętrznych. W ramach rewitalizacji w RPO WO 2014-2020 inwestycje infrastrukturalne zostały podporządkowane celom społecznym związanym m.in. z redukcją ubóstwa i wykluczenia społecznego na obszarach miejskich. Procesy rewitalizacyjne w ramach RPO WO 2014-2020 wspierane w Działaniu 10.2 obejmowały następujące typy projektów:

1. Odnowa fizyczna obszarów miejskich, zakładająca realizację przedsięwzięć inwestycyjnych odpowiadających na zdiagnozowane problemy społeczne. Przedsięwzięcia inwestycyjne polegające na budowie nowych obiektów mogą zostać objęte wsparciem wyłącznie w przypadku inwestycji niewymagających pozwolenia na budowę, bez których realizacja celów programu rewitalizacji nie będzie możliwa i obszar rewitalizacji nie będzie w stanie wyjść z kryzysowej sytuacji.
2. Przebudowa, remont i adaptacja zdegradowanych budynków, obiektów, terenów i przestrzeni w celu przywrócenia ich funkcji użytkowych lub nadania im nowych funkcji użytkowych (np. gospodarczych, społecznych, kulturalnych) sprzyjających poprawie życia mieszkańców.
3. Tworzenie warunków lokalowych i infrastrukturalnych do prowadzenia działalności gospodarczej i rozwoju (wsparcie przedsiębiorczości i samozatrudnienia, wspieranie ekonomii społecznej, podejmowanie działań inicjatyw lokalnych na rzecz zatrudnienia oraz wspierania mobilności pracowników).

4. Realizacja działań na rzecz środowisk zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz wspieranie dostępu do usług.
5. Inwestycje polegające na dostosowaniu infrastruktury zdegradowanych budynków / pomieszczeń w celu ich adaptacji do świadczenia usług w zakresie opieki nad osobami zależnymi, w tym starszymi i z niepełnosprawnościami.
6. Przebudowa, rozbudowa i adaptacja obiektów infrastrukturalnych z przeznaczeniem na tworzenie mieszkań chronionych lub wspomaganych, polegająca jedynie na inwestycjach w zakresie części wspólnych budynków mieszkalnych.

Analizując charakter możliwych zadań do objęcia dofinansowaniem w ramach ww. Działania należy zwrócić uwagę na brak wyraźnego sprofilowania projektów z zakresu mieszkalnictwa, w sytuacji gdy procesy rewitalizacji realizowane są na obszarach pełniących głównie funkcje mieszkaniowe. Tworzenie mieszkań chronionych i wspomaganych stanowi nie tyle realizację zadań z zakresu polityki mieszkaniowej, co przede wszystkim społecznej. Tymczasem gminy deklarują konieczność interwencji w sektorze mieszkaniowym w ramach procesów rewitalizacji w kolejnej perspektywie, co jest również zbieżne z rekomendacjami wynikającymi z programu przeciwdziałania depopulacji w Opolskim. Z tego powodu właśnie zamierzają wykorzystywać narzędzia Specjalnych Stref Rewitalizacji.

Ponadto w ramach RPO WO 2014-2020 utworzono preferencje w dostępie do środków dla projektów wspierających proces rewitalizacji premiujące punktowe kryteria wyboru w ramach następujących działań:

- Działanie 2.2 Przygotowanie terenów inwestycyjnych na rzecz gospodarki – premiujące punktowe kryteria wyboru projektów;
- Działanie 2.3 Wzmocnienie otoczenia biznesu – koordynacja naborów wniosków;
- Działanie 3.1 Strategie niskoemisyjne – koordynacja naborów wniosków;
- Działanie 3.2 Efektywność energetyczna – koordynacja naborów wniosków;
- Działanie 5.3 Ochrona dziedzictwa kulturowego i kultury – koordynacja naborów wniosków;
- Działanie 5.4 Gospodarka wodnościekowa – koordynacja naborów wniosków;
- Działanie 6.1 Infrastruktura drogowa – premiujące punktowe kryteria wyboru projektów;
- Działanie 10.1 Infrastruktura społeczna na rzecz wyrównania nierówności w dostępie do usług – koordynacja naborów wniosków,
- Działanie 10.2 Inwestycje wynikające z Lokalnych Planów Rewitalizacji – dodatkowe środki z budżetu państwa,
- Działanie 10.3 E-usługi publiczne – koordynacja naborów wniosków,
- Działanie 10.4 Rozwój infrastruktury edukacyjnej i szkoleniowej – koordynacja naborów wniosków.

Katalog uzupełniających rewitalizację działań w ramach RPO jest dobrym przykładem zabezpieczenia wymogu kompleksowości interwencji na obszarach zdegradowanych. Należy jednak zwrócić uwagę na stosunkowo niewielką liczbę działań, w których zastosowano premiujące punktowe kryteria wyboru projektów. W sytuacji dużej skali niezrealizowanych potrzeb rewitalizacyjnych w gminach w bieżącej perspektywie, wydaje się zasadne zwiększenie charakteru wsparcia zadań wynikających z programów rewitalizacji w kolejnym okresie. Koordynacja naborów wniosków może nie być wystarczającą zachętą dla gmin do aplikowania o dodatkowe wsparcie.

Preferencje dla projektów wynikających z programów rewitalizacji w ramach nowej perspektywy powinny umożliwić realizację działań, będących odpowiedzią na problemy wymienione w art. 9 ust. 1 u.o.r. W szczególności katalog typów projektów wspieranych w nowej perspektywie powinien obejmować wsparcie realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami: dostosowanie rozwiązań urbanistycznych do zmieniających się funkcji obszaru, dostosowanie infrastruktury do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami, dostosowanie rozwiązań technicznych obiektów budowlanych do najnowszych standardów w zakresie energooszczędności, ochrony środowiska i zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.

Istniejące w ramach obecnego RPO WO mechanizmy i instrumenty wsparcia procesu rewitalizacji zapewniły gminom stabilność finansową i w dużej mierze wpłynęły na skuteczność prowadzonych działań. Dlatego gminy wiążą z funduszami unijnymi duże nadzieje na finansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych w kolejnej perspektywie finansowej.

Podsumowując zagadnienie skuteczności wdrażania działań rewitalizacyjnych, które umożliwią osiągnięcie zakładanych w programach celów rewitalizacji w poszczególnych gminach, trzeba stwierdzić, że przeprowadzone badania nie dają podstaw do sformułowania jednoznacznych ocen. Odpowiedzi udzielane przez respondentów nie składają się bowiem na spójny obraz przyczyn, które według nich warunkują skuteczność prowadzonych działań.

Z jednej strony w opinii realizatorów programów rewitalizacji prowadzone działania rewitalizacyjne przynoszą pozytywne skutki, do których przede wszystkim zaliczają oni poprawę jakości życia mieszkańców i prowadzenia działalności na obszarze rewitalizacji, a w mniejszym stopniu włączenia się innych podmiotów w proces rewitalizacji. Za niezbędne elementy warunkujące skuteczność prowadzonych działań badani uznali przede wszystkim uspołecznienie programu rewitalizacji, włączenie podmiotów prywatnych do realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych oraz pobudzenie aktywności społecznej w wyniku edukacji i partycypacji. Podobnie w sferze społecznej upatrują pojawienia się dodatkowych efektów wynikających z wdrażanych działań. Należą do nich: oddziaływanie na szerszą niż zakładano grupę odbiorców, nawiązywanie partnerstw w celu realizacji wspólnych zadań i projektów oraz zmiana postaw społecznych i świadomości społecznej w gminie. Na podstawie tej części odpowiedzi można uznać prowadzone przez gminy działania za skuteczne i przynoszące dodatkowe pozytywne efekty.

Ten obraz zakłóca, o ile wręcz nie rozbija, ocena dokonana przez gminy co do możliwości osiągnięcia zakładanych celów i realizacji zaplanowanych przedsięwzięć. W przytłaczającej większości jednostek samorządu terytorialnego (z wyjątkiem jednej) nie przewidują lub nie wiedzą, czy zdołają je osiągnąć, podważając tym samym pozytywną ocenę skuteczności prowadzonych działań. Ponadto uważają, że działania te nie są całkowicie skuteczne przy osiągnięciu głównego celu rewitalizacji, a więc ograniczania problemów obszaru rewitalizacji, co jest ważną i niepokojącą konkluzją. Gminy w mniejszym stopniu upatrują przyczyn tej sytuacji w nierealistycznych założeniach opracowywanych przez siebie programów, a w większym w niewystarczających środkach własnych, dużej skali potrzeb rewitalizacyjnych, a także niewystarczających zasobach kadrowych. O dużym udziale wsparcia zewnętrznego świadczy analiza wydatkowanych środków na działania rewitalizacyjne. Środki zewnętrzne miały w chwili badania największy udział w całości zrealizowanych kosztów. Wśród nich szczególna rola przypada środkom z RPO WO 2014-2020, które stanowią około jednej trzeciej wszystkich wydanych środków i aż 65% wszystkich środków pochodzących ze źródeł zewnętrznych. Tak

duży udział wsparcia z regionu na pewno zapewnia stabilność w planowaniu przedsięwzięć rewitalizacyjnych, może jednak prowadzić w dłuższej perspektywie do uzależnienia finansowego gmin. Z mechanizmami wsparcia pochodzącymi z RPO WO gminy wiązą bowiem najwięcej nadziei także w przyszłej perspektywie, uznając je za najbardziej pożądane. Ponadto, deklarują również zapotrzebowanie na bezzwrotne środki z innych źródeł krajowych i Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Są to ważne informacje w kontekście zmniejszania się w przyszłości wielkości środków zewnętrznych i konieczności oparcia się gmin na środkach własnych, aktywnym włączeniu podmiotów prywatnych w prowadzone działania, a także konieczności korzystania ze środków zwrotnych – pożyczek i kredytów. Wydaje się, że założenie powolnego odchodzenia od środków zewnętrznych powinno przełożyć się już w przyszłej perspektywie na bardziej aktywną politykę gmin w tym względzie.

W tym kontekście nasuwa się postulat lepszego dopasowania możliwości finansowych do planowanych działań, co powinno przełożyć się na bardziej ograniczoną, ale wykonalną interwencję rewitalizacyjną, zaplanowaną przy zachowaniu zasady kompleksowości i komplementarności. Takie podejście zakłada również hierarchizację potrzeb rewitalizacyjnych, a także włączenie różnych grup interesariuszy w realizację programu.

Jeśli chodzi o kwestie kadrowe, warto dążyć do wzmocnienia potencjału instytucjonalnego za pomocą szkoleń pogłębiających wiedzę z zakresu rewitalizacji. Powinny one koncentrować się na rozwiązaniach prawnych, które będą obowiązywać po 2023 r., a które wiążą się z koniecznością opracowywania gminnych programów rewitalizacji. Szczególnie ważne wydają się szkolenia z narzędzi ustawowych, które w zamierzeniu ustawodawcy stanowią propozycje rozwiązań mogących znacząco przyczynić się do skuteczności prowadzonych przez gminy działań rewitalizacyjnych.

II.4. Ocena efektywności systemów monitorowania programów rewitalizacji w gminach województwa opolskiego

Ocena stopnia zaawansowania procesów rewitalizacji w gminach województwa opolskiego jest pochodną sprawności gmin i efektywności systemów monitorowania, których celem jest ocena postępu we wdrażaniu programów rewitalizacji. Stały monitoring procesu rewitalizacji pozwala na obiektywną ocenę postępów, a w konsekwencji na udoskonalenie prowadzonych działań.

W mechanizmie monitorowania wartość wskaźników stanowi jedno z najistotniejszych źródeł wiedzy o zmianach uruchamianych (bądź nie) przez interwencję na obszarach rewitalizacji. Dlatego tak ważne jest, aby wskaźniki oddawały specyfikę polityki rewitalizacyjnej w konkretnej gminie.

Podstawowym wymogiem skutecznego monitoringu jest więc pomiar postępu w realizacji działań (projektów), jak i stopnia osiągania celów programu, odnoszących się do stanu obszaru rewitalizacji. W systemach monitorowania należy więc zakorzenić te, typowe dla obszaru, zjawiska społeczno-gospodarcze (oraz przestrzenne, techniczne, czy środowiskowe), których zmienność w czasie będzie odzwierciedlać zmiany zachodzące dzięki działaniom rewitalizacyjnym. Wyniki monitorowania polityki rewitalizacyjnej mają więc za cel:

- wskazać tempo zachodzących zmian na obszarze rewitalizacji,
- umożliwić ocenę wpływu realizowanych działań (projektów) na te zmiany.

Jest to ważne, ponieważ zmiany sytuacji społeczno-ekonomicznej są dość często wywoływane przez inne, zewnętrzne czynniki, np. sytuację makroekonomiczną regionu lub kraju.

Nowe podejście do programowania polityki rozwoju, a także jej monitorowania i ewaluacji zostało wypracowane już w 2011 r. przez Komisję Europejską (*Outcome Indicators And Targets. Towards a New System of Monitoring and Evaluation in EU Cohesion Policy. Revised version. High Level Group Reflecting on Future Cohesion Policy*, June 2011 – raport na temat nowego podejścia do systemu monitorowania i ewaluacji). Najważniejsze zmiany wynikające z tego raportu dla obecnego okresu programowania polegają na nacisku na stosowanie **wskaźników rezultatu (celu) i monitorowanie ich osiągnięcia**. W przypadku projektów monitorujemy więc głównie produkty, natomiast rezultaty dotyczą dokumentu strategicznego (programu rewitalizacji). W procesie monitorowania należy uwzględnić wpływ podjętej **interwencji publicznej**, jak i **czynników zewnętrznych** na wartość wskaźników rezultatu.

Oznacza to, że wskaźniki użyte do procesów diagnostycznych powinny jednocześnie służyć do pomiaru celów polityki publicznej. Aby wskaźniki można było wykorzystać na etapie delimitacji obszaru zdegradowanego, jak i monitorowania procesu, ważny jest ich potencjał do wygenerowania relacji w odniesieniu do celów, jakie realizuje program rewitalizacji. Ważne jest więc, aby wskaźniki monitoringowe były w pełni zbieżne z czynnikami analizowanymi w procesie diagnostycznym, a także ilustrowały specyfikę planowanych do wdrożenia przedsięwzięć.

Standard monitorowania polityk publicznych w Polsce został zdefiniowany w poradniku „[Monitorowanie procesów rozwoju na poziomie wewnętrznym. Podręcznik](#)”⁸⁹, zalecanym przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej do stosowania przez samorządy lokalne.

Warunkami efektywnego systemu monitorowania procesów rewitalizacji wynikającymi z najnowszych standardów są więc:

- pomiar postępu realizacji przedsięwzięć za pomocą odpowiadających im wskaźników produktu,
- pomiar postępu realizacji celów programu za pomocą wskaźników rezultatu zdefiniowanych dla całego procesu,
- ocena wpływu realizowanych przedsięwzięć na zakładane cele programu,
- ocena wpływu czynników zewnętrznych na zakładane cele programu,
- operacjonalizacja systemu monitoringu, obejmująca identyfikację jednostki odpowiedzialnej z ramienia gminy za realizację badania, narzędzi badawczych, częstotliwości badania, źródeł danych, wartości wskaźników odpowiedzialnych za sukces rewitalizacji.

Poniżej przedstawiono wyniki analizy desk research dotyczącej systemów monitorowania wynikających z programów rewitalizacji gmin opolskim. Celem badania było określenie efektywności zaproponowanych rozwiązań do monitorowania polityk rewitalizacyjnych.

⁸ A. Jadach-Sepiolo, K. Spadło, A. Kułaczowska (red.) 2020, *Monitorowanie procesów rozwoju na poziomie wewnętrznym. Poradnik*, MFIPR/IRMiR, Warszawa.

Tabela 14. Analiza założeń systemów monitorowania w programach rewitalizacji gmin polskich w podziale na typ gminy i typ programu

Typ gminy	Typ programu	Wskazano jednostkę odpowiedzialną za realizację monitoringu	Wskazano częstotliwość monitoringu	Zabezpieczono mechanizm włączenia społecznego w monitoring	Określono narzędzie do monitorowania
Gmina miejska	PR/LPR	1	3	0	0
w tym miasto na prawach powiatu	PR/LPR	0	1	0	0
Gmina miejsko-wiejska	PR/LPR	11	15	0	6
	GPR	0	1	1	1
Gmina wiejska	PR/LPR	0	1	0	1
Razem	PR/LPR	12	19	0	7
	GPR	0	1	1	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania desk research, n=32.

Tabela 15. Rodzaje wskaźników wykorzystywanych w systemach monitorowania w programach rewitalizacji gmin polskich w podziale na typ gminy i typ programu

Typ gminy	Typ programu	Wskaźniki do monitorowania stanu obszaru			Wskaźniki do monitorowania przedsięwzięć		
		Wartość bazowa	Wartość docelowa	Wskazano źródła danych	Wartość bazowa	Wartość docelowa	Wskazano źródła danych
Gmina miejska	PR/LPR	0	0	1	0	0	0
w tym miasto na prawach powiatu	PR/LPR	0	0	0	0	0	0
Gmina miejsko-wiejska	PR/LPR	0	2	12	0	1	7
	GPR	1	0	1	0	0	0
Gmina wiejska	PR/LPR	0	0	0	0	0	0
Razem	PR/LPR	0	2	13	0	1	7
	GPR	1	0	1	0	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania desk research, n=32.

Odnosząc się do typologii systemów monitorowania rewitalizacji wynikającej z wyżej wspomnianej publikacji, można wyszczególnić warianty tych systemów występujące w programach funkcjonujących w województwie opolskim:

- brak szczegółowych założeń systemu – w zapisach programu przedstawia się ogólne wytyczne dotyczące monitorowania (16 programów);
- monitorowanie przedsięwzięć za pomocą wskaźników produktu i rezultatu, bez uwzględnienia oceny wpływu realizowanych projektów na stan obszaru rewitalizacji (7 programów);
- monitorowanie stanu obszaru rewitalizacji, bez uwzględnienia wpływu realizowanych przedsięwzięć na badane zjawiska (14 programów).

W żadnym z 32 programów nie założono pełnego systemu monitorowania, rekomendowanego w poradniku „Monitorowanie procesów rozwoju na poziomie wewnętrznym. Podręcznik”, zatem istnieje duże pole do ich udoskonalenia. Aby można było ocenić zmiany obszaru rewitalizacji, a także zweryfikować powodzenie obowiązujących w regionie programów, należy uzupełnić zakładane efekty procesu rewitalizacji przy okazji planowanych aktualizacji LPR/GPR. W innym wypadku udoskonalenie systemów monitorowania należy ująć w zapisach przyszłych gminnych programów rewitalizacji.

Często w programach rewitalizacji nie identyfikowano jednostki/podmiotu odpowiedzialnego za proces monitorowania:

„Podmiotem odpowiedzialnym za monitoring jest wydział wskazany w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu [...]” (cyt. PR)

„Proces realizacji będzie monitorowany i oceniany przez Komitet Rewitalizacji”. (cyt. PR)

Za to w 12 programach prawidłowo zidentyfikowano jednostkę (komórkę merytoryczną), której obowiązkiem jest realizacja czynności monitoringowych. Większość deklaracji składanych przez gminy w programach dotyczyła powołania w tym celu zespołów ds. rewitalizacji, które nagminnie obarczono odpowiedzialnością za prowadzenie czynności monitoringowych. Takich zespołów powstało w regionie zaledwie sześć, co oznacza, że w wielu gminach do chwili obecnej zapisy dotyczące monitorowania są martwe. Zespoły powoływane w gminach najczęściej wykonują zadania koordynacyjne w procesie rewitalizacji, błędem jest więc nakładanie na nie odpowiedzialności za działania, które nie wynikają z zakresu czynności ujawnianych w regulaminie organizacyjnym urzędu.

Wpływa to zasadniczo na niską ocenę efektywności procesów monitorowania rewitalizacji już na etapie zapisów, które mają w dużej mierze jedynie deklaratywne znaczenie.

Za realizację monitorowania procesu powinna odpowiadać komórka merytoryczna urzędu odpowiedzialna za opracowanie i wdrażanie programu rewitalizacji. Członkowie zespołów interdyscyplinarnych czy też komitetów rewitalizacji pełnią tylko funkcje pomocnicze – koordynujące, opiniujące lub zatwierdzające wyniki monitoringu.

Kolejnym wyzwaniem dla gmin okazały się narzędzia do monitorowania. Większość programów rewitalizacji została w regionie opolskim opracowana przez firmy zewnętrzne, które nie przekazały wystarczającej wiedzy gminom do uruchomienia działań monitoringowych. Tylko w ośmiu programach określono wzór karty (lub macierzy) ułatwiającej zbieranie danych i innych niezbędnych informacji na potrzeby monitorowania.

Jedna z gmin w lokalnym programie rewitalizacji powołała się na narzędzie do monitorowania przedsięwzięć, dedykowane do monitorowania przedsięwzięć współfinansowanych wyłącznie z poziomu RPO:

„Narzędziem ułatwiającym monitorowanie projektów rewitalizacyjnych wspieranych z funduszy europejskich jest Centralny System Informatyczny SL2014. Każda z instytucji zarządzających programem operacyjnym, w którym przewidziane jest wsparcie dla projektów rewitalizacyjnych, zobowiązana jest do wprowadzenia do słownika programowego systemu SL2014 dodatkowej wartości: „projekt rewitalizacyjny”. Dzięki temu będzie ułatwiony późniejszy proces monitorowania i raportowania informacji.” (cyt. PR)

Przy czym w odniesieniu do projektów realizowanych bez udziału środków z RPO, gmina nie zidentyfikowała żadnego innego narzędzia, którego użycie umożliwiłoby pomiar postępu w ich realizacji.

Warto w tym miejscu przytoczyć **dobrą praktykę zidentyfikowaną w gminie Krapkowice**, która w ramach usługi doradczej związanej z opracowaniem LPR zleciła dodatkowo wykonawcy zewnętrznemu przeprowadzenie monitorowania w pierwszym okresie realizacji polityki rewitalizacyjnej:

„Za funkcjonowanie systemu monitorowania, dzięki któremu mierzony jest postęp realizacji LPR, odpowiadać będzie przez 2 pierwsze lata od uchwalenia dokumentu jego Wykonawca, który zgodnie z umową będzie prowadził cykliczny monitoring realizacji LPR, raz na pół roku przez 2 lata. Po tym okresie obowiązek ten przejmie gmina, która będzie kontynuować rozpoczęty system monitoringu przez Wykonawcę projektu, jednak z częstotliwością raz na 2 lata.” (cyt. LPR)

Takie działanie umożliwia wypracowanie modelu badania monitoringowego przez zewnętrznego wykonawcę, który następnie przekazuje go gminie do kontynuowania w dalszej perspektywie.

Analizując natomiast planowane do wykorzystania w procesie monitorowania układy wskaźników w programach rewitalizacji, można stwierdzić, że w 14 gminach zaplanowano ocenę procesu rewitalizacji za pomocą zmiany stanu zjawisk kryzysowych obszaru rewitalizacji, porzeczono jednak na podaniu tendencji bez podania wartości tych wskaźników. Kolejne 7 gmin zaplanowało monitorowanie procesu za pomocą wskaźników odnoszących się wyłącznie do przedsięwzięć, bez uwzględnienia kontekstu zmian obszaru rewitalizacji. Była to prosta odpowiedź na obowiązki sprawozdawcze związane z realizacją projektów. Najczęściej brakujące informacje to: źródła danych, wartość bazowa i docelowa wskaźników, rok docelowy, częstotliwość monitorowania. Umieszczenie czynności monitoringowych na osi czasu jest niezmiernie ważne, aby zaplanować w sposób prawidłowy wszystkie czynności. Gminy miały jednak trudność, żeby określić coś więcej niż tylko tendencję, po raz pierwszy mierząc się ze złożonym i wieloletnim procesem rewitalizacji. Z góry też przewidywały wieloletni horyzont planowanych działań rewitalizacyjnych, nawet w przypadku LPR, które i tak zgodnie z art. 52 ust. 1 u.o.r. wygasną z mocy prawa 31.12.2023 r.

Z drugiej strony, w kilku programach założono wykorzystanie w procesie monitorowania dużej liczby wskaźników (64, w innym 71, a w kolejnym 84), mierzących bezpośrednio efekty poszczególnych projektów oraz dodatkowo stan obszaru rewitalizacji. W takim przypadku analiza tendencji bez powiązania z siatką celów i kierunków działań zaproponowaną w programach, będzie prowadzić do zbędnych nakładów pracy przy niewielkiej wartości diagnostycznej. Wyniki tak przeprowadzonego badania monitoringowego nie pokażą więc postępu w realizacji celów programu

Analiza desk research programów rewitalizacji w województwie opolskim pokazuje, że monitorowanie bywa czasem mylone z ewaluacją. W programach stosowano te pojęcia zamiennie, nie identyfikując różnic między tymi działaniami.

„Głównymi obszarami monitorowania i ewaluacji programu rewitalizacji są:

- Cele główne i szczegółowe wytyczone w programie,*
- Kierunki działań i poszczególne przedsięwzięcia oraz projekty rewitalizacyjne.” (cyt. PR)*

„Szczegółowa ewaluacja procesu wdrażania Lokalnego Programu Rewitalizacji będzie realizowana nie rzadziej niż raz na 2 lata.” (cyt. PR)

Większość programów rewitalizacji w województwie opolskim została opracowana przez zewnętrznych wykonawców, którzy odpowiadają w części za ten stan. Aby przeciwdziałać niskiej jakości dokumentów, rekomenduje się wykorzystywanie przez gminy kryteriów pozacenowych (merytorycznych) do wyboru wykonawców planowanych do opracowania programów.

„Z dotychczasowej praktyki wynika, że ograniczenie skali wpływu kryterium cenowego na wybór wykonawcy – na rzecz kryteriów merytorycznych – ma odzwierciedlenie w jakości realizowanej usługi”.¹⁰

Częstym przypadkiem w programach rewitalizacji gmin opolskim jest definiowanie wskaźników nie w układzie struktury celów do realizacji przez program, lecz w układzie sfer obligatoryjnych do diagnozowania na etapie wyznaczania obszaru zdegradowanego i rewitalizacji. Przy czym zaproponowane cele i kierunki działań programu nie są zbieżne z układem sfer, które docelowo gminy planują monitorować. Głównym mankamentem takiego podejścia jest więc pozbawienie celów i kierunków działań określonych cech mierzalnych, umożliwiających pomiar postępu ich realizacji.

Oceniane opisy systemów monitorowania, zawarte w programach rewitalizacji w województwie opolskim, nie gwarantują skuteczności. Wyniki badań monitoringowych przeprowadzonych zgodnie z założeniami przedstawionymi w programach nie będą w stanie zilustrować faktycznego wpływu polityki rewitalizacyjnej (przedsięwzięć) na stan zjawisk kryzysowych obszaru rewitalizacji.

Z 32 gmin tylko 8 zadeklarowało, że przeprowadziło badanie monitoringowe podczas obowiązywania aktualnego programu rewitalizacji. Większość z nich (5 JST) wskazała na wykonywanie takich działań raz w roku, jedna – co 2 lata, inna co 6 miesięcy, kolejna raz w całym okresie obowiązywania programu. Natomiast brak stwierdzonych czynności monitoringowych w grupie pozostałych 24 gmin (75% ogółu), u progu zakończenia perspektywy obowiązywania tych programów w 2023 r., stanowi przesłankę do stwierdzenia, że polityka rewitalizacyjna realizowana w tych samorządach nie podlega kontroli ani ocenie skuteczności względem celów wynikających z PR. W części jest to efekt braku poprawnie zdefiniowanych warunków dla systemu monitorowania w programach, a w części rezultat nieefektywnych struktur zarządczych, opisanych w kolejnym rozdziale raportu.

W toku badań terenowych zidentyfikowano raporty monitoringowe w gminach, które w ankiecie zadeklarowały realizację tych czynności. Z ich analizy wynikało, że część z nich nie identyfikuje prawidłowo działań monitoringowych polityki rewitalizacyjnej. Z 8, które przeprowadzą monitoring, zaledwie w 4 kończy się on podsumowaniem w postaci raportu/sprawozdania opisującego aktualny stan realizacji projektów. Następnie skontaktowano się z pozostałymi gminami, które zadeklarowały prowadzenie działań monitoringowych, w celu określenia ich przedmiotu i zakresu. W efekcie dodatkowych wywiadów ustalono, że złożone w ankiecie deklaracje nie dotyczyły systemowego monitoringu rewitalizacji, lecz:

- ogólnego monitoringu procesu, realizowanego m.in. w toku prac zespołu zajmującego się wdrażaniem programu rewitalizacji, w ramach którego nie powstał żaden dokument podsumowujący stan faktyczny interwencji;

¹⁰ A. Jadach-Sepiolo (red.), 2018, *Gminny Program Rewitalizacji. Praktyczny poradnik dla mieszkańców i władz lokalnych*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Departament Polityki Przestrzennej i Gospodarki Nieruchomościami, Warszawa, s. 399.

- przeprowadzonych konsultacji dotyczących monitorowania strategii zrównoważonego rozwoju gminy;
- wniosku sprawozdawczego z realizacji przedsięwzięcia rewitalizacyjnego objętego wsparciem w ramach RPO WO 2014-2020.

W województwie opolskim zidentyfikowano więc ostatecznie tylko 4 gminy opracowujące raporty z przeprowadzonych czynności monitoringowych procesu rewitalizacji. Żadna z gmin posiadających GPR nie opracowała obligatoryjnego raportu z oceny aktualności i stopnia realizacji programu, określonego w art. 22 ust. 1 u.o.r., wymaganego do realizacji co najmniej raz na 3 lata. W przypadku jednej gminy okres ten upłynął w 2019 r., a w drugiej w 2020 r.

W grupie 4 gmin realizujących działania monitoringowe zakończone raportem stwierdzono brak ich spójności z zapisami programów rewitalizacji w odniesieniu do zakresu analizowanych projektów, ich danych i wartości, a także w stosunku do założeń systemu monitorowania. Najczęstszymi elementami istniejących raportów są ogólna analiza postępów w odniesieniu do projektów będących w trakcie realizacji, podsumowanie zakresu wykonanych prac i informacje o źródłach finansowania. W raportach analizowano zwłaszcza projekty inwestycyjne. Wynikało to po części z ich dominacji w strukturze projektów ujętych w lokalnych programach rewitalizacji. Raporty nie odnosiły się więc do wszystkich projektów ujętych w programach rewitalizacji, w szczególności do projektów o charakterze społecznym. W przypadku przedsięwzięć oznaczonych jako nierealizowane gminy starały się identyfikować problemy związane z ich realizacją. W większości przypadków jako główną barierę wskazywano brak środków finansowych:

„Postępowanie zostało przeprowadzone trzykrotnie. Złożone oferty znacznie przekraczały jednak środki zabezpieczone na realizację zadania.” (cyt. Raport z monitorowania PR)

„Na chwilę obecną nie otrzymano decyzji o przyznaniu środków”. (cyt. Raport z monitorowania PR)

„Z powodu braku środków własnych nie był realizowany”. (cyt. Raport z monitorowania PR)

„Niektóre projekty zostały zaniechane lub wstrzymane z uwagi na brak lub niewystarczającą liczbę środków finansowych potrzebnych do ich pokrycia.” (cyt. Raport z monitorowania PR)

„Pomimo uzyskania dofinansowania ze środków UE nie wszedł w fazę realizacji.” (cyt. Raport z monitorowania PR)

Należy zaznaczyć, że identyfikacja barier nie dotyczyła jednak każdego nierealizowanego projektu. Również przedsięwzięcia realizowane przez podmioty zewnętrzne (np. inwestorów prywatnych – wspólnoty mieszkaniowe) bywały tylko wspomniane – analizą objęto tylko te projekty, które zostały uruchomione do realizacji:

„Dodać należy, że swoje projekty realizują również inne podmioty zaangażowane w proces rewitalizacji. Wśród nich na podkreślenie zasługują projekty [...]” (cyt. Raport z monitorowania PR)

Z badanych raportów monitoringowych wynika, że gminy nie analizują wpływu realizowanych przedsięwzięć na ograniczenie zjawisk kryzysowych obszarów rewitalizacji. W raportach brak jest powiązań rezultatów zakończonych projektów z bieżącą sytuacją społeczno-ekonomiczną obszaru

rewitalizacji. Raporty obejmują opis stanu realizowanych przedsięwzięć podstawowych (łącznie 85 projektów zidentyfikowanych na podstawie zapisów w 4 programach rewitalizacji). Tylko jedna gmina podjęła się określenia wskaźników stanu obszaru rewitalizacji w wymiarze społecznym, gospodarczym, przestrzenno-funkcjonalnym oraz technicznym, jednak z uwagi na brak powiązania tych wskaźników z celami procesu rewitalizacji wyniki tych analiz nie są w pełni użyteczne. W jednym raporcie przeprowadzono fragmentaryczną analizę stanu obszaru rewitalizacji jako efektu realizowanych przedsięwzięć, jednak nie przedstawiono w niej żadnych danych liczbowych na potwierdzenie wyciąganych wniosków, o czym świadczy np. poniższy cytat:

„Z kilkuletniej obserwacji wynika, że ilość nowo zarejestrowanych jednoosobowych firm jest równa firmom zamykanym, różnica jest tylko w profilu działalności. Otwiera się najwięcej firm o profilu ogólnobudowlanym, ale niektóre już po sezonie kończą działalność. Zaobserwowano również trend do otwierania firm i pracy na zasadzie agentów. Działalność takiej firmy nie jest rozwojowa i ma na celu jedynie ograniczenie kosztów. Otwierają się firmy takie jak: gabinet kosmetyczny, gabinety odnowy biologicznej i zakłady fryzjerskie, ale w większości dofinansowane przez PUP i zamykane po wymaganym okresie działalności.” (cyt. Raport z monitorowania PR)

„Projekt ten może potencjalnie wpłynąć na rozwój turystyki, działalność społeczną oraz pośrednio na rozwój gospodarczy miasta.” (cyt. Raport z monitorowania PR)

Podsumowując, gminy województwa opolskiego nie badały związków między skutkami realizowanych przedsięwzięć a stanem zjawisk kryzysowych obszaru rewitalizacji. Nie monitorowały w sposób systemowy przedsięwzięć realizowanych przez podmioty prywatne. Raporty nie zawierały też podsumowania w postaci ocen postępów w realizacji programów ani analizy ryzyk związanych z brakiem realizacji zakładanych rezultatów (przedsięwzięć rewitalizacyjnych).

Efektywność systemów monitorowania wynikających z zapisów programów rewitalizacji i podjętych czynności monitoringowych jest w gminach województwa opolskiego niska i wymaga systemowego wsparcia – zarówno za pomocą szkoleń, jak i bezpośredniego doradztwa w ramach przygotowywania gmin do programowania rewitalizacji w kolejnej perspektywie.

II.5 Ocena wskaźników wykorzystywanych w programach rewitalizacji w województwie opolskim pod kątem trafności, adekwatności, spójności i użyteczności

Jednym z założeń badania była ocena trafności zaproponowanych w programach rewitalizacji rozwiązań co do wskaźników wytypowanych do monitorowania procesu. Przez trafność należy rozumieć adekwatność doboru mierników celów do oceny problemów i kwestii społeczno-ekonomicznych, które program miał rozwiązać. W świetle stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących braku systemowych rozwiązań w zakresie monitorowania w programach gmin opolskim ocena doboru wskaźników do kontroli procesów rewitalizacji ma drugorzędne znaczenie. Niemniej, analizie poddano te programy, w których pojawiły się w założeniach monitoringu mierniki odnoszące się do sytuacji społeczno-ekonomicznej obszarów rewitalizacji (14 z 32). Poniżej w tabeli porównano kategorie użytych przez gminy opolskie wskaźników na etapie wyznaczania obszarów zdegradowanych i rewitalizacji ze wskaźnikami planowanymi do wykorzystania do monitorowania tych obszarów.

Tabela 16. Analiza spójności wskaźników użytych przez gminy do delimitacji obszarów rewitalizacji oraz ich monitorowania w podziale na typ gminy i typ programu

Wskaźniki wymagane do zastosowania w diagnozie przez art. 9 ust. 1 u.o.r.	Liczba gmin, które użyły wskaźników do wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji (1)							Liczba gmin, które użyły wskaźników do monitorowania stanu obszaru rewitalizacji (2)			
	typ gminy				typ programu		łącznie	Gmina miejsko - wiejska		Gmina miejska	łącznie
	miejska	w tym MNPP	miejsko-wiejska	wiejska	GPR	PR		PR	GPR	PR	
Zjawiska społeczne, w tym:											
Bezrobocie	3	1	21	1	1	24	25	11	1	1	13
Ubóstwo	3	1	25	1	2	27	29	12	1	1	14
Przestępczość	3	1	17	1	1	20	21	1	0	0	1
Wysoka liczba mieszkańców będących osobami ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o dostępności	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Niski poziom edukacji lub kapitału społecznego	1	1	7	0	0	8	8	1	0	0	1
Niewystarczający poziom uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym	1	1	9	0	0	10	10	1	0	0	1
Zjawiska gospodarcze, w tym											
Niski stopień przedsiębiorczości,	2	1	16	0	1	17	18	11	0	1	12
Słaba kondycja lokalnych przedsiębiorstw	1	0	10	1	0	12	12	0	0	0	0
Zjawiska środowiskowe, w tym:											
Przekroczenie standardów jakości środowiska	3	1	13	0	2	14	16	4	0	0	4

Obecność odpadów stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi lub stanu środowiska	1	0	4	1	0	6	6	0	0	0	0
Zjawiska przestrzenno-funkcjonalne, w tym:											
Niewystarczające wyposażenie w infrastrukturę techniczną i społeczną lub jej zły stan techniczny,	0	0	9	1	0	10	10	3	0	0	3
Brak dostępu do podstawowych usług lub ich niska jakość,	1	0	7	0	0	8	8	0	0	0	0
Niedostosowanie rozwiązań urbanistycznych do zmieniających się funkcji obszaru,	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0
Niedostosowanie infrastruktury do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o dostępności	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Niski poziom obsługi komunikacyjnej,	2	1	5	0	0	7	7	0	0	0	0
Niedobór lub niska jakość terenów publicznych	1	0	3	0	2	2	4	1	0	0	1
Zjawiska techniczne, w tym:											
Degradacja stanu technicznego obiektów budowlanych, w tym o przeznaczeniu mieszkaniowym,	1	1	16	0	2	15	17	4	0	0	4
Niefunkcjonowanie rozwiązań technicznych umożliwiających efektywne korzystanie z obiektów budowlanych, w szczególności w zakresie energooszczędności, ochrony środowiska i zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o dostępności	1	0	1	0	0	2	2	0	0	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania własnego, n(1) = 32, n(2) = 14.

W procesach rewitalizacji logika programu wymaga zastosowania w procesie monitorowania i oceny tych samych czynników, które służyły do wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, a które także były przedmiotem pogłębionych diagnoz tych terenów. Spójność wskaźników umożliwia obiektywną ocenę skali zmian obszaru rewitalizacji pod warunkiem, że gmina dysponuje kompletnymi danymi, które pozwalają na uchwycenie tendencji rozwojowych w całym okresie obowiązywania programu.

Spśród 32 gmin z programami pomiar zjawisk występujących na obszarze rewitalizacji zadeklarowało tylko 14, a realizują go faktycznie zaledwie trzy. Najczęściej do monitorowania zmiany stanu zjawisk obszaru rewitalizacji w sferze społecznej wykorzystywane są problemy bezrobocia (11 gmin) i ubóstwa (12 gmin), natomiast w sferze gospodarczej – poziom przedsiębiorczości (11 gmin).

W kontekście wskaźników warto zwrócić uwagę na zmiany, jakie w istniejącym systemie prawnym wywołało wejście w życie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (ustawa o dostępności). Ustawa o dostępności znacząco poszerzyła katalog obligatoryjnych wskaźników, wskazanych w art. 9 ust. 1 ustawy o rewitalizacji. GPR opracowywane i zmieniane po 21 marca 2020 r. muszą uwzględniać dodatkowe warunki wprowadzone w art. 53 ustawy o dostępności. Kwestia dostępności musi być uwzględniana na etapie analiz służących wyznaczaniu obszaru zdegradowanego, jak i w odniesieniu do zapisów przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Obowiązek poszerzenia analiz o problematykę osób ze szczególnymi potrzebami wprowadzono w szczególności w następujących sferach:

- w sferze społecznej – wysoką liczbę mieszkańców będących osobami ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie o dostępności;
- w sferze technicznej – zjawiska obrazujące niefunkcjonowanie rozwiązań technicznych umożliwiających efektywne korzystanie z obiektów budowlanych, m.in. w zakresie zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami;
- w sferze przestrzenno-funkcjonalnej – zjawiska niedostosowania infrastruktury do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami.

Ustawa o dostępności w art. 53 wprowadziła dodatkowy wymóg, by w GPR opisy podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych zawierały m.in. „opis działań zapewniających dostępność osobom ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie o dostępności, o ile dane te są możliwe do wskazania”.

Nowelizacja ustawy o rewitalizacji o zagadnienia dostępności nastąpiła po dacie uchwalenia przez większość gmin opolskich programów rewitalizacji. W związku z tym w programach rewitalizacji uchwalonych przed 2019 r. problemy ograniczonej dostępności osób o szczególnych potrzebach występują sporadycznie na etapie diagnoz, a w ogóle są pomijane w monitorowaniu. Natomiast dodatkowe wymogi związane z dostępnością powinny zostać przepracowane z gminami zamierzającymi opracowywać GPR – w szczególności na etapie szkoleń.

W toku dalszej analizy desk research stwierdzono, że katalogi zjawisk analizowanych na etapie wyznaczania obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji są w większości rozłączne w stosunku do katalogu zjawisk zadeklarowanych do monitorowania. Kierunkowo analizowane zjawiska są zbieżne, natomiast użyte do różnych części programu wskaźniki w odmienny sposób opisują diagnozowane zagadnienia. Ilustracją tego problemu jest umieszczone w tabeli poniżej porównanie

wskaźników użytych do delimitacji obszaru zdegradowanego i do jego monitorowania w tym samym programie rewitalizacji.

Tabela 17. Analiza problemu spójności pomiędzy wskaźnikami w przykładowym programie rewitalizacji jednej z gmin opolskich

Zagadnienia badawcze	Wskaźniki użyte do delimitacji obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji	Wskaźniki proponowane do użycia w procesie monitorowania
Bezrobocie	<ul style="list-style-type: none"> – udział bezrobotnych w ludności w wieku poprodukcyjnym – liczba osób bezrobotnych 	<ul style="list-style-type: none"> – liczba osób długotrwale bezrobotnych
Ubóstwo	<ul style="list-style-type: none"> – udział osób, którym przyznano świadczenia z tyt. ubóstwa w liczbie ludności ogółem – liczba osób, którym przyznano świadczenia z tyt. ubóstwa 	<ul style="list-style-type: none"> – liczba osób korzystających z pomocy społecznej
Przedsiębiorczość	<ul style="list-style-type: none"> – osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na 100 osób w wieku produkcyjnym 	<ul style="list-style-type: none"> – liczba osób prowadzących działalność gospodarczą

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania własnego.

Problem stanowi użycie do oceny aktualnego stanu obszaru tego samego zjawiska (np. bezrobocia) innego wskaźnika, np. liczby osób długotrwale bezrobotnych, w miejsce tych wykorzystanych do delimitacji obszaru zdegradowanego (udział bezrobotnych w ludności w wieku produkcyjnym, liczba osób bezrobotnych). Takie podejście ogranicza efektywność systemu monitorowania i uniemożliwia budowanie ciągu kompletnych i porównywalnych danych o tym obszarze.

Tylko w przypadku jednej gminy miejskiej (Nysa) występuje ciągłość między czynnikami analizowanymi w diagnozie delimitacyjnej a systemem monitorowania. Niestety, do zakończenia niniejszego badania nie przeprowadzono w tej gminie monitoringu z użyciem analizowanych wskaźników.

Kolejnym problemem metodologicznym, który wychwycono w analizie, był wybór obszaru objętego monitorowaniem. Gminom sprawiało trudność wyodrębnienie zmian na obszarze rewitalizacji w relacji do całego miasta, więc niektóre obejmowały monitorowaniem zjawiska w całej gminie. Przykładowo, w jednym programie założono użycie w monitoringu rewitalizacji np. wskaźników typu:

- dochody własne gminy,
- liczba podmiotów gospodarczych ujętych w REGON na obszarze gminy,
- stopień zagospodarowania terenów inwestycyjnych gminy (liczba nowych inwestycji gospodarczych na obszarze gminy),
- liczba turystów odwiedzających gminę.

Wyniki tak przeprowadzonego monitoringu nie umożliwią oceny rewitalizacji, gdyż podsumowują rezultaty innych polityk rozwojowych.

Wskaźniki planowane do wykorzystania w procesie monitorowania powinny obejmować swym zakresem interwencję i zjawiska występujące wyłącznie w granicach obszaru rewitalizacji.

Podsumowując etap analiz wskaźników użytych w programach rewitalizacji gmin województwa opolskiego, należy stwierdzić, że niezbędne jest uwzględnienie w planowanych działaniach edukacyjnych metodycznych podstaw monitorowania zmian na obszarach rewitalizacji.

II.6 Ocena postępów w realizacji programów rewitalizacji w województwie opolskim

W obecnej perspektywie większość przedsięwzięć rewitalizacyjnych jest w trakcie realizacji lub nawet nie została rozpoczęta. Zakładano zbieranie w trakcie badania informacji o rezultatach prowadzonych działań, lecz w związku z ich brakiem stopień realizacji programów przeanalizowano głównie w ujęciu wydatkowym. Ocenę postępu we wdrażaniu programów planowano wykonać na podstawie wyników monitoringu przeprowadzanego przez poszczególne gminy. Biorąc jednak pod uwagę, iż z 32 gmin tylko 8 prowadziło monitoring, ostatecznie stopień zaawansowania procesów rewitalizacji określono na podstawie załącznika do kwestionariusza ankiety badawczej, dostarczającego danych na temat wydatkowania środków na realizację przedsięwzięć rewitalizacyjnych przez wszystkie gminy posiadające programy rewitalizacji.

Tabela 18. Analiza liczby przedsięwzięć wskazanych w załączniku do ankiety badawczej pt. „Ankieta monitorująca postępy we wdrażaniu programu rewitalizacji w podziale na typ gminy i typ programu”

Typ gminy	Typ programu	Liczba przedsięwzięć rewitalizacyjnych							
		zakończonych	w trakcie realizacji	których realizacji nie podjęto	z realizacji których zrezygnowano	Razem liczba projektów	Średnia liczba projektów	Średnia liczba projektów zakończonych i w trakcie realizacji	Średnia liczba projektów, których nie zrealizowano
Gmina miejska	PR/LPR	14	15	29	1	59	20	10	10
w tym miasto na prawach powiatu	PR/LPR	8	8	12	0	28	28	16	12
Gmina miejsko-wiejska	PR/LPR	59	63	115	32	269	10	5	6
	GPR	2	5	14	3	24	12	4	9
Gmina wiejska	PR/LPR	4	5	0	0	9	9	9	0
Razem	PR/LPR	77	83	144	33	337	11	5	6
	GPR	2	5	14	3	24	12	4	9

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania własnego, n=32.

Badane gminy określały w ankiecie status każdego projektu rewitalizacyjnego, w zależności od stopnia jego zaawansowania. Projekty podzielono na 4 kategorie:

- zakończone,
- będące w trakcie realizacji,
- których wdrożenia nie uruchomiono,
- z realizacji których zrezygnowano.

W trakcie badania desk research programów rewitalizacji zidentyfikowano również 13 projektów podstawowych, których wartość nie została oszacowana (sytuacja ta dotyczyła trzech PR). Przedsięwzięcia te nie zostały ujęte przez gminy w załączniku do kwestionariusza ankiety (jak i w powyższej tabeli). Obecność tego typu nieuszczegółowionych opisów projektów wskazuje,

że ich ujęcie miało za cel wzmocnienie zapisów programów, a one same nie były przewidywane do wdrożenia.

Przedstawione dane pokazują, że na dzień badania zrealizowano w ujęciu rzeczowym niespełna 21,9% łącznej liczby zaplanowanych przedsięwzięć podstawowych, przy czym projekty w trakcie realizacji stanowią 24,4%. Oznacza to, iż pod względem liczby przedsięwzięć stan zaawansowania działań rewitalizacyjnych w regionie wynosi 46,3% planu. Niepokoi dość wysoka liczba przedsięwzięć, których wdrożenia nie uruchomiono do dnia badania (158 szt.) oraz z których zrezygnowano (36 szt.), które łącznie obejmują 53,7% planowanych działań.

Najsukuteczniejsza, odznaczająca się najwyższą średnią liczbą zrealizowanych i będących w trakcie przedsięwzięć (w stosunku do średniej liczby projektów zaniechanych) jest interwencja rewitalizacyjna w gminach miejskich, w tym w szczególności w Opolu (mieście na prawach powiatu), gdzie projekty nierealizowane stanowią mniejszość. W gminach miejskich, głównie tych największych, przedsięwzięcia są lepiej zaplanowane, w związku z tym mają większe szanse na pozyskanie dofinansowania udzielanego w trybie konkursowym.

Najmniej skuteczna jest natomiast realizacja przedsięwzięć w gminach posiadających GPR, gdzie średnia liczba projektów, z których zrezygnowano i których nie podjęto, jest większa o ponad połowę od przedsięwzięć zakończonych i obecnie realizowanych. W tej grupie (małych i średnich miast) szybko rośnie konkurencja w dostępie o środki zewnętrzne. Świadczy o tym większy odsetek przedsięwzięć, których nie podjęto. Dane te obrazują problem systemowy – w razie braku środków zewnętrznych projekty rewitalizacyjne nie znajdują finansowania w budżecie lokalnym małych samorządów i ich realizacja odkładana jest w czasie.

Na szczególną uwagę zasługuje przypadek jedynej gminy wiejskiej z programem rewitalizacji w województwie opolskim, która nie zrezygnowała z wdrożenia żadnego z projektów i jako jedyna podjęła się realizacji wszystkich zaplanowanych działań. Jest to gmina, która systemowo została wyłączona z możliwości dofinansowania działań rewitalizacyjnych ze środków RPO WO 2014-2020, a więc działania zaplanowane w programie nie były uzależnione aż tak bardzo od dofinansowania zewnętrznego jak w przypadku pozostałych samorządów. Tym samym przypadek Chrzastowic przeczy prawidłowości zaobserwowanej na poziomie krajowym, że w gminach wiejskich realizacja przedsięwzięć rewitalizacyjnych jest mniej skuteczna.

W odniesieniu do stopnia wydatkowania środków na realizację projektów z łącznej kwoty zakładanej w programach w wysokości 1 432 171 641,45 zł do dnia badania zostało poniesione 597 065 075,84 zł, co stanowi 41,69%. Zaawansowanie na poziomie wskaźnika wydatkowanych środków jest więc analogiczne, jak w przypadku zaawansowania rzeczowego w odniesieniu do liczby zrealizowanych i będących w trakcie projektów.

Natomiast w grupie LPR wskaźnik wydatkowanych środków na realizację projektów wynosi 25,17% i jest blisko dwukrotnie niższy niż w przypadku gmin z GPR (43,62%). Wynika to z faktu, że w przypadku programów ustawowych średnia wartość projektu rewitalizacyjnego jest trzykrotnie wyższa niż np. w grupie gmin miejsko-wiejskich posiadających LPR. Najwyższe średnie wartości projektów odnotowują za to programy opracowywane w największych miastach, w tym w szczególności w Opolu (miasto na prawach powiatu), gdzie średnie koszty realizacji przedsięwzięcia podstawowego są wyższe pięciokrotnie od średniej wartości kosztu projektu wyliczonego dla grupy wszystkich 32 programów.

Tabela 19. Analiza średniej wartości przedsięwzięć rewitalizacyjnych w podziale na typ gminy i typ programu

Typ gminy	Typ programu	Średnia wartość projektu rewitalizacyjnego
Gmina miejska	PR/LPR	12 378 567,29 zł
w tym miasto na prawach powiatu	PR/LPR	19 970 684,37 zł
Gmina miejsko-wiejska	PR/LPR	2 001 196,99 zł
	GPR	6 253 751,00 zł
Gmina wiejska	PR/LPR	1 491 572,86 zł
Razem	PR/LPR	3 804 396,49 zł
	GPR	6 253 751,00 zł
Razem średnia		3 967 234,46 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n=32.

Tabela 20. Analiza wartości przedsięwzięć zaplanowanych w programach rewitalizacji, wskazanych w załączniku do ankiety badawczej pt. „Ankieta monitorująca postępy we wdrażaniu programu rewitalizacji” w podziale na typ gminy i typ programu

Typ gminy	Typ programu	Wartość projektów wynikających z programów rewitalizacji w zł	Poniesione koszty na realizację projektów			
			Razem	w tym finansowane ze środków własnych JST	w tym finansowane ze źródeł zewnętrznych (m.in. RPO WO 2014-2020, POIiŚ, pozostały krajowy wkład publiczny)	w tym finansowane ze środków prywatnych
Gmina miejska	PR/LPR	730 335 470,05 zł	340 100 160,03 zł	114 951 387,26 zł	123 395 469,17 zł	101 753 303,60 zł
w tym miasto na prawach powiatu	PR/LPR	559 179 162,39 zł	245 478 077,20 zł	59 067 792,17 zł	86 866 882,63 zł	99 543 402,40 zł
Gmina miejsko-wiejska	PR/LPR	538 321 991,56 zł	206 928 161,97 zł	88 646 248,34 zł	117 254 684,26 zł	1 365 052,32 zł
	GPR	150 090 024,09 zł	37 772 598,09 zł	14 852 079,10 zł	20 120 518,99 zł	2 800 000,00 zł
Gmina wiejska	PR/LPR	13 424 155,75 zł	12 264 155,75 zł	5 721 009,65 zł	6 291 423,02 zł	- zł
Razem	PR/LPR	1 282 081 617,36 zł	559 292 477,75 zł	209 318 645,25 zł	246 941 576,45 zł	103 118 355,92 zł
	GPR	150 090 024,09 zł	37 772 598,09 zł	14 852 079,10 zł	20 120 518,99 zł	2 800 000,00 zł
Razem		1 432 171 641,45 zł	597 065 075,84 zł	224 170 724,35 zł	267 062 095,44 zł	105 918 355,92 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n=32.

Tabela 21. Analiza średniej wartości przedsięwzięć zaplanowanych w programach rewitalizacji, wskazanych w załączniku do ankiety badawczej pt. „Ankieta monitorująca postępy we wdrażaniu programu rewitalizacji” w podziale na typ gminy i typ programu

Typ gminy	Typ programu	Średnia wartość projektów wynikających z programów rewitalizacji - w przeliczeniu na program	Poniesione średnie koszty na realizację projektów			
			Średnie koszty poniesione na realizację projektów - w przeliczeniu na program	Średnie koszty poniesione na realizację projektów ze środków własnych JST- w przeliczeniu na program	Średnie koszty poniesione na realizację projektów ze źródeł zewnętrznych (m.in. RPO WO 2014-2020, POIiŚ, pozostały krajowy wkład publiczny) - w przeliczeniu na program	Średnie koszty poniesione na realizację projektów ze źródeł prywatnych - w przeliczeniu na program
Gmina miejska	PR/LPR	243 445 156,68 zł	113 366 720,01 zł	38 317 129,09 zł	41 131 823,06 zł	33 917 767,87 zł
w tym miasto na prawach powiatu	PR/LPR	559 179 162,39 zł	245 478 077,20 zł	59 067 792,17 zł	86 866 882,63 zł	99 543 402,40 zł
Gmina miejsko-wiejska	PR/LPR	20 704 691,98 zł	7 958 775,46 zł	3 409 471,09 zł	4 509 795,55 zł	52 502,01 zł
	GPR	75 045 012,05 zł	18 886 299,05 zł	7 426 039,55 zł	10 060 259,50 zł	1 400 000,00 zł
Gmina wiejska	PR/LPR	13 424 155,75 zł	12 264 155,75 zł	5 721 009,65 zł	6 291 423,02 zł	- zł
Razem	PR/LPR	42 736 053,91 zł	18 643 082,59 zł	6 977 288,18 zł	8 231 385,88 zł	3 437 278,53 zł
	GPR	75 045 012,05 zł	18 886 299,05 zł	7 426 039,55 zł	10 060 259,50 zł	1 400 000,00 zł
Razem średnia		44 755 363,80 zł	18 658 283,62 zł	7 005 335,14 zł	8 345 690,48 zł	3 309 948,62 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania własnego, n=32.

Zaangażowanie finansowe gmin w realizację programów rewitalizacji jest wprost proporcjonalne do ich wielkości, a także uzależnione od typu programu. Najwyższe koszty rewitalizacji generuje w gminach miejskich, w których uwarunkowania i skala obszaru rewitalizacji wymagają realizacji złożonych projektów, dla licznych grup interesariuszy. Średni koszt wdrożenia programu rewitalizacji w gminie miejskiej w województwie opolskim wynosi 243 mln zł, w tym zwraca uwagę najwyższy koszt realizacji procesu w Opolu – 560 mln zł. W grupie małych i średnich miast koszt wdrożenia programu jest uzależniony od jego typu – w przypadku programów ustawowych wynosi 75 mln zł i jest wyższy prawie czterokrotnie od kosztu realizacji LPR/PR(20,7 mln zł). Powodem wyższych kosztów procesu w procedurze ustawowej jest włączenie społeczne interesariuszy i konieczność większego dopasowania rewitalizacji do potrzeb lokalnej społeczności, zagwarantowane systemowo w procedurze opracowania GPR. Najniższe koszty realizacji programu są generowaną w przypadku gminy wiejskiej Chrzastowice, gdzie skala interwencji została słusznie dopasowana do faktycznych możliwości finansowych samorządu.

Odnosząc średnie koszty wdrożenia programu do średnich kosztów dotychczas poniesionych na realizację projektów, dochodzi się do wniosku, że najwyższy postęp w realizacji interwencji rewitalizacyjnej osiągnęła gmina wiejska Chrzastowice, w której średni poziom poniesionych wydatków wyniósł 91,36% planu. W dalszej kolejności znalazły się gminy miejskie ze średnim poziomem wdrożenia 46,57% planowanych wydatków. W tej grupie znalazły się jednak takie samorządy, których zaawansowanie realizacji zaplanowanych wydatków jest stosunkowo wysokie – przykładowo Biała (87,36%), Głubczyce (85,30%), Krapkowice (73,20%), Leśnica (72,59%), Niemodlin (99,73%) – a także nie większy niż 5% (6 JST). Najmniejszą skuteczność odnotowano w przypadku gmin miejsko-wiejskich – w grupie z programami ustawowymi (25,17%), a w grupie z LPR – 38,44%.

Analizując źródła finansowania poniesionych kosztów na realizację projektów rewitalizacyjnych, można dojść do wniosku, że głównym motywatorem w procesie ich wdrażania była dostępność zewnętrznych funduszy, które dominują w strukturze finansowej. Z kolei brak funduszy prawie zawsze przesądzał o odstąpieniu od realizacji projektu lub o odłożeniu go w czasie.

Z badania zewnętrznych źródeł finansowania procesów rewitalizacji przez gminy opolskie wynika, że znaczący udział zajmują fundusze dostępne w RPO WO 2014-2020. Samorządy pozyskały z programu regionalnego środki w łącznej wysokości 173 628 604,44 zł, co stanowi 65,01% wszystkich zewnętrznych funduszy finansujących procesy rewitalizacji w regionie (267 062 095,44 zł). Z programów rządowych o zasięgu krajowym pochodzi finansowanie w wysokości 17 861 542,55 zł (6,69%), natomiast z innych funduszy UE (np. POIiŚ) – 34 016 690,19 zł (12,74%). Pozostałe fundusze zewnętrzne w wysokości 41 555 258,26 zł (15,56%) to m.in. środki własne jednostek budżetowych gminy i samorządowych jednostek kultury współfinansujących część przedsięwzięć, fundusze pozyskane z Banku Gospodarstwa Krajowego S.A. na zadania o charakterze mieszkaniowym, a także pomoc finansowa udzielona przez samorząd szczebla powiatowego.

Tabela 22. Analiza poziomu finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych wskazanych w załączniku do ankiety badawczej pt. „Ankieta monitorująca postępy we wdrażaniu programu rewitalizacji w podziale na typ gminy i typ programu”

Typ gminy	Typ programu	Poziom finansowania realizowanych projektów ze środków własnych JST	Poziom finansowania realizowanych projektów ze źródeł zewnętrznych	Poziom finansowania realizowanych projektów ze środków prywatnych
Gmina miejska	PR/LPR	33,80%	36,28%	29,92%
w tym miasto na prawach powiatu	PR/LPR	24,06%	35,39%	40,55%
Gmina miejsko-wiejska	PR/LPR	42,84%	56,66%	0,66%
	GPR	39,32%	53,27%	7,41%
Gmina wiejska	PR/LPR	46,65%	51,30%	0,00%
Razem	PR/LPR	37,43%	44,15%	18,44%
	GPR	39,32%	53,27%	7,41%
Razem		37,55%	44,73%	17,74%

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania własnego, n=32.

Należy zauważyć, że stopień realizacji przedsięwzięć wzrośnie jeszcze w kolejnych latach, ale znacznie szybciej w gminach miejskich niż w miejsko-wiejskich.

W tym kontekście ważna jest ocena możliwości realizacji zakładanych celów w okresie obowiązywania programów rewitalizacji, z których 3 wygasają już w 2020 r., kolejnych 5 w 2022 r., a większość (23 szt.) w 2023 r.¹¹ Biorąc pod uwagę niespełna trzyletni okres do zakończenia kwalifikowalności wydatków w ramach RPO WO 2014-2020 i ograniczoną dostępność zewnętrznych źródeł finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych wydaje się, że wobec bieżącego zaawansowania w wysokości około 40% planowanych wydatków, nie będzie możliwa realizacja wszystkich zakładanych projektów. W przypadku najliczniejszej w województwie opolskim grupy małych i średnich miast wdrażających politykę rewitalizacyjną silne uzależnienie od finansowania zewnętrznego powoduje, że skala rezygnacji z projektów, dla których nie pozyskano funduszy, będzie w konsekwencji wysoka.

Natomiast odnosząc się do postępu w realizacji celów wskazanych w systemach monitorowania programów rewitalizacji, należy podkreślić, iż z powodu braku cech mierzalnych niemożliwa będzie ocena ich zaawansowania¹². W badanych programach monitorowaniu podlegają przedsięwzięcia lub zjawiska kryzysowe, natomiast nie stan zaawansowania procesu w odniesieniu do celów programu.

Podniesienie efektywności systemów monitorowania jest więc kluczową rekomendacją do zastosowania w nowej perspektywie programowania rewitalizacji w województwie opolskim.

¹¹ W przypadku jednego GPR nie wskazano w sposób prawidłowy perspektywy jego obowiązywania.

¹² Por. A. Jadach-Sepiolo, K. Spadło, A. Kułaczowska (red.), 2020, *Monitorowanie procesów rozwoju na poziomie wewnętrznym. Poradnik*, MFIPR/IRMiR, Warszawa, s. 126-127.

II.7. Ocena struktur zarządzania procesami rewitalizacji

Rewitalizacja, będąca złożonym procesem pobudzania do rozwoju zdegradowanych części gmin, wiąże się z równoczesną interwencją w obrębie wielu polityk publicznych (m.in. społecznej, gospodarczej, mieszkaniowej, przestrzennej, ochrony środowiska). Proces ten wymaga więc współpracy między wieloma sektorami, w obrębie których prowadzona jest interwencja i z tego powodu zarządzanie tym procesem jest dla ustrukturyzowanych jednostek samorządu terytorialnego dużym wyzwaniem. Za sukces lub porażkę programu rewitalizacji w jego wymiarze operacyjnym odpowiada sprawność i efektywność zarządzania.

Akty prawne ustanawiające zasady funkcjonowania rewitalizacji w Polsce (Wytyczne i u.o.,r.) nie narzucają gminom określonego modelu zarządzania. Zgodnie z Wytycznymi gminy powinny stworzyć taki system, „**który pozwoli na efektywne współdziałanie na jego rzecz różnych instytucji oraz wzajemne uzupełnianie się i spójność procedur**”. System zarządzania rewitalizacją powinien w związku z tym opierać się na funkcjonującym ogólnym systemie zarządzania gminą, uwzględniając jej istniejącą strukturę organizacyjną oraz ustalone sposoby realizacji strategii lokalnych.

Wymagania procesu rewitalizacji wpływają więc na konieczność stworzenia wielofunkcyjnego modelu zarządzania, opartego na potencjale kluczowych realizatorów polityk publicznych oraz przedsięwzięć – przeznaczonych dla obszaru rewitalizacji. W modelu tym kluczowe jest zabezpieczenie:

- możliwości podejmowania decyzji strategicznych wobec procesu (przykładowo w interdyscyplinarnych zespołach ds. rewitalizacji należy uwzględnić udział przedstawicieli wyższego kierownictwa, zatwierdzających na bieżąco jego ustalenia),
- współpracy z różnymi podmiotami i instytucjami,
- realizacji zasady partnerstwa i włączenia społecznego, wymaganej przez Wytyczne, umożliwiającej realny wpływ interesariuszy za zarządzanie procesem,
- czytelnych zasad funkcjonowania modelu (zakresy odpowiedzialności, formy pracy, perspektywa funkcjonowania),
- spójności procedur z obowiązującymi w gminie.

Model ten powinien zostać opisany w programie rewitalizacji, z uwzględnieniem kosztów, jakie generuje. Zapisy w programach powinny też wskazywać, „w jaki sposób wybrana forma zarządzania programem rewitalizacji realizuje zasadę udziału w niej interesariuszy”¹³. Natomiast wybór modelu zarządzania zależy od potencjału instytucjonalnego gminy oraz skali wyzwań i złożoności procesu rewitalizacji.

W opinii autorów raportu sposób zarządzania rewitalizacją na poziomie lokalnym jest wprost zależny od:

- **znaczenia procesu rewitalizacji w polityce rozwoju gminy** – zazwyczaj samorządy wyodrębniają w strukturze organizacyjnej gminy pojedyncze stanowiska w referatach zajmujących się jej rozwojem (w gminach miejskich i miejsko-wiejskich) lub biura ds. rewitalizacji (w średnich i dużych miastach);
- **powiązań procesu rewitalizacji z innymi politykami publicznymi** – w przypadku procedury ustawowej, gdzie występuje konieczność powiązań rewitalizacji i polityki planowania

¹³ Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020, 2016, art. 4, pkt 2.

przestrzennego, zadania w zakresie wdrażania gminnego programu rewitalizacji często przejmowane są przez referaty architektury i planowania; natomiast w przypadku lokalnych programów rewitalizacji, obejmujących swym zakresem historyczne centra miast, zdarza się koordynowanie procesem przez zespoły zajmujące się estetyzacją zabudowy oraz odnową i ochroną zabytków;

- **skali działań rewitalizacyjnych** – większe obszary rewitalizacji oraz złożone z wielu podobszarów wymagają adekwatnie dużego zaangażowania instytucjonalnego, realizowanego nie w ramach pojedynczego stanowiska, lecz przykładowo biura/referatu;
- **konieczności włączenia do działań zarządczych interesariuszy zewnętrznych** – w związku z koniecznością zapewnienia aktywnej roli interesariuszy, duże znaczenie odgrywają międzyreferatowe zespoły zadaniowe ds. rewitalizacji, powoływane do koordynowania procesu, zapewniające możliwość włączenia podmiotów prywatnych i społecznych. Aktywną rolę w procesie zarządzania GPR odgrywają również Komitety Rewitalizacji.

W ankiecie gminy opolskie wskazywały sposób zarządzania procesem rewitalizacji. Poniżej w tabeli zaprezentowano podsumowanie wyników, wskazujących na przyjęte rozwiązania.

Tabela 23. Modele zarządzania rewitalizacją w gminach woj. opolskiego w podziale na typ programu

Rodzaje modeli zarządczych	PR/LPR	GPR
Operator rewitalizacji	0	0
Pełnomocnik ds. rewitalizacji	1	0
Referat/biuro/wydział ds. rewitalizacji	3	0
Stanowisko ds. realizacji zadań związanych z wdrożeniem procesu rewitalizacji	1	0
Zespół ds. rewitalizacji, koordynujący zarządzanie procesem	6	0
Zadania w zakresie rewitalizacji przekazano do realizacji w obrębie istniejących stanowisk	19	2
Brak działań w tym zakresie	5	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n=32.

Analiza tych danych wskazuje, że w większości gmin opolskich nie zidentyfikowano na potrzeby rewitalizacji odrębnej struktury do zarządzania tym procesem – spośród 32 badanych 21 jednostek samorządu terytorialnego (66%) przekazało zadania w zakresie rewitalizacji pracownikom pracującym na stanowiskach w urzędzie, natomiast aż w 5 gminach (16%) nie podjęto żadnych działań w tym zakresie. Również w przypadku gmin z GPR nie wyodrębniono struktury zarządczej, umożliwiającej włączenie interesariuszy w proces zarządzania i wdrażania rewitalizacji. Po części zadania te realizuje powołany w jednej z gmin Komitet Rewitalizacji. Ciąta tego nie powołano jednak w przypadku drugiej gminy, realizującej również działania ustawowe.

Pojedyncze stanowisko ds. rewitalizacji zostało utworzone w jednej gminie. Natomiast najbardziej dojrzałe modele zarządzania obejmują wyłonienie w strukturze organizacyjnej gminy odrębnej jednostki odpowiedzialnej za wdrażanie procesu, co miało miejsce w trzech gminach, które powołały referaty na potrzeby wdrażania procesu (3 gminy) i pełnomocnika ds. rewitalizacji (1 gmina). O dojrzałości tych form świadczy uodpornienie tworzonych struktur na skutki silosowej struktury urzędu gminy.

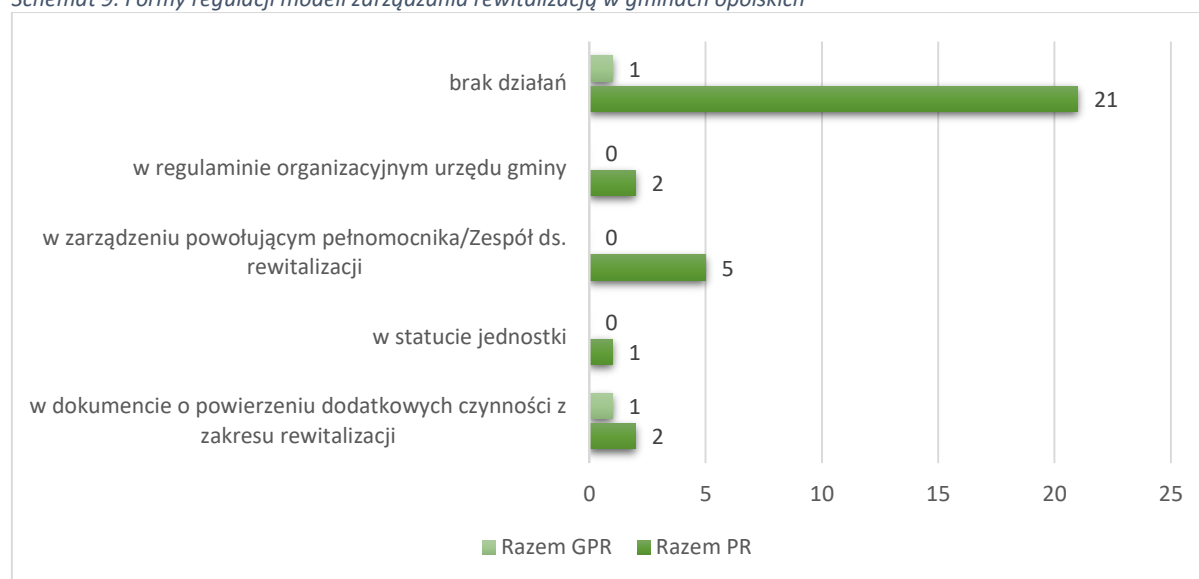
„Za realizację całego programu będzie odpowiadał Pełnomocnik ds. Rewitalizacji. Pełnomocnik odpowiadał będzie za koordynację wszystkich projektów i działań podejmowanych w zakresie rewitalizacji. Pełnił będzie również zadania związane z zarządzaniem i realizacją programem rewitalizacji. Pełnomocnik będzie mógł zlecać wykonanie poszczególnych przedsięwzięć różnym jednostkom, w granicach ich kompetencji”. (cyt. PR)

Natomiast spośród zidentyfikowanych struktur najpopularniejszą w województwie opolskim jest interdyscyplinarny zespół ds. rewitalizacji, którego celem jest koordynacja strategiczna procesem.

„Zespół ds. Rewitalizacji będzie składał się z pracowników Urzędu Gminy oraz poszczególnych jednostek organizacyjnych gminy. Obejmuje pracowników z dziedziny zagospodarowania przestrzennego, gospodarki odpadami, inwestycji, funduszy zewnętrznych, ochrony środowiska oraz przedstawicieli opieki społecznej, policji [...]”. (cyt. PR)

Często zdarza się, że następuje co prawda powołanie zespołu, ale czynności z zakresu rewitalizacji nie zostają włączone do zapisów istniejącego regulaminu organizacyjnego gminy. Może to rodzić problemy związane z brakiem odpowiedzialności urzędniczej za podejmowane decyzje przez członków zespołu. Poniżej przeanalizowano, w jaki sposób gminy województwa opolskiego uregulowały powołane struktury ds. zarządzania rewitalizacją.

Schemat 9. Formy regulacji modeli zarządzania rewitalizacją w gminach opolskich



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n=32.

W przypadku gmin województwa opolskiego niewiele struktur zarządczych rewitalizacją zostało umocowanych w istniejących systemach zarządzania gminą (np. w regulaminie organizacyjnym urzędu gminy lub statucie jednostki). Stało się tak tylko w trzech gminach. Organy wykonawcze 5 gmin wydały zarządzenie powołujące zespół lub pełnomocnika ds. rewitalizacji. Analiza regulaminów organizacyjnych części gmin wykazała, że nie znalazły się w nich analogiczne zapisy o realizowanych czynnościach związanych z wdrażaniem programu rewitalizacji. W trzech kolejnych gminach zadania dotyczące realizacji programu powierzono pracownikom na istniejących stanowiskach za pomocą decyzji kierownictwa bez zmian w regulaminie organizacyjnym. Oznacza to, iż nie powstają trwałe struktury zarządzania procesami rewitalizacji w gminach województwa opolskiego i samo zarządzanie sprowadza się do dodatkowych czynności prowadzonych przez istniejące komórki urzędów. Świadczy

o tym bardzo duża liczba odpowiedzi o braku powołania instytucjonalnych struktur zarządczych określonych w programach rewitalizacji (69% gmin – 22 z 32).

Należy spodziewać się, że nieuwzględnianie czynności w zakresie rewitalizacji w procedurach zarządzania gminami przełoży się na zakończenie bieżącej perspektywy z mniejszą skutecznością działań. Tak zaprojektowane działania pozwalają bowiem na realizację projektów, nie gwarantują jednak trwałości samej polityki rewitalizacyjnej w gminie. W tabeli poniżej zaprezentowano struktury zarządcze zidentyfikowane w województwie opolskim.

Tabela 24. Zadania w procesie zarządzania rewitalizacją w gminach woj. opolskiego w podziale na typ programu

Struktury zarządcze i zakres ich działań	Typ programu	Programowanie	Wdrażanie	Realizacja projektów	Monitorowanie	Aktualizacja programu	Ewaluacja działań
Operator rewitalizacji	PR/LPR	1	0	0	0	0	0
	GPR	0	0	0	0	0	0
Pełnomocnik ds. rewitalizacji	PR/LPR	0	0	0	0	1	0
	GPR	0	0	0	0	0	0
Referat/biuro/wydział ds. rewitalizacji	PR/LPR	1	1	2	1	0	0
	GPR	0	0	0	0	0	0
Stanowisko ds. realizacji zadań związanych z wdrożeniem procesu rewitalizacji	PR/LPR	1	2	1	0	0	0
	GPR	0	0	0	0	0	0
Zespół ds. rewitalizacji, koordynujący zarządzanie procesem	PR/LPR	3	5	3	5	3	3
	GPR	0	0	0	0	0	0
Zadania w zakresie rewitalizacji przekazano do realizacji w obrębie istniejących stanowisk	PR/LPR	17	16	18	14	13	11
	GPR	2	2	2	2	2	2
Brak działań w tym zakresie	PR/LPR	2	4	4	4	4	6
	GPR	0	0	0	0	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n=32.

W przypadku programów ustawowych kluczowe zadania związane z przygotowaniem i wdrażaniem procesu przekazano do realizacji pracownikom na stanowiskach istniejących w strukturze organizacyjnej gminy. Zadania te obejmują programowanie GPR, jego wdrażanie, monitorowanie, aktualizację i ewaluację. O ile powierzenie dodatkowych czynności z zakresu rewitalizacji pracownikom gminy umożliwi wdrożenie przedsięwzięć gminnych w ramach GPR, o tyle ogranicza włączenie różnych podmiotów i interesariuszy zewnętrznych. Natomiast w przypadku programów przygotowywanych na podstawie u.s.g. najszerze kompetencje mają referaty oddelegowane do realizacji zadań związanych z rewitalizacją oraz zespoły ds. rewitalizacji. Znaczna część gmin przekazała wszystkie czynności zatrudnionym pracownikom bez zmiany ich stanowisk. Gminy zadeklarowały w ankiecie, że poza wdrażaniem programu realizacją projektów i monitorowaniem istniejącym

komórkom powierzono również czynności związane z aktualizacją programu i jego ewaluacją. Przy braku systemowych rozwiązań związanych z osadzeniem rewitalizacji w strukturze zarządzania gminą, nakładanie na pracowników dodatkowych obowiązków związanych z wprowadzaniem zmian do zapisów dokumentu czy jego ewaluacji należy ocenić jako wysoce nieadekwatne.

Dodatkowo w zapisach części programów z województwa opolskiego zidentyfikowano niepoprawną praktykę w postaci zbyt ogólnego określania zakresów odpowiedzialności związane z realizacją procesu rewitalizacji. Najczęściej wskazywanym organem do realizacji wszystkich działań był wójt/burmistrz. Brak precyzyjnego wskazania komórki odpowiedzialnej za poszczególne zadania ogranicza skuteczność na poziomie operacyjnym.

„Najistotniejszym elementem Programu jest etap wdrożeniowy [...], za realizację którego odpowiedzialny jest Burmistrz”. (cyt. PR)

Zdarza się, że w programie nie wskazano żadnego organu, któremu przypisane powinny być czynności związane z etapem realizacji PR.

„Organy gminy, aby właściwie zarządzać Programem Rewitalizacji, powinny go ukierunkować, uchwalać, kontrolować i oceniać z punktu widzenia strategii rozwoju”. (cyt. PR)

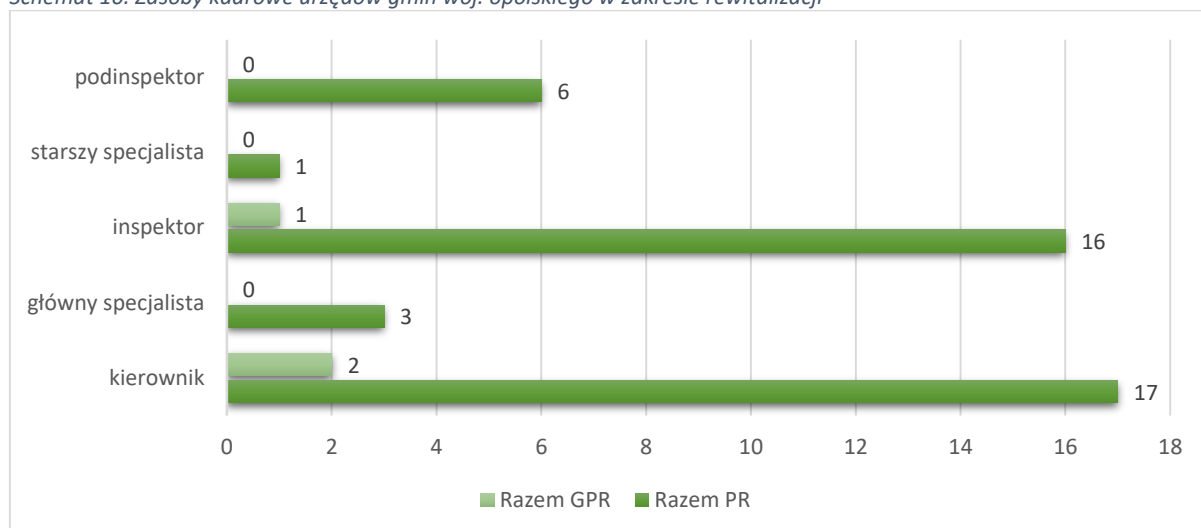
Są też takie programy, w których identyfikuje się co prawda organy/jednostki/podmioty realizujące działania na etapie wdrożenia, ale nie przypisuje się im prawidłowo poszczególnych zadań. Pomimo rozróżnienia czynności odpowiedzialność za nie przypisuje się wszystkim podmiotom jednocześnie.

„Podmioty odpowiedzialne: Burmistrz, Komitet rewitalizacji, podmioty realizujące zadania ujęte w programie rewitalizacji”. (cyt. PR)

Innym częstym błędem jest nakładanie na Komitet Rewitalizacji zadań związanych z wdrażaniem czy monitorowaniem programu, podczas gdy jego rola określona w u.o.r. obejmuje wyłącznie czynności opiniująco-doradcze.

Niezależnie od zapisów programu, czynności związane z jego wdrażaniem są realizowane nie przez organy wykonawcze czy uchwałodawcze, lecz wskazane w strukturze zarządzania komórki merytoryczne właściwe ds. rewitalizacji. W trakcie badania zapytano gminy o potencjał instytucjonalny komórek, w których realizowane są czynności związane z wdrażaniem procesu, co ilustruje poniższy schemat.

Schemat 10. Zasoby kadrowe urzędów gmin woj. opolskiego w zakresie rewitalizacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n=32.

W gminach województwa opolskiego zadania z zakresu rewitalizacji najczęściej są przypisywane do stanowisk kierowniczych (60%). W kadrze niższego szczebla, realizującej czynności wynikające z PR, dominują osoby na stanowiskach inspektorów (53%). Gminy do realizacji procesów rewitalizacji nie zatrudniają natomiast większej liczby specjalistów – w całym regionie tylko w czterech gminach osoby na stanowisku głównego specjalisty i starszego specjalisty zajmują się sprawami rewitalizacji (12%).

Łącznie w regionie na potrzeby procesu rewitalizacji zatrudnionych lub włączonych do zarządzania nim zostało 65 osób, w tym 62 pracowników w związku z zarządzaniem LPR (95%) i 3 osoby na potrzeby wdrażania GPR (5%). Wśród pracowników zajmujących się zadaniami z zakresu rewitalizacji dominują osoby na stanowiskach kierowniczych (24 osoby) oraz inspektorzy (24 osoby), co stanowi 73,85% wszystkich zatrudnionych w tym sektorze. Na stanowiskach głównego i starszego specjalisty pracuje 8 osób (12,3% ogółu zatrudnionych). Z analizy struktury zatrudnienia wynika, że w wydzielonych na potrzeby realizacji procesu rewitalizacji biurach/referatach/wydziałach pracuje 17 osób (26% ogółu), natomiast w interdyscyplinarnych zespołach ds. rewitalizacji – 14 osób (21,5%). Największej liczbie pracowników poszerzono zakres obowiązków o dodatkowe czynności – tak jest w przypadku 33 osób (50,8%). Podsumowując, w województwie opolskim najczęstszą formą zarządzania rewitalizacją jest powierzenie dodatkowych czynności pracownikom urzędów gmin. Takich osób jest w regionie większość, bo aż 47 osób (72,31%), uwzględniając w tym osoby pracujące w zespołach zadaniowych. Stałe miejsca pracy związane z rewitalizacją stanowią mniejszość – pracuje na nich zaledwie 18 osób (27,69% ogółu).

Na etapie badania terenowego, w trakcie rozmów z przedstawicielami urzędów w związku z formularzem ankiety, stwierdzono dużą fluktuację kadry w urzędach – często trudno było ankietnikom dotrzeć do osób, które bezpośrednio brały udział w przygotowaniu programów rewitalizacji, gdyż nie pracowały już w urzędzie. Ich następcy nie mają już tej unikalnej wiedzy, wypracowanej na etapie programowania procesu. Za wdrażanie programów rewitalizacji w gminach województwa opolskiego odpowiadają średnio dwie osoby w przypadku PR/LPR (z udziałem kierowników); bez kierowników – jedna osoba. W przypadku GPR zbyt mało jest gmin, aby identyfikować tendencję odnośnie liczby stanowisk.

Są gminy, w których powierzenie dodatkowych czynności w zakresie rewitalizacji nastąpiło wyłącznie w ramach istniejących stanowisk kierowniczych, a przez stanowiska niższego szczebla nie są realizowane żadne działania operacyjne.

Efektywność systemów zarządzania rewitalizacją w gminach województwa opolskiego była niska. Braki kadrowe, widoczne szczególnie w grupie gmin miejsko-wiejskich, ograniczyły intensywność procesu przygotowań projektów do realizacji oraz aplikowania o fundusze zewnętrzne, co odbiło się na dużej liczbie przedsięwzięć, z których realizacji zrezygnowano lub odłożono ją w czasie. Zapisy programów rewitalizacji stanowią zobowiązanie podmiotu publicznego wobec lokalnej społeczności do ich pełnej realizacji. Brak jest więc możliwości rezygnacji z nich z innego powodu, niż wyczerpanie się faktycznych potrzeb obszaru rewitalizacji. Celem systemu zarządzania jest w realizacji wszystkich zadań wynikających z zaplanowanych w programach przedsięwzięć. Jeśli pracownicy gmin oddelegowani do realizacji czynności z zakresu rewitalizacji wskazują na nadmiar obowiązków wynikających z zapisów programów, świadczy to o niedostosowaniu struktury zarządzania do potrzeb procesu i jest jedną z przyczyn jego niskiej efektywności.

W przypadku gminnych programów rewitalizacji, obok zadań związanych z realizacją projektów, dochodzi koordynacja stosowania narzędzi u.o.r. Mnogość tych narzędzi wymaga wzmocnienia systemów zarządzania rewitalizacją w gminie, czego nie da się uzyskać bez trwałej pamięci instytucjonalnej. Niezbędne jest więc utrzymanie, a docelowo zwiększenie zasobów kadrowych planowanych do wdrażania rewitalizacji, a także poprawa sprawności obowiązujących procedur.

II.8 Skuteczność i użyteczność partnerstwa i partycypacji

II.8.1 Ocena skuteczności partycypacji w procesie przygotowania oraz na etapie wdrażania programów rewitalizacji gmin opolskich

Obowiązek prowadzenia działań partycypacyjnych na etapie przygotowania i prowadzenia oraz oceny procesu rewitalizacji jest jedną z podstawowych zasad wprowadzonych w u.o.r. Gmina jest odpowiedzialna, zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 1, za zapewnienie jawności i przejrzystości procesu rewitalizacji na każdym jego etapie, przez włączenie interesariuszy, którymi zgodnie art. 2 ust. 2 u.o.r. są w szczególności:

1. mieszkańcy obszaru rewitalizacji oraz właściciele, użytkownicy wieczysti nieruchomości i podmioty zarządzające nieruchomościami znajdującymi się na tym obszarze, w tym spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe i towarzystwa budownictwa społecznego;
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.

Ponadto również Wytyczne obowiązujące w perspektywie 2014-2020 wskazywały na konieczność udowodnienia, że w przygotowanie programu rewitalizacji zaangażowano społeczność lokalną i umożliwiono szeroką partycypację społeczną, w myśl realizacji **zasady partnerstwa między różnymi podmiotami zaangażowanymi w prowadzenie procesu rewitalizacji**. Zasada silnego i trwałego partnerstwa (szczególnie na etapie wdrażania programu) jest niezbędna dla zabezpieczenia wymaganej efektywności procesu rewitalizacji, realizowanego nie tylko przez podmiot publiczny, ale z udziałem podmiotów prywatnych, społecznych i gospodarczych.

W odniesieniu do grupy gmin opracowujących programy rewitalizacji, przyjmowanych w trybie u.s.g. (PR/LPR), wypełnienie obowiązku realizacji działań partycypacyjnych nastąpiło przy spełnianiu wymogów konkursu dotacji dotyczącego przygotowania lub aktualizacji programów rewitalizacji w województwie opolskim, finansowanym ze środków PO PT 2014-2020. Głównym celem konkursu było wsparcie gmin w uruchomieniu procesów rewitalizacji obszarów zdegradowanych poprzez pomoc w przygotowaniu programów rewitalizacji. Dodatkowym celem konkursu było „wzmocnienie zdolności gmin do tworzenia mechanizmów partycypacji społecznej oraz angażowania mieszkańców, podmiotów publicznych, prywatnych oraz innych interesariuszy w przygotowanie programów rewitalizacji [...]”. Beneficjenci byli zobowiązani do włączenia społeczności lokalnej i innych interesariuszy procesu rewitalizacji w opracowywanie programu rewitalizacji za pomocą różnorodnych technik i narzędzi partycypacyjnych. Łącznie w województwie opolskim udzielono 25 dotacji na wsparcie opracowania programu, w tym realizację działań partycypacyjnych.

Tabela 25. Wielkość wydatków na działania partycypacyjne w gminach woj. opolskiego

	Gminy z GPR (1 JST)	Gminy z PR/LPR (24 JST)	Razem
Wartość projektów dot. opracowania programu rewitalizacji (w zł)	87 020,00	3 047 424,44	3 134 444,44
Wartość przyznanych dotacji (w zł)	78 318,00	2 745 682,00	2 824 000,00
Wkład własny (w zł)	9 702,00	301 742,44	311 444,44
Wartość wydatkowanych środków na programy rewitalizacji (w zł)	81 340,70	921 016,64	1 002 357,34
Kwota wydatków zrealizowanych z udziałem dotacji (w zł)	73 206,63	804 207,16	877 413,79
Łączna wartość poniesionych wydatków na działania partycypacyjne budżecie (w zł)	22 670,00	260 777,92	283 447,92
Udział wydatków na partycypację w budżecie projektu (w %)	27,87%	28,31%	28,28%

Źródło: opracowanie własne na podstawie budżetów projektów gmin opolskich dot. wsparcia opracowania programów rewitalizacji zgłoszonych do objęcia dofinansowaniem ze środków PO PT 2014-2020.

Z zaplanowanych w konkursie środków w wysokości 3,1 mln zł na opracowanie programów rewitalizacji wydatkowano 1,0 mln zł, z czego 877,4 tys. zł z udziałem dotacji PO PT. W tej kwocie mieszczą się koszty poniesionych działań włączających (283,4 tys. zł), co stanowi blisko 30% budżetów przeznaczonych na programowanie rewitalizacji. W odniesieniu do liczby programów, które powstały w efekcie konkursu dotacji (25), średni wydatek na działania partycypacyjne w przeliczeniu na program wyniósł 11 337,92 zł, przy czym w grupie LPR – 10 865,75 zł, a w grupie GPR – 22 670,00 zł. W GPR średnie wydatki na partycypację były więc ponad dwukrotnie większe niż w przypadku LPR. Najwyższe koszty poniosły duże miasta (Opole, Kędzierzyn-Koźle, Nysa, Krapkowice) – średnio około 36,5 tys. zł. Wynikało to z konieczności angażowania większych zasobów w proces włączenia wielu różnych grup interesariuszy. Zdarzyły się również 4 gminy miejsko-wiejskie, które nie zabezpieczyły w budżecie żadnych wydatków na partycypację podczas opracowania programów.

Warto przeanalizować liczbę procesów konsultacyjnych przeprowadzonych w latach 2016-2018, w wyniku których powstało większość funkcjonujących na Opolszczyźnie programów rewitalizacji. W tym okresie w sumie przeprowadzono 18 procesów. Odnosząc ten wynik do łącznej liczby programów opracowanych w regionie (32), można określić średnią liczbę konsultacji przypadającą na jeden dokument – 3,7. Natomiast średnia ogólnokrajowa wynosi 6,2 konsultacje na jeden program, co oznacza, że w gminach województwa opolskiego przeprowadza się o około 70% mniej konsultacji społecznych w procesach rewitalizacji niż w pozostałych regionach kraju.

Tabela 26. Analiza procesów partycypacji społecznej w gminach woj. opolskiego w podziale na typ gminy

Formy konsultacji społecznych	Gmina miejska						Gmina miejsko-wiejska			Gmina wiejska			Razem		
				w tym miasto na prawach powiatu											
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Zbieranie uwag w formie papierowej lub elektronicznej	3	1	1	1	0	0	17	1	2	0	1	1	20	3	4
Spotkania	3	1	0	1	0	0	22	2	5	0	0	0	25	3	5
Debaty	1	0	0	1	0	0	9	1	2	0	0	0	10	1	2
Warsztaty	2	1	0	1	0	0	12	0	3	0	0	0	14	1	3
Spacery studyjne	2	1	0	1	0	0	3	0	0	0	0	0	5	1	0
Ankiety	2	1	1	0	0	0	17	0	2	0	0	0	19	1	3
Wywiady	2	1	0	1	0	0	2	0	0	0	0	0	4	1	0
Dyskusje z grupami przedstawicielskimi	2	1	0	1	0	0	9	0	1	0	0	0	11	1	1
Uwagi ustne	2	1	0	1	0	0	8	1	1	0	0	0	10	2	1
Razem	19	8	2	8	0	0	99	5	16	0	1	1	118	14	19
w tym formy aktywne	16	7	1	7	0	0	82	4	14	0	0	0	98	11	15

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS 2016, 2017, 2018.

Powyższe dane obrazują dojrzałość gmin w zakresie wykorzystania różnorodnych form konsultacji społecznych. Wynika to m.in. z faktu, że wymagane ustawowo formy konsultacji były stosowane nie tylko w trakcie opracowania GPR, ale także LPR, co było rezultatem warunków udziału gmin w konkursie dotacji wspierającym procesy opracowania programów, zorganizowanym przez IZ RPO WO. W ogólnej liczbie zrealizowanych działań dominują formy aktywne, wskazane w art. 6 ust. 3 pkt 2 u.o.r. – ich udział w strukturze wszystkich zrealizowanych konsultacji wyniósł tyle samo, co w odniesieniu do średniej dla kraju – tj. 82%. Na podstawie tych danych można sformułować wniosek, że gminy w województwie oferowały duże możliwości zaangażowania społecznego podczas opracowania programów rewitalizacji, niezależnie od typu ścieżki procedowania dokumentu.

Z analizy budżetów przewidzianych na opracowanie programów, składanych w konkursie dotacji PO PT wynika, że formy zaplanowanych działań partycypacyjnych były różnorodne. Obejmowały m.in. działania edukacyjne, badania ankietowe mieszkańców, promocję procesu rewitalizacji, konsultacje projektów dokumentów i aktywizację społeczną.

Tabela 27. Analiza zastosowanych form działań konsultacyjnych w gminach woj. opolskiego

Działania partycypacyjne	
Badania ankietowe	<ul style="list-style-type: none"> – opracowanie formularzy ankiet – przeprowadzenie badania ankietowego – opracowanie raportu z badania ankietowego
Działania edukacyjne	<ul style="list-style-type: none"> – zakup usług trenerskich, w tym trenera ds. rewitalizacji – realizacja warsztatów z interesariuszami – wyjazdy studyjne
Działania promocyjne	<ul style="list-style-type: none"> – spoty radiowe – spoty telewizyjne – materiały informacyjno-promocyjne – opracowanie, wydruk, dystrybucja ulotek, broszur – opracowanie projektu strony internetowej i jej obsługa – przygotowanie artykułów prasowych wraz z publikacją – projekt, wydruk, dystrybucja plakatów – projekt wydruk i wynajęcie billboardu – przygotowanie roll-up – oznakowanie miejsc realizacji wydarzeń konsultacyjnych – zakup materiałów promocyjnych dla uczestników konsultacji
Działania włączeniowe	<ul style="list-style-type: none"> – konkurs dla mieszkańców z nagrodami – opracowanie i przeprowadzenie gry miejskiej – zatrudnienie animatorów społecznych – organizacja festynów
Konsultacje społeczne	<ul style="list-style-type: none"> – mobilny punkt informacyjny – organizacja debat obywatelskich – konferencje (z udziałem zewnętrznych prelegentów, moderatorów)

Źródło: opracowanie własne na podstawie budżetów projektów gmin opolskich dot. wsparcia opracowania programów rewitalizacji zgłoszonych do objęcia dofinansowaniem ze środków PO PT 2014-2020.

Popularność poszczególnych form konsultacji przeanalizowano na podstawie danych GUS. W strukturze zrealizowanych działań w latach 2016-2018 dominują spotkania, stanowiąc 21,85% łącznej liczby zrealizowanych przez wszystkie gminy działań. Drugą często stosowaną formą jest zbieranie uwag (papierowo lub elektronicznie), które wyniosło 17,88% wszystkich działań. Dużym zainteresowaniem gmin cieszyły się również ankiety (15,23%). Najbardziej wykorzystywaną formą konsultacji były wywiady, stanowiące 3,31% wszystkich działań oraz spacer studyjne (3,97%). Na tej podstawie można stwierdzić, że w województwie opolskim nastąpiło upowszechnienie idei partycypacji, zdefiniowanej w rozdz. 2 u.o.r. – niezależnie od trybu opracowania programu rewitalizacji. Doświadczenie w realizacji działań partycypacyjnych, pozyskane przez gminy, zapoczątkuje w kolejnej perspektywie programowania rewitalizacji w regionie, pod warunkiem zabezpieczenia przez gminy pamięci instytucjonalnej dotyczącej tego procesu.

W procesach konsultacyjnych zorganizowanych na etapie programowania rewitalizacji wzięło udział łącznie 7526 osób, z czego najwięcej w 2016 r. (84%), gdy powstało większość funkcjonujących w regionie programów (26). W procesach konsultacji zgłoszono w sumie 1372 uwagi, z czego uwzględniono w zapisach dokumentów 1246 (90,8%).

Tabela 28. Frekwencja w procesach konsultacyjnych w gminach opolskich w latach 2016-2018 w podziale na typ gminy

Partycypacja społeczna		Liczba uczestników konsultacji	Liczba zgłoszonych uwag	Liczba uwag uwzględnionych w całości lub częściowo
Gmina miejska	2016	1100	634	590
	2017	650	544	544
	2018	4	3	2
w tym miasto na prawach powiatu	2016	200	89	45
	2017	0	0	0
	2018	0	0	0
Gmina miejsko-wiejska	2016	5203	187	106
	2017	62	1	1
	2018	447	3	3
Gmina wiejska	2016	0	0	0
	2017	30	0	0
	2018	30	0	0
Razem	2016	6303	821	696
	2017	742	545	545
	2018	481	6	5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS 2016, 2017, 2018.

Średnia liczba uczestników konsultacji społecznych w latach 2016-2018 w przeliczeniu na program rewitalizacji wyniosła w województwie opolskim 235 i była zbliżona do średniej ogólnopolskiej. Natomiast średnia liczba zgłoszonych uwag w regionie w przeliczeniu na program wyniosła blisko 43 i była wyższa od analogicznego wskaźnika dla kraju o 23%. Podobnie w zakresie uwzględnionych w całości lub części uwag – średnia na program w regionie wyniosła 39 i była ponad dwukrotnie wyższa od danej dla Polski.

Tabela 29. Wskaźniki dotyczące frekwencji w procesach konsultacyjnych towarzyszących opracowaniu programów rewitalizacji w gminach opolskich w latach 2016 – 2018

Rodzaj wskaźnika	Polska	Województwo opolskie
Średnia liczba uczestników konsultacji społecznych w latach 2016-2018 w przeliczeniu na program rewitalizacji	231,19	235,19
Średnia liczba zgłoszonych uwag w latach 2016-2018 w przeliczeniu na program rewitalizacji	35,01	42,88
Średnia liczba uwzględnionych uwag w latach 2016-2018 w przeliczeniu na program rewitalizacji	17,91	38,94

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, 2018 r.

Dane dotyczące frekwencji w procesach konsultacji świadczą o upowszechnieniu idei włączenia społecznego w programowanie rewitalizacji w gminach województwa opolskiego. Z kolei wyższy niż w innych regionach stopień uwzględnienia uwag daje gwarancję na spójność procesu rewitalizacji, pozwala bowiem unikać działań mijających się z oczekiwaniami i potrzebami lokalnej społeczności.

W badaniu ankietowym gminy wskazały szczegółowy podział działań konsultacyjnych. Poniżej zaprezentowano skalę tych działań na etapie opracowywania programu rewitalizacji.

Tabela 30. Procesy konsultacyjne generowane na etapie opracowywania programów rewitalizacji w gminach opolskich

Typ gminy	Typ programu	Konsultacje dot. ustalenia granic OR	Konsultacje dot. określenia potrzeb OR	Konsultacje dot. wypracowania koncepcji projektów rewitalizacyjnych	Konsultacje dot. projektu uchwały rady gminy w sprawie przyjęcia PR	Konsultacje dot. projektu uchwały rady gminy w sprawie powołania KR lub innego ciała doradczego	Łączna liczba konsultacji
Gmina miejska	PR	10	9	10	4	1	34
w tym miasto na prawach powiatu	PR	4	4	4	1	0	13
Gmina miejsko-wiejska	PR	27	24	26	10	5	92
	GPR	4	1	1	1	0	7
Gmina wiejska	PR	1	1	0	1	0	3
Razem	PR	38	34	36	15	6	129
	GPR	4	1	1	1	0	7

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n=32.

Na etapie programowania procesu najczęściej działań konsultacyjnych dotyczyło ustalenia granic obszaru rewitalizacji (31% wszystkich konsultacji), wypracowania koncepcji przedsięwzięć rewitalizacyjnych (27,2%) i określenia potrzeb obszaru rewitalizacji we współpracy z interesariuszami (25,7%).

Ankietowane gminy wskazywały również liczbę procesów konsultacji organizowanych na etapie wdrażania programu.

Tabela 31. Procesy konsultacyjne generowane na etapie wdrażania programów rewitalizacji w gminach opolskich

Typ gminy	Typ programu	Konsultacje dot. wypracowania koncepcji przedsięwzięć rewitalizacyjnych	Konsultacje dot. projektu uchwały rady gminy w sprawie zmiany PR	Konsultacje dot. sprawozdania z monitorowania postępu we wdrażaniu PR	Łączna liczba konsultacji
Gmina miejska	PR	1	0	3	4
w tym miasto na prawach powiatu	PR	0	0	3	3
Gmina miejsko-wiejska	PR	11	3	1	15
	GPR	0	0	1	1
Gmina wiejska	PR	0	0	0	0
Razem	PR	12	3	4	19
	GPR	0	0	1	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n=32.

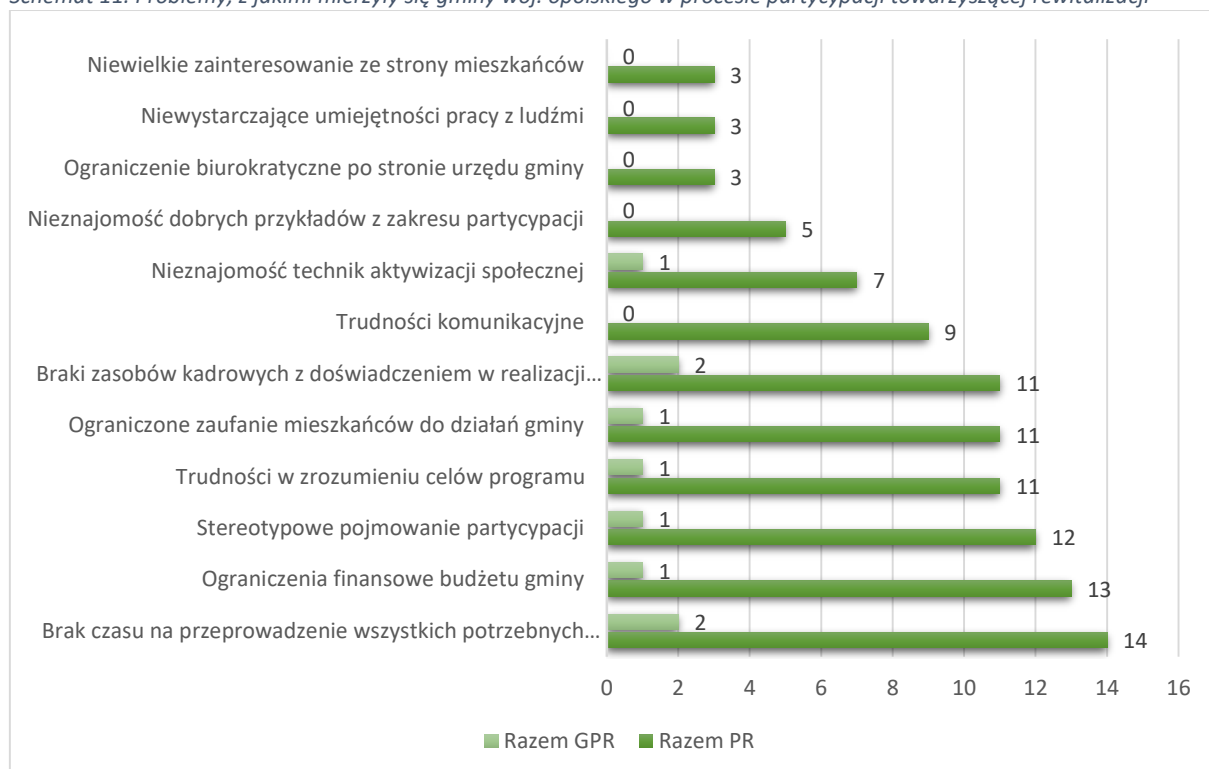
W przypadku 40% gmin posiadających lokalny program rewitalizacji należało przekonsultować koncepcję przedsięwzięć rewitalizacyjnych już po przystąpieniu do jego wdrażania. Oznacza to, że założenia przedsięwzięć zawarte w uchwalanym dokumencie mogły nie być precyzyjne i wymagały uszczegółowienia. Dla programów opracowywanych na podstawie u.o.r. nie odnotowano takiej

potrzeby, co może oznaczać lepsze dopasowanie interwencji ujętej w GPR do faktycznych potrzeb. W przypadku trzech gmin zmiany w zapisach przedsięwzięć wymagały aktualizacji LPR. Jako pozytywny fakt należy odnotować również konsultowanie z interesariuszami raportów z monitorowania postępów we wdrażaniu programu, co miało miejsce w trzech gminach. Informowanie opinii publicznej o wynikach monitorowania procesu rewitalizacji umożliwia kontynuowanie komunikacji między gospodarzem procesu a liderami przedsięwzięć z sektora prywatnego i podtrzymuje mobilizację podmiotów prywatnych do podejmowania interwencji.

Ankietowane gminy odpowiadały również na pytania dotyczące problemów generowanych przez procesy partycypacyjne. Główną trudnością, na którą wskazało 47% gmin z LPR i 100% gmin z GPR, to brak czasu na przeprowadzenie wszystkich potrzebnych działań. W dalszej kolejności gminom z LPR (43%) i jednej z GPR kłopoty sprawiały ograniczenia finansowe budżetu, uniemożliwiające podjęcie niezbędnych czynności włączających. Często wskazywanym problemem było też stereotypowe pojmowanie partycypacji (40%), ograniczone zaufanie mieszkańców do władz gminy (37%) i braki kadrowe, co szczególnie odnosiło się do pracowników z doświadczeniem w realizacji procesów partycypacji (37%).

Natomiast dość wysoko został oceniony przez przedstawicieli gmin stopień zainteresowania działaniami partycypacyjnymi przez mieszkańców, umiejętność współpracy z nimi, znajomość dobrych przykładów z zakresu partycypacji oraz brak ograniczeń biurokratycznych po stronie urzędu, które jako problem wskazała niewielka liczba respondentów.

Schemat 11. Problemy, z jakimi mierzyły się gminy woj. opolskiego w procesie partycypacji towarzyszącej rewitalizacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n=32.

Podsumowując, gminy województwa opolskiego stworzyły lokalnym społecznościom możliwości włączenia się w proces programowania rewitalizacji. Świadczą o tym różnorodne formy partycypacyjne realizowane na etapie opracowywania projektu programu rewitalizacji, wskaźniki frekwencji w wydarzeniach, a także liczba zgłoszonych uwag do zapisów konsultowanych dokumentów.

Włączenie społeczne w proces programowania umożliwiło interesariuszom zewnętrznym umieszczenie projektów rewitalizacyjnych finansowanych ze środków prywatnych w zapisach LPR i GPR. Niestety, z chwilą przyjęcia programu współpraca i komunikacja z podmiotami zewnętrznymi została wygaszona. Zasada partnerstwa i partycypacji we wdrażaniu programów rewitalizacji wymaga natomiast ciągłego dostępu do informacji. Na etapie realizacji procesu priorytetem jest więc systematyczne monitorowanie postępu działań podmiotów publicznych a przede wszystkich podmiotów prywatnych. Brak monitoringu prowadzi do przerwania komunikacji między podmiotem publicznym a przedstawicielami sektora prywatnego, co, w konsekwencji, wiąże się z obniżeniem efektywności rewitalizacji, będącej wynikiem większego zaniechania działań przez zewnętrznych interesariuszy. Proces komunikacji między realizatorami przedsięwzięć powinien odbywać się nie tylko za pomocą badania monitoringowego, ale i informowania o efektach procesu. Skuteczność zasady partnerstwa i partycypacji na etapie wdrażania programów zależy więc wprost od skuteczności działań monitoringowych i kampanii informacyjnej o postępie w realizacji działań.

Tymczasem w gminach województwa opolskiego na 32 programy rewitalizacji tylko 3 gminy przeprowadzają systematyczne badanie monitoringowe, zgodnie z zasadami określonymi w LPR. W przypadku gmin z GPR nie stwierdzono w badanym okresie oceny wymaganej przez art. 22 ust. 1 u.o.r. oceny aktualności i stopnia realizacji programu.

„Gminny program rewitalizacji podlega ocenie aktualności i stopnia realizacji, dokonywanej przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta co najmniej raz na 3 lata, zgodnie z systemem monitorowania i oceny określonym w tym programie”.

W istniejących raportach monitoringowych informacja o projektach podmiotów prywatnych jest incydentalna. Analizie poddawane są wybrane projekty partnerów zewnętrznych. Brakuje kompleksowych rozwiązań umożliwiających podtrzymanie współpracy i komunikacji z interesariuszami na etapie wdrażania procesu, czemu powinien służyć monitoring, praca w organach opiniująco-doradczych, utrzymanie komunikacji społecznej w obrębie procesu do czasu zakończenia działań w programie.

Wyżej wymienione przesłanki sprawiają, że przydatne dla opolskich gmin będą wskazówki oparte na doświadczeniach innych miast. Przykłady innowacyjnych działań włączeniowych można odnaleźć w publikacji [„Rewitalizacja w praktyce. Modele rozwiązań jako rezultaty konkursu Modelowa Rewitalizacja Miast i pilotaży w zakresie rewitalizacji”](#)¹⁴.

Dodatkowo w rozdziale dotyczącym dobrych praktyk wskazano przykład programu rewitalizacji, w którym modelowo ujęto zagadnienia włączenia społecznego w proces rewitalizacji (*Procedura przygotowania gminnego programu rewitalizacji*).

¹⁴ A. Jadach Sepiolo, A. Kułaczowska, A. Mróz, *Rewitalizacja w praktyce. Modele rozwiązań jako rezultaty konkursu Modelowa Rewitalizacja Miasta i pilotaży w zakresie rewitalizacji*, IRMiR, Warszawa, s. 25-62.

II.8.2 Ocena roli Komitetów Rewitalizacji w procesach rewitalizacji gmin opolskich

Na etapie wdrażania programu rewitalizacji główną formą partycypacji stosowaną przez gminy jest Komitet Rewitalizacji lub równoważne ciała opiniodawczo-doradczych, funkcjonujące w trybie ustawy o samorządzie gminnym. Komitet Rewitalizacji jako forma partycypacji społecznej umożliwia włączenie interesariuszy w proces zarządzania rewitalizacją, jest na mocy art. 7 u.o.r. obligatoryjnie powoływanym organem opiniodawczo-doradczym w gminie prowadzącej działania rewitalizacyjne w oparciu o GPR. Komitet Rewitalizacji, w którego skład wchodzi przedstawiciele wszystkich grup interesariuszy wymienionych w art. 2 ust. 2 u.o.r., umożliwia przedłużenie działań partycypacyjnych prowadzonych z udziałem społeczności obszaru rewitalizacji na etap wdrażania GPR.

Komitet pełni rolę łącznika między organami gminy, zarządzającymi przygotowaniem i wdrożeniem programu rewitalizacji, a pozostałymi interesariuszami. W praktyce gmin powołany jest najczęściej po uchwaleniu programu.

Zgodnie z danymi GUS do końca 2018 r. w województwie opolskim działało 9 komitetów, w tym 1 w gminie prowadzącej działania rewitalizacyjne na podstawie u.o.r. i 8 na podstawie u.s.g., co wydaje się danymi bardzo zawyżonymi w świetle weryfikacji, która nastąpiła podczas prowadzenia ankiety na potrzeby niniejszego badania. Na pytanie o powołanie KR twierdzącej odpowiedzi udzieliły tylko 4 gminy.

Tabela 32. Komitety Rewitalizacji powołane na podstawie ustawy o rewitalizacji oraz inne organy pełniące funkcje opiniodawczo-doradcze w gminach woj. opolskiego w podziale na typ gminy

Typ gminy	Typ programu	Liczba powołanych Komitetów Rewitalizacji lub innych ciał doradczych	Moment powołania Komitetu Rewitalizacji lub innego ciała doradczego	
			na etapie opracowania programu	po uchwaleniu programu
Gmina miejska	PR	0	0	0
w tym miasto na prawach powiatu	PR	0	0	0
Gmina miejsko-wiejska	PR	3	2	1
	GPR	1	0	1
Gmina wiejska	PR	0	0	0
Razem	PR	3	2	1
	GPR	1	0	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n=32.

Ustalenie składu Komitetu Rewitalizacji jest obowiązkiem gminy w przypadku prowadzenia procesu w trybie u.o.r. W związku z tym obawę budzi liczba istniejących komitetów (1) w przypadku gmin posiadających GPR w województwie opolskim (2). Oznacza to, że jeden samorząd nie powołał tego ciała opiniującego-doradczego do dnia badania pomimo przyjęcia uchwały w sprawie określenia zasad wyznaczania składu i zasad działania Komitetu Rewitalizacji.

Na pozytywną ocenę zasługuje natomiast istnienie równoważnych ciał doradczych w przypadku procesów rewitalizacji wdrażanych na podstawie u.s.g.. Trzy gminy miejsko-wiejskie posiadające PR/LPR powołały ten organ w trybie ustawy o samorządzie gminnym, umożliwiając aktywne włączenie interesariuszy w proces zarządzania rewitalizacją (Dobrodzień, Gogolin i Strzelce Opolskie). W tych

przypadkach decyzje o powołaniu ciała doradczego wynikają z większej dojrzałości procesu partycypacji, towarzyszącej rewitalizacji.

Tabela 33. Średnia liczba członków Komitetów Rewitalizacji powołanych w gminach woj. opolskiego w podziale na typ gminy

Typ gminy	Gmina miejska	w tym miasto na prawach powiatu	Gmina miejsko-wiejska		Gmina wiejska	Razem		
			PR	GPR		PR	GPR	
Typ programu	PR	PR	PR	GPR	PR	PR	GPR	
Średnia liczba członków Komitetu Rewitalizacji lub innego ciała doradczego	0	0	14	7	0	14	7	
Średnia liczba przedstawicieli interesariuszy reprezentowana w KR lub innym ciele doradczym:	mieszkańców OR	0	0	2	1	0	2	1
	właścicieli nieruchomości położonych na OR	0	0	2	0	0	2	0
	mieszkańców pozostałej części miasta	0	0	1	0	0	1	0
	stowarzyszeń lokalnych	0	0	4	0	0	4	0
	przedstawicieli władzy publicznej	0	0	5	6	0	5	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n=32.

Średnia liczba członków organu doradczego powołanego przez gminy na potrzeby wsparcia procesu rewitalizacji wrażanego w procedurze u.s.g. wynosi około 14 osób, czyli o 7 więcej niż liczebność Komitetu Rewitalizacji powołanego w trybie u.o.r.

Szczegółowa analiza składu KR pozwala dojść do wniosku, że organy doradcze powołane w trybie u.s.g. w gminach województwa opolskiego lepiej realizują ideę włączenia społecznego niż komitet powołany w ramach u.o.r. W organach LPR występuje zrównoważona reprezentacja środowisk mieszkańców obszaru rewitalizacji oraz miasta, właścicieli nieruchomości, stowarzyszeń lokalnych – w stosunku do liczby reprezentantów organów publicznych. Natomiast w komitecie powołanym na podstawie u.o.r. dominacja uczestników wskazywanych przez podmiot publiczny (85%) nad pozostałymi grupami interesariuszy zewnętrznych jest nieprawidłowością. Zgodnie z art. 7 ust. 8 u.o.r. 8. „w przypadku gdy Komitet Rewitalizacji zajmuje stanowisko w drodze głosowania, przedstawiciele gminy, gminnych jednostek organizacyjnych, w tym gminnych osób prawnych, nie biorą udziału w głosowaniu, jeżeli dotyczy ono projektów dokumentów, których opracowanie jest zadaniem wójta, burmistrza albo prezydenta miasta”. Tym samym komitet zdominowany przez przedstawicieli organu publicznego nie może pełnić swojej ustawowej roli z powodu obowiązku wyłączenia z głosowania i opiniowania tych przedstawicieli.

Badanie Komitetów Rewitalizacji przeprowadzone w 2019 r. na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju (ob. Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej) przed I Ogólnopolskim Forum Komitetów Rewitalizacji w Łodzi pokazało znaczne zróżnicowanie specyfiki, form i zasad ich powoływania. Z badania wynikało, że większość ankietowanych gmin powołała Komitety Rewitalizacji lub ich odpowiedniki w procedurze u.s.g. po zakończeniu działań związanych z opracowaniem programu rewitalizacji. Ta praktyka wskazuje, że w składach mogły znaleźć się osoby nieuczestniczące w procesach programowania rewitalizacji. Część z miast zabezpieczała się w tym względzie dodatkowymi

wymaganiami w procedurze naboru kandydatów na członków, oczekując doświadczenia związanego z aktywnym udziałem w procesie partycypacji związanym z opracowaniem programu rewitalizacji¹⁵.

Etap powołania Komitetów Rewitalizacji w relacji do prac nad programem i jego wdrażaniem w największym stopniu zdeterminował charakter ich działania, które skupia się na czynnościach opiniujących podczas wdrażania i monitorowania procesu rewitalizacji. W tym kontekście ważne jest właściwe przygotowanie członków KR do pełnienia roli lokalnych ekspertów ds. rewitalizacji, wobec stwierdzonych deficytów kompetencji. Wydaje się więc konieczne, aby uznać konieczność podnoszenia kwalifikacji za jeden z głównych obowiązków nałożonych na członków KR. Biorąc pod uwagę katalog zadań, jakie stoją przed członkami komitetu, należy umożliwić im dostęp do wiedzy eksperckiej w celu zapewnienia wysokiej jakości merytorycznej procesu wydawania opinii i doradztwa¹⁶.

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

Efektom przeprowadzanego badania w 2019 r. jest katalog rekomendacji dla dalszego funkcjonowania Komitetów Rewitalizacji.

- **Rekomendacja 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.
- **Rekomendacja 2.** Rekomendowanym momentem powoływania Komitetu Rewitalizacji jest okres po wyznaczeniu obszaru rewitalizacji i jednocześnie w trakcie trwającego procesu partycypacji związanego z opracowaniem GPR.
- **Rekomendacja 3.** Zagwarantowanie stosowania zasady bezstronności w pracach Komitetu Rewitalizacji.
- **Rekomendacja 4.** Umożliwienie stałego i formalnego kontaktu interesariuszy z członkami Komitetu Rewitalizacji (udostępnienie adresu do korespondencji, adresów poczty elektronicznej).
- **Rekomendacja 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.
- **Rekomendacja 6.** Konieczność podnoszenia kwalifikacji członków Komitetu Rewitalizacji oraz nawiązania kontaktu ze środowiskami eksperckimi, umożliwiającymi wsparcie związane z funkcją doradczą Komitetu Rewitalizacji¹⁷.

¹⁵ K. Spadło, A. Kułaczowska (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, s. 68.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ Tamże.

II.8.3 Ocena skuteczności i trwałości zaangażowania partnerów zewnętrznych w rewitalizację gmin opolskich

Zasada partnerstwa, polegająca na włączeniu partnerów w procesy programowania i realizacji projektów rewitalizacyjnych w ramach programów operacyjnych oraz konsekwentnym, otwartym i trwałym dialogu z tymi podmiotami, została zdefiniowana w art. 5 ust. 1 rozporządzenia ogólnego (rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.), a także przywołana w Wytycznych.

Włączenie społeczne w proces rewitalizacji, rozumiane jako zaangażowanie przedstawicieli podmiotów społecznych i gospodarczych oraz mieszkańców na każdym etapie działań, powinno dać skutek w postaci wyższej efektywności procesów realizowanych na podstawie u.o.r., absorbujących większy udział środków prywatnych do finansowania rewitalizacji. Dla efektywności rewitalizacji konieczne jest więc silne i trwałe partnerstwo między różnymi podmiotami zaangażowanymi w prowadzenie procesu rewitalizacji.

Skala aktywności społecznej na etapie programowania rewitalizacji sprzyja włączeniu społecznemu w fazie wdrażania procesu. Relację tę można zilustrować liczbą podmiotów spoza sektora publicznego, odpowiedzialnych za realizację przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

Gminy województwa opolskiego, które wzięły udział w badaniu GUS w 2018 r., analizowały typy liderów odpowiedzialnych za realizację przedsięwzięć wynikających z programów rewitalizacji.

Tabela 34. Liderzy przedsięwzięć rewitalizacyjnych z sektora publicznego w programach rewitalizacji w gminach woj. opolskiego w podziale na typ gminy

Typ gminy	Liderzy przedsięwzięć z ramienia gminy	Średnia liczba liderów z ramienia gminy	Liderzy przedsięwzięć z ramienia innych jednostek sektora publicznego	Średnia liczba liderów z ramienia innych jednostek sektora publicznego
Gmina miejska	3	1	9	3
w tym miasto na prawach powiatu	1	1	4	4
Gmina miejsko-wiejska	28	1	25	1
Gmina wiejska	1	1	1	1
Razem	32	1	35	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS za rok 2018 r., n=32.

Głównymi gospodarzami procesu rewitalizacji w badanych samorządach są podmioty publiczne – organy wykonawcze poszczególnych gmin. W przypadku większych miast w procesie rewitalizacji uczestniczą również podmioty podległe władzy wykonawczej JST – przykładowo gminne jednostki budżetowe oraz samorządowe instytucje kultury.

Tabela 35. Liderzy przedsięwzięć rewitalizacyjnych spoza sektora publicznego w programach rewitalizacji w gminach woj. opolskiego w podziale na typ gminy

Typ gminy	Gmina miejska	w tym miasto na prawach powiatu	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	Razem
Łączna liczba liderów spoza sektora publicznego	22	2	64	0	86
Średnia liczba liderów spoza sektora publicznego ogółem	7	2	2	0	3
Liderzy z ramienia wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych	10	0	27	0	37
Średnia liczba liderów z ramienia wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych	3	0	1	0	1
Liderzy z ramienia organizacji pozarządowych lub podmiotów zrównanych z nimi w prawach	10	1	27	0	37
Średnia liczba liderów z ramienia organizacji pozarządowych lub podmiotów zrównanych z nimi w prawach	3	1	1	0	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS za rok 2018 r., n=32.

Gminy miejskie charakteryzuje największa średnia liczba realizatorów przedsięwzięć spoza sektora publicznego, trzykrotnie wyższa odnosząc ją do danych dla grupy gmin miejsko-wiejskich – zarówno w jeśli chodzi o liczbę liderów niepublicznych, pochodzących ze wspólnot mieszkaniowych i organizacji pozarządowych.

Łącznie w obowiązujących 32 programach rewitalizacji gminy zidentyfikowały 67 liderów pochodzących z sektora publicznego w stosunku do 86 reprezentujących sektor prywatny i społeczny. W zapisach programów rewitalizacji realizowana jest więc idea włączenia podmiotów prywatnych, reprezentowanych głównie przez wspólnoty mieszkaniowe i organizacje społeczne.

Model partnerstwa w programach rewitalizacji w województwie opolskim polega na włączaniu projektów interesariuszy zewnętrznych – podmioty prywatne i społeczne (m.in. wspólnoty mieszkaniowe, stowarzyszenia lokalne, parafie). W programach tych można też odnaleźć nieliczne, ale dojrzałe formy projektów partnerskich, w tym realizowanych w formule PPP (miasto Opole).

Specyficzną grupę projektów realizowanych przez podmioty spoza sektora finansów publicznych są przedsięwzięcia realizowane przez parafie i podmioty kościelne. We współpracy z gminą Głuchołazy oraz Polskim Komitetem Pomocy Społecznej, Parafią Rzymskokatolicką pw. św. Wawrzyńca w Głuchołazach i Parafialnym Zespołem Caritas zaplanowano realizację projektu „Przeciwdziałanie problemom dzieci i młodzieży z obszaru rewitalizacji”, który obejmuje realizację programów profilaktycznych, terapeutycznych i psychoedukacyjnych dla rodziców i dzieci oraz organizację czasu wolnego dla dzieci i młodzieży. Z kolei w Nysie Wyższe Seminarium Duchowne Zgromadzenia Słowa Bożego zaplanowało utworzenie Pensjonatu „Złota Jesień”. Projekt obejmuje utworzenie mieszkań chronionych dla seniorów, osób starszych, niepełnosprawnych, samotnych. W pensjonacie powstaną samodzielne mieszkania oraz pomieszczenia wspólne tj. portiernia, jadalnia, świetlica, biblioteka.

W Głuchołazach podmioty prywatne zaplanowały realizację działań zwiększających aktywność społeczną mieszkańców oraz zapobiegających ich wykluczeniu z życia społecznego i zawodowego, w tym:

- projekt: „Zwiększenie udziału mieszkańców terenu rewitalizacji w życiu społeczno-kulturalnym gminy oraz wzrost ich aktywności fizycznej” realizowany przez Gminę Głuchołazy, Stowarzyszenie Wspierania Działań Głuchołaskiej Młodzieży „CREATIO”, Centrum Kultury w Głuchołazach, Gminny Ośrodek Sportu i Rekreacji w Głuchołazach;
- projekt „Przeciwdziałanie wykluczeniu grup społecznych najbardziej na to narażonych, głównie osób ubogich, starszych, niepełnosprawnych” realizowany przez Gminę Głuchołazy oraz Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Uniwersytetu Trzeciego Wieku im. Marii Bilwin w Głuchołazach;
- projekt: „Zwalczanie i przeciwdziałanie problemom bezrobocia” realizowany przez Powiatowy Urząd Pracy w Nysie oraz Gminę Głuchołazy.

W Niemodlinie specyficznym partnerem przedsięwzięć rewitalizacyjnych jest Rybacka Lokalna Grupa Działania „Opolszczyzna”, która zaplanowała realizację następujących projektów:

- „Zwiększenie atrakcyjności turystycznej miasta poprzez wykorzystanie potencjału hodowli ryb”,
- „Program aktywizacji społecznej dzieci i młodzieży” (Święto Karpia 2017 / Carp Festival) – we współpracy z Ośrodkiem Kultury w Niemodlinie oraz Zamkiem Niemodlin.

Ponadto, wiele działań rewitalizacyjnych prowadzi Fundacja na rzecz Zamku Książęcego Niemodlin (przykładowo projekt: „Zamkowy Ryneček O!polskie smakuje- organizacja zaplecza wystawienniczopromocyjnego regionalnych produktów na Zamku w Niemodlinie”), która zarządza tym zabytkiem. W programie rewitalizacji umieszczono też projekt Samorządowego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Niemodlinie pt. „Rewitalizacja Obiektu Samorządowego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Niemodlinie – podniesienie standardu i wzbogacenie wachlarza usług rehabilitacyjnych, opiekuńczych i aktywizujących względem osób zależnych, w tym chorych, starszych i niepełnosprawnych”.

Z kolei w Nysie w obrębie kompleksu „Twierdzy Nysa” do realizacji są planowane projekty, za które odpowiedzialny jest m.in. podmiot prywatny (Przedsiębiorstwo Handlowo Usługowe WISMAR (np. projekt pt. „Rewitalizacja Magazynu prochowego zespołu Fortyfikacji Kolejowych w kompleksie Twierdzy Nysa”).

Najwięcej projektów partnerów spoza sektora finansów publicznych umieszczono w programie rewitalizacji Opola, w tym:

- TRISO – Opolskie Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Dzieci z TRISOMIĄ – projekt: „Utworzenie Centrum Aktywności i Rehabilitacji Dzieci z Trisomią”,
- Miasto Opole i inni – projekt: „Integracja społeczna na obszarze Nowej Wsi Królewskiej”,
- Uniwersytet Opolski – projekt: „Rewitalizacja budynku Biblioteki Głównej Uniwersytetu Opolskiego”,
- Uniwersytet Opolski – projekt: „Rewitalizacja budynku Uniwersytetu Opolskiego przy ul. Kominka 6”,
- Szkoła Wyższa im. B. Jańskiego – projekt: „Przebudowa, remont i adaptacja zdegradowanego budynku zabytkowego wraz z terenem przyległym na cele siedziby Instytutu Integralnego Rozwoju Lokalnego w Opolu przy ul. Sempołowskiej 2”,
- Politechnika Opolska – projekt: „Rewitalizacja obiektów Wydziału Ekonomii i Zarządzania w III Kampusie Politechniki Opolskiej przy ulicy Luboszyckiej w Opolu”,

- Politechnika Opolska – projekt: „Rewitalizacja przestrzeni miejskiej w obrębie budynku głównego, Wydziału Budownictwa i Architektury Politechniki Opolskiej”,
- Komenda Wojewódzka Policji w Opolu – projekt: „Rewitalizacja Komendy Wojewódzkiej Policji w Opolu”,
- SP ZOZ MSWiA - projekt: „Poprawa stanu technicznego budynku przychodni SP ZOZ MSWiA przy ul. Krakowskiej 44”.

W trakcie badania gminy identyfikowały postępy w realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, w tym w odniesieniu do wymienionych projektów partnerskich. Poniżej przedstawiono informacje o zrealizowanych i będących w trakcie realizacji przedsięwzięciach partnerskich, ujawnionych w załączniku do kwestionariusza ankiety (załącznik *Ankieta monitorująca postępy we wdrażaniu programu rewitalizacji*).

Tabela 36. Środki finansowe poniesione na realizację projektów partnerskich (podstawowych) wynikających z programów rewitalizacji

Gmina	Nazwa przedsięwzięcia	Podmiot realizujący przedsięwzięcie	Wartość przedsięwzięcia	Koszty poniesione ze źródeł publicznych	Poniesione koszty w zł ze źródeł prywatnych
Głucholązy	„Rewitalizacja zabytkowych kamienic na obszarze miasta objętym ochroną konserwatorską”	Gmina Głucholązy, wspólnoty mieszkaniowe	3 000 000,00	1 131 947,20	1 152 890,84
Kędzierzyn –Koźle	„Diecezjalny Ośrodek Pomocy, Edukacji i Terapii Rodzin”	Caritas Diecezji Opolskiej	3 838 350,46	1 628 449,26	2 209 901,20
Niemodlin	„Rewitalizacja terenów około zamkowych: dziedziniec przedzamcza i tereny zabytkowego parku” „Rewitalizacja Zabytkowego Parku Zamku Książęcego Niemodlin” „Zagospodarowanie przestrzeni parku Zamku Niemodlin i wyposażenie w infrastrukturę promującą dziedzictwo kulturowe na obszarach rybackich” „Zamkowy Ryneček O!polskie smakuje- – organizacja zaplecza wystawienniczo- promocyjnego regionalnych produktów na Zamku w Niemodlinie”	Fundacja na rzecz Zamku Książęcego Niemodlin	497 497,48	275 336,00	212 161,48
Nysa	„Rewitalizacja obszarów miejskich na terenie miasta Nysa”	Bd	36 377 881,70	24 424 385,70	2 800 000,00
Opole	„Budowa wielokondygnacyjnego parkingu podziemnego na placu Mikołaja Kopernika w Opolu wraz z zagospodarowaniem powierzchni placu”	Miasto Opole i podmiot niepubliczny (projekt PPP)	100 000 000,00	510 000,00	99 490 000,00
	„Rozwój opieki żłobkowo-przedszkolnej”	Miasto Opole i podmioty niepubliczne	9 348 554,15	9 295 151,75	53 402,40
Razem			153 062 283,79	37 265 269,91	105 918 355,92

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania własnego, n=32.

Spółród wielu przedsięwzięć prywatnych zaplanowanych w programach rewitalizacji przez 86 liderów pochodzących spoza sektora finansów publicznych zrealizowanych zostało tylko 9 projektów przez 6 liderów. W przypadku takich partnerów, jak wspólnoty mieszkaniowe, a także małe fundacje i stowarzyszenia nie można mówić o konkretnym wpływie na efektywność prowadzonych działań. Podmioty, które włączyły się, zrobiły to tylko ze względu na korzyści finansowe.

Podmioty gospodarcze faktycznie włączyły się w realizację działań rewitalizacyjnych w Opolu i Nysie, z uwagi na duży potencjał komercyjny wdrażanych projektów. W pozostałych gminach powodami bierności przedsiębiorców w procesach rewitalizacji mogą być niewystarczające korzyści lub niskie zaawansowanie procesów rewitalizacji, uniemożliwiające generowanie korzyści ekonomicznych dla lokalnego sektora gospodarczego. W grupie małych gmin miejsko-wiejskich niewielki udział partnerów prywatnych w programach rewitalizacji należy uznać za ważny czynnik mogący osłabić efektywność prowadzonych działań i zaburzający zasadę kompleksowości procesu rewitalizacji.

W kontekście trwałości partnerstw trzeba ocenić je jako niezbyt trwałe. Partnerstwa tworzone w celu realizacji projektów infrastrukturalnych, jako uzależnione od grantów, mogą okazać się po zakończeniu programów nietrwałe, jeśli nie towarzyszą im inne projekty o charakterze społecznym, wzmacniające efekty przeprowadzonych prac budowlanych i modernizacyjnych.

W przypadku tak niewielu aktywnych partnerów prywatnych ich sumaryczny wpływ na efektywność prowadzonych działań w regionie należy ocenić jako obojętny. Łącznie ze środków prywatnych na realizację projektów rewitalizacyjnych wydatkowano w regionie 105 918 355,48 zł (z czego tylko jeden projekt PPP obejmuje 94% tych kosztów), co w strukturze sumarycznych kosztów działań rewitalizacyjnych zaplanowanych w programach funkcjonujących w województwie opolskim stanowi 8,3% (1 278 110 253,00 zł).

II.9 Zakres i praktyka stosowania narzędzi wynikających z ustawy o rewitalizacji

Jeżeli przyrzeć się gminom opolskim, w których obowiązują programy, a więc proces rewitalizacji jest prowadzony już od kilku lat, na podkreślenie zasługuje niewielka liczba programów przyjętych zgodnie z zapisami u.o.r. W województwie przyjęto jedynie 2 GPR i obecnie nie są podejmowane prace w pozostałych gminach mające na celu uchwalenie GPR. Tylko jedna gmina z PR (Olesno) wskazała na podjęcie działań związanych z uruchomieniem rewitalizacji w procedurze u.o.r. Z 30 gmin posiadających lokalne programy rewitalizacji tylko 19 zadeklarowało chęć kontynuowania działań za pomocą GPR (63%).

W przeprowadzonej wśród gmin z przyjętymi programami zgodnie z u.s.g. ankiecie CAWI za podstawę wyboru trybu wskazano krótszy czas. Ten powód wskazano w 17 gminach (56,67%). W drugiej kolejności wskazano brak potrzeby na skorzystanie z narzędzi u.o.r. (20,0%) i zbyt skomplikowaną ze procedurę opracowania GPR (13,3%).

Tabela 37. Czynniki decydujące o trybie opracowania programu w podziale na typ gminy i typ programu

Typ gminy	Typ programu	Czynniki decydujące o wyborze typu opracowania programu							
		preferencje dla przedsięwzięć z GPR w dostępie do środków publicznych	zastosowanie narzędzi MPR do realizacji projektów rewitalizacyjnych	krótszy czas opracowania PR/LPR	brak potrzeby zastosowania narzędzi ustawy o rewitalizacji	skomplikowana procedura opracowania GPR	brak wiedzy z zakresu procedur związanych z opracowaniem GPR	możliwość uzyskania środków unijnych na inwestycje	dotatkowe wymogi dotyczące partycypacji społecznej
Gmina miejska	PR	0	0	0	1	2	0	0	0
w tym miasto na prawach powiatu	PR	0	0	0	1	0	0	0	0
Gmina miejsko-wiejska	PR	0	0	17	5	2	1	0	1
	GPR	1	1	0	0	0	0	0	0
Gmina wiejska	PR	0	0	0	0	0	0	1	0
Razem	PR	0	0	17	6	4	1	1	1
	GPR	1	1	0	0	0	0	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n=32.

Natomiast gminy, które opracowały GPR, jako główny powód wyboru trybu wskazały preferencje dla przedsięwzięć z GPR w dostępie do wsparcia ze środków publicznych oraz konieczność zastosowania narzędzi miejscowego planu rewitalizacji do realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Należy jednak nadmienić, że w obydwu dokumentach w ogóle nie zajęto się analizą zagadnień związanych z miejscowym planem rewitalizacji, chociażby w kontekście uzasadnienia decyzji o rezygnacji z jego opracowania.

Na etapie uchwały delimitacyjnej zaczynają obowiązywać pierwsze narzędzia u.o.r. – z chwilą uprawomocnienia wyznaczenia obszaru rewitalizacji, jeśli w treści uchwały przewidziano ich zastosowanie. Zgodnie z art. 11 ust. 5 pkt 1 u.o.r. 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 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.

Narzędzia te obowiązują przez 2 lata od daty wejścia w życie uchwały delimitacyjnej. Po tym czasie wygasają, chyba że w międzyczasie zostanie ustanowiona Specjalna Strefa Rewitalizacji, która przedłuży możliwość korzystania z nich na okres 10 lat.

Poniżej przeanalizowano uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji w obydwu gminach opolskich posiadających GPR – pod kątem oceny skali zastosowania narzędzi u.o.r. W przypadku gminy Prószków uchwała delimitacyjna była aż trzykrotnie zmieniana. Głównym powodem korekt były granice obszaru rewitalizacji. W tej gminie w uchwale ujęto prawo pierwokupu wszystkich nieruchomości położonych na obszarze, co przy kilkukrotnej zmianie granic mogło wywołać chaos przy stosowaniu tego narzędzia w sektorze obrotu nieruchomościami. Efektem korekt uchwały delimitacyjnej było jednak przedłużenie okresu prawa pierwokupu przez gminę – termin dwuletni zaczynał się od nowa z datą wejścia w życie każdej z uchwał.

Natomiast w przypadku Nysy w uchwale delimitacyjnej nie uwzględniono żadnego z dostępnych na tym etapie narzędzi u.o.r.

Tabela 38. Uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji podjęte w gminach woj. opolskiego

Lp.	Gmina	Nr i data uchwały rady gminy	Narzędzia u.o.r.	Treść uchwały
1.	Prószków	Uchwała nr XVIII/133/2016 Rady Miejskiej w Prószkowie z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszarów rewitalizacji https://www.bip.proszkow.pl/download//6225/uchwala-nr-xviii-133-2016.pdf	prawo pierwokupu wszystkich nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji	Wyznaczenie obszaru zdegradowanego o powierzchni 105,33 ha. Wyznaczenie obszaru rewitalizacji, złożonego z podobszarów: 1. Stare Miasto, o powierzchni 7,95 ha; 2. Pomologia, o powierzchni 45,30 ha
2.		Uchwała nr XXI/162/2016 Rady Miejskiej w Prószkowie z dnia 30 września 2016 r. w sprawie zmiany uchwały nr XVIII/133/2016 Rady Miejskiej w Prószkowie z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszarów rewitalizacji w mieście Prószków https://duwo.opole.uw.gov.pl/WDU_O/2016/2094/akt.pdf	brak zmian	Zmiana załącznika nr 1 – zasięgu obszaru rewitalizacji
3.		Uchwała nr XXIV/185/2016 Rady Miejskiej w Prószkowie z dnia 25 listopada 2016 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XVIII/133/2016 Rady Miejskiej w Prószkowie z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszarów rewitalizacji w mieście Prószków https://proszkow.pl/download/attachment/6562/uchwala-nr-xxiv-185-2016.pdf	brak zmian	Zmiana załącznika nr 1 – zasięgu obszaru rewitalizacji
4.		Uchwała nr XXX/259/2017 Rady Miejskiej w Prószkowie z dnia 22 września 2017 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji w gminie Prószków https://duwo.opole.uw.gov.pl/WDU_O/2017/2381/akt.pdf	prawo pierwokupu wszystkich nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji	Wyznaczenie obszaru zdegradowanego o pow. 119,77 ha. Wyznaczenie obszaru rewitalizacji, złożonego z podobszarów: 1. Stare Miasto, o pow. 11,97 ha; 2. Pomologia, o pow. 55,43 ha.
5.	Nysa	Uchwała nr XXV/380/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 12 października 2016 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji Gminy Nysa https://duwo.opole.uw.gov.pl/WDU_O/2016/2109/akt.pdf	brak	Wyznaczenie obszaru rewitalizacji Gminy Nysa złożonego z 4 podobszarów rewitalizacji: 1. Centrum miasta Nysa; 2. obszar przemysłowy w Nysie; 3. obszar rekreacji i wypoczynku w Nysie, 4. Forty w Nysie.

Źródło: opracowanie własne.

W badaniu ankietowym zapytano obydwie gminy o skalę użycia narzędzi dostępnych dzięki uchwale w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji.

Na pytanie o nieuwzględnienie narzędzi wynikających z u.o.r. w uchwale delimitacyjnej gmina Nysa odpowiedziała, że nie miała potrzeby ich stosowania (zarówno w odniesieniu do zakazu wydawania decyzji WZ, jak i prawa pierwokupu). Natomiast gmina Prószków, która ujęła w uchwale tylko prawo pierwokupu, nie skorzystała z przysługującego jej uprawnienia ani razu w ciągu 2 lat jego obowiązywania. Pomimo przysługującego gminie uprawnienia brak w obrocie rynkowym nieruchomości atrakcyjnych z punktu widzenia celów rewitalizacji najczęściej ogranicza wykorzystanie tego narzędzia i utrudnia ocenę jego użyteczność.

Z raportu z badania krajowego „[Specjalna Strefa Rewitalizacji w praktyce. Raport z badania narzędzi ustawowych w zakresie rewitalizacji w Polsce](#)”¹⁸ wynika, że najczęstszym powodem rezygnacji z zastosowania prawa pierwokupu przez gminy była konieczność zaakceptowania ceny nieruchomości wynikającej z transakcji rynkowej. Jednocześnie ankietowane gminy wskazywały, że obciążenia administracyjne związane z obowiązkiem odpowiedzi na wnioski notariuszy w tej sprawie były znaczące, nie tyle dla urzędów gmin, ile dla uczestników transakcji nieruchomościowych, zwłaszcza jeśli dotyczyły zakupu nieruchomości finansowanych z kredytu bankowego. Z tego powodu prawo pierwokupu obowiązujące w wyniku uchwały delimitacyjnej stosuje się dość rzadko. Większość transakcji, w których użyto prawa pierwokupu, dotyczyła lokali mieszkalnych, sporadycznie lokali użytkowych oraz nieruchomości budynkowych, w tym obiektów przemysłowych.

Można więc uznać, że prawo pierwokupu jest użyteczne, gdy gmina chce uzupełnić swój zasób mieszkaniowy na obszarze rewitalizacji. Jeśli priorytetem interwencji rewitalizacyjnej nie jest poprawa dostępności zasobu, prawo pierwokupu nie będzie używane.

Zapisy obydwu analizowanych GPR nie przewidywały również korzystania z narzędzi dostępnych w ramach Specjalnych Stref Rewitalizacji. Można z tego wyciągnąć wniosek, że możliwość korzystania z prawa pierwokupu nie była dla gminy Prószków wystarczającym argumentem do wprowadzenia SSR. W związku z upływem dwuletniego okresu, od daty wejścia w życie uchwały nr XXX/259/2017 Rady Miejskiej w Prószkowie z dnia 22 września 2017 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji w gminie Prószków, wygasło uprawnienie gminy do korzystania z prawa pierwokupu nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji.

W jednym z analizowanych programów stwierdzono: „Na obszarze rewitalizacji nie ustanowiono Specjalnej Strefy Rewitalizacji”, co w świetle zapisów GPR wynikających z art. 15 ust. 1 pkt 12 u.o.r. jest nieprawidłowym zapisem. W GPR należy wskazać, czy na obszarze rewitalizacji zostanie ustanowiona Specjalna Strefa Rewitalizacji, wraz z okresem jej obowiązywania. Tym samym deklarację należy złożyć w odniesieniu do planów utworzenia SSR w całym okresie funkcjonowania GPR, nie zaś w odniesieniu do momentu jego opracowania.

Zapisy gminnych programów rewitalizacji powinny w części dotyczącej opisu sposobu ich realizacji w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego zawierać też informacje o zamiarach utworzenia miejscowego planu rewitalizacji. W obu badanych przypadkach nie odnaleziono żadnych

¹⁸ A. Jadach-Sepiolo, A. Kułaczowska (red.), 2019, *Specjalna Strefa Rewitalizacji w praktyce*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa.

informacji na ten temat, co oznacza, że na etapie opracowywania programów nie analizowano możliwości użycia tego narzędzia w procesach rewitalizacji.

Równie trudno ocenić przesłanki o nieuwzględnieniu zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy w uchwałach delimitacyjnych. Wiedzy dostarczyłaby analiza pokrycia obszarów rewitalizacji planami miejscowymi, która często jest włączana do GPR w części poświęconej sposobom realizacji programu w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. W obu badanych dokumentach nie ma jednak kluczowych informacji dotyczących funkcjonujących planów miejscowych ani odwołań do aktualnej wersji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Na moment badania żadna z gmin opolskich nie miała więc możliwości korzystania z narzędzi dostępnych dzięki u.o.r. Wyjątkiem jest Komitet Rewitalizacji, przy czym tylko jedna gmina go powołała. Natomiast w drugiej gminie poza przyjęciem uchwały w sprawie określenia zasad wyznaczania składu i zasad działania Komitetu Rewitalizacji nie podjęto działań związanych z jego faktycznym powołaniem.

II.10 Bariery zdiagnozowane w ramach obecnych procesów rewitalizacji

II.10.1 Bariery występujące na etapie przygotowania i realizacji procesu rewitalizacji – w opinii gmin

Jednym z elementów badania procesu rewitalizacji w województwie opolskim była identyfikacja problemów i barier, jakie gminy napotkały w trakcie programowania i realizacji działań rewitalizacyjnych.

Najczęściej wskazywaną trudnością, zarówno w grupie gmin z LPR, jak i GPR było ograniczone zainteresowanie procesem rewitalizacji społeczności lokalnej, na co wskazało łącznie 13 gmin (40% spośród posiadających pogromy rewitalizacji), w tym pełna populacja samorządów realizujących procesy realizowane na podstawie u.o.r. Problem ten może mieć kilka przyczyn. Po pierwsze, może wynikać z niskiej efektywności procesu partycypacji, niedostosowanego do potrzeb i oczekiwań przedstawicieli środowiska lokalnego. Po drugie, może być efektem postrzegania rewitalizacji jako autonomicznej polityki organu publicznego, którego pomysł na rozwój obszaru rewitalizacji jest dominujący w programach rewitalizacji. Gminy identyfikując inny dotkliwy problem, związany z brakiem działań partycypacyjnych na etapie wdrażania oraz monitorowania i ewaluacji programu (7 gmin – 22% spośród posiadających LPR), pośrednio potwierdzają przyczynę ograniczonego zainteresowania lokalnych społeczności procesem.

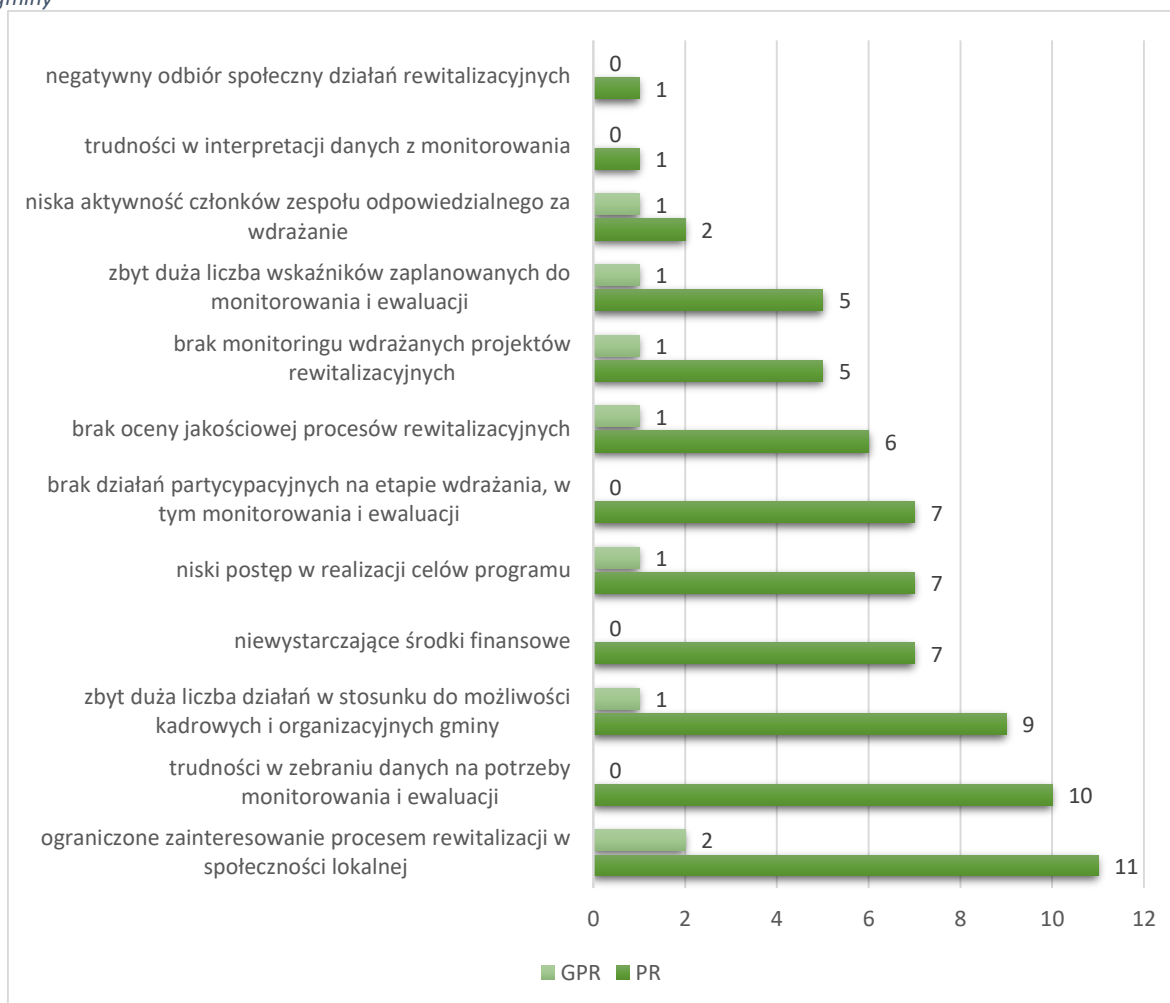
W kontekście efektywności zarządzania na szczególną uwagę zasługuje bariera wskazywana przez 10 gmin, a dotycząca zbyt dużej liczby działań w stosunku do możliwości kadrowych i organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego (jedna trzecia populacji gmin z programami rewitalizacji). Nadmiar obowiązków wynikających z zapisów programów jest efektem niskiego potencjału kadrowego gmin opolskich, zaangażowanych obecnie do wdrażania polityki rewitalizacyjnej, jak i przeciążenia lokalnych programów rewitalizacji przedsięwzięciami gminnymi. W przypadku GPR obowiązek umieszczenia podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, których realizatorem jest gmina, w wieloletniej prognozie finansowej z chwilą uchwalenia GPR ogranicza znacząco liczebność tych projektów. Natomiast w przypadku LPR dotkliwą barierą są za to niewystarczające środki finansowe na

realizację wszystkich zamierzeń umieszczonych w programie (7 gmin – 23% spośród populacji posiadających LPR/PR). Stosunkowo wysoko gminy oceniły aktywność członków zespołów odpowiedzialnych za wdrażanie procesu rewitalizacji, co jest oczywiste w sytuacji stwierdzonego nadmiaru ich obowiązków.

Pozytywnie został też oceniony odbiór społeczny działań rewitalizacyjnych, co może być efektem wysokiej spójności interwencji wynikającej z programów – z oczekiwaniami lokalnych społeczności, do czego doszło na etapie programowania procesu.

W opinii gmin dużo problemów wynika z obowiązkowego monitoringu procesu. Po pierwsze, część gmin potwierdza zupełny brak działań w przedmiocie oceny jakościowej procesów rewitalizacji (6 LPR i 1 GPR – razem 22% gmin), w tym w odniesieniu do postępów w realizacji projektów rewitalizacyjnych (5 LPR i 1 GPR – razem 19% gmin). Po drugie, barierę tworzą też ograniczenia systemowe, generowane przez nieefektywne zasady monitorowania programów, w tym obejmujących zbyt dużą liczbę wskaźników do monitoringu i ewaluacji procesu (5 LPR i 1 GPR – razem 19% gmin) oraz wynikające z tego trudności w zebraniu wszystkich zaplanowanych danych (10 LPR i 0 GPR – razem 31% gmin). Natomiast stosunkowo wysoko gminy oceniły swój potencjał do interpretacji danych z monitorowania pomimo problemów ze stwierdzonym niskim postępowaniem w realizacji celów programu (7 LPR i 1 GPR – razem 25% gmin).

Schemat 12. Bariery w zakresie rewitalizacji zidentyfikowane przez gminy woj. opolskiego w podziale na typ programu i typ gminy



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n=32.

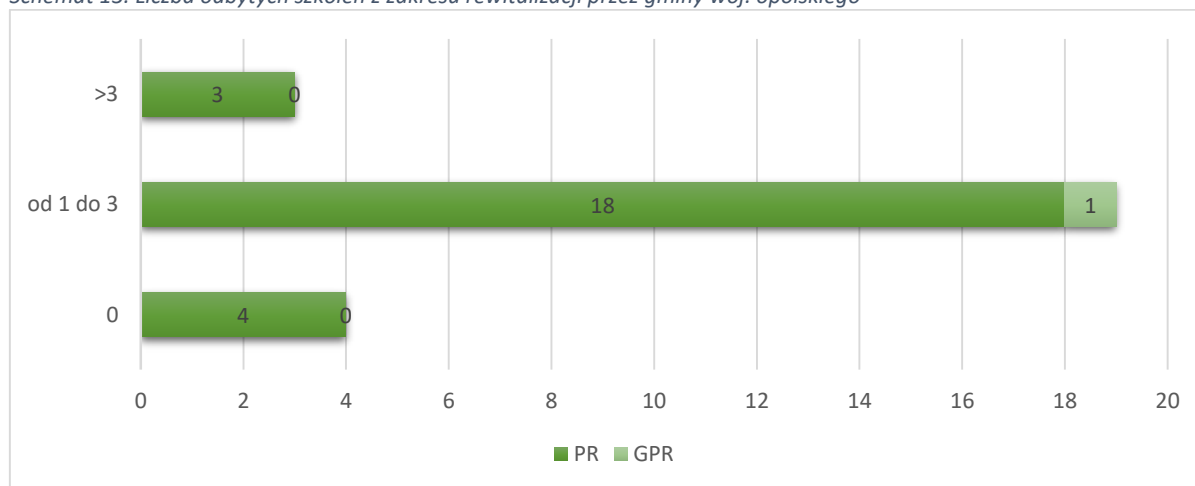
Na etapie realizacji działań rewitalizacyjnych gminy bardzo często deklarowany wystąpienie problemów związanych z:

- rezygnacją z realizacji projektów ze względu na problemy własnościowe, brak kontaktu z właścicielem lub brak prawa własności gruntu, sprzedaż nieruchomości, brak niezbędnych uzgodnień;
- brakiem zewnętrznych źródeł finansowania uniemożliwiających przystąpienie do działań;
- koniecznością wydłużenia czasu realizacji zadań, m.in. z powodu zapewnienia nadzoru archeologicznego i konserwatorskiego na etapie realizacji prac budowlanych;
- ograniczonymi możliwościami finansowymi gminy („projekt znajduje się na liście rezerwowej”, „gmina oczekuje na rozstrzygnięcie konkursu dotacji”, „wniosek złożony zostanie do regionalnego programu operacyjnego w przyszłej perspektywie 2021-2027”);
- nieprawidłowo realizowanymi pracami budowlanymi skutkującymi przedłużeniem się robót lub odstępowaniem wykonawcy od robót;
- trudną sytuacją na rynku zleceń skutkującą wydłużeniem procedur związanych z wyborem wykonawców robót („nie rozstrzygnięcie 4 przetargów na roboty budowlane ze względu na wysokie oferty wykonawców i brak środków na realizację”)¹⁹.

Tylko w przypadku jednej gminy istotną barierą w zakończeniu na czas realizacji przedsięwzięć była pandemia COVID-19 i konieczność przełożenia w czasie zaplanowanych działań.

Przyczyną występowania problemów na etapie opracowywania i wdrażania programu rewitalizacji może być niski poziom wiedzy dotyczący procesu. Gminy zaczęły ją bowiem nabywać dopiero po 2-3 latach od wejścia w życie u.o.r. i Wytycznych. W trakcie badania pytano więc gminy o doświadczenia związane z udziałem w szkoleniach o rewitalizacji w obecnym okresie działań.

Schemat 13. Liczba odbytych szkoleń z zakresu rewitalizacji przez gminy woj. opolskiego



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n=32.

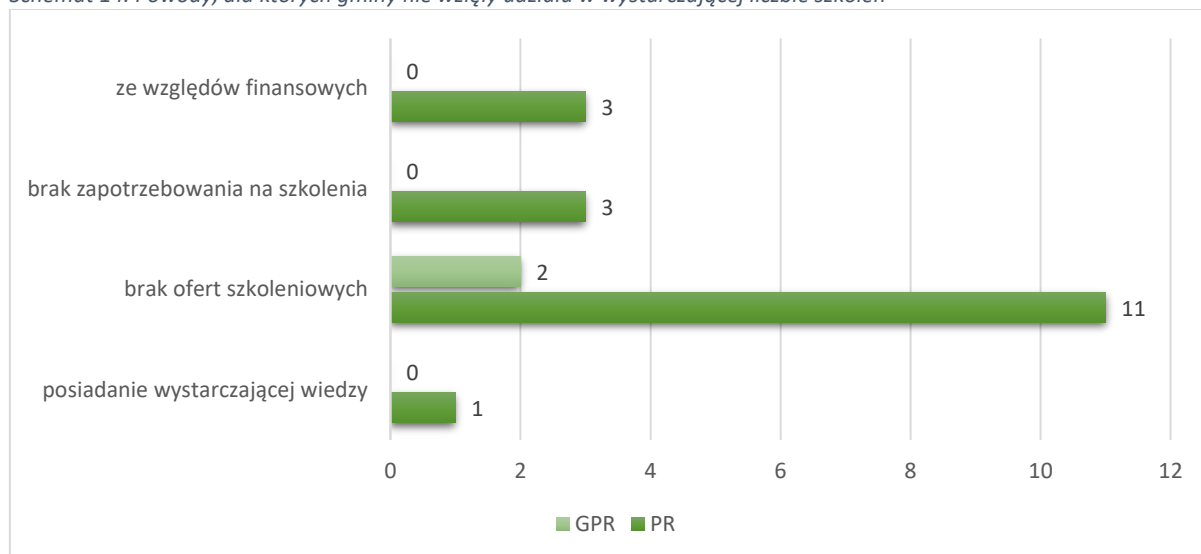
Łącznie w szkoleniach o rewitalizacji wzięło udział 22 przedstawicielei gmin z 32 posiadających programy rewitalizacji (69%), brak szkoleń zadeklarowały tylko 4 gminy.

Natomiast najczęstszą odpowiedzią na pytanie, z jakiego powodu nie brano udziału w szkoleniach, był brak ofert szkoleniowych, na które wskazało 13 gmin (41% ogółu). Trzy samorzady zadeklarowały

¹⁹ Źródło: za załącznikiem do kwestionariusza ankiety badawczej.

brak zapotrzebowania na szkolenia, przy czym tylko jedna zadeklarowała posiadanie wystarczającej wiedzy. Ograniczenia finansowe budżetu były przeszkodą w zdobywaniu wiedzy dla 3 gmin.

Schemat 14. Powody, dla których gminy nie wzięły udziału w wystarczającej liczbie szkoleń



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n=32.

Pomimo udziału w szkoleniach, gminom województwa opolskiego brakuje przełożenia wiedzy teoretycznej na bieżącą praktykę związaną z realizacją procesu. Szczególnie odczuwalna jest potrzeba implementacji dobrych praktyk z zakresu zarządzania rewitalizacją, włączania społecznego, monitorowania procesu, a przede wszystkim konieczne jest przygotowanie gmin posiadających LPR do przekształcenia procesów realizowanych na podstawie u.s.g. w procesy wdrażana na podstawie u.o.r. oraz do efektywnego korzystania z narzędzi u.o.r.

II.10.2 Bariery w stosowaniu narzędzi wynikających z ustawy o rewitalizacji

Skala zainteresowania narzędziami w ramach GPR (SSR i MPR) jest pochodną wielkości zapotrzebowania na te narzędzia na etapie uchwały o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Jeśli w uchwale delimitacyjnej gmina nie wskazuje narzędzi możliwych do użycia w ciągu 2 lat od uchwalenia, nie ma potem podstaw do przedłużania ich obowiązywania w ramach SSR.

Istotnym ograniczeniem w stosowaniu narzędzi są też wymogi systemowe dotyczące programowania rewitalizacji, uniemożliwiające identyfikację przedsięwzięć wymagających narzędzi SSR, w tym obejmujących nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, planowane do wywłaszczeń. Przedsięwzięcia podstawowe w programach rewitalizacji co do zasady musiały spełniać wymogi określone w Wytycznych, a więc musiały być identyfikowane z nazwy, podmiotów je realizujących, zakresu rzeczowego, lokalizacji, wartości, prognozowanych rezultatów. Tak szczegółowo zdefiniowane projekty rzadko kiedy wymagały dodatkowego wsparcia w ramach SSR. Na projekty podstawowe wpisane do GPR został nałożony dodatkowy wymóg określony w art. 21 u.o.r. – konieczność wprowadzenia ich do wieloletniej prognozy finansowej (WPF) gminy.

„Niezwłocznie po uchwaleniu gminnego programu rewitalizacji, rada gminy wprowadza przedsięwzięcia rewitalizacyjne zawarte w tym programie, służące realizacji zadań własnych gminy, do załącznika do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej gminy [...]” (art. 21 u.o.r.)

Zapis ten w praktyce ogranicza możliwość wprowadzania do programu projektów nieuszczerbowionych, wymagających wsparcia specnarzędzi SSR, a więc nieprzygotowanych do wdrożenia z chwilą uruchomienia programu (i niemożliwych do włączenia do WPF).

Poza tymi barierami gminy identyfikowały również inne trudności, które spodziewają się napotkać podczas opracowania GPR (gminy, które aktualnie posiadają PR) oraz z którymi miały faktycznie do czynienia na etapie programowania GPR.

Tabela 39. Trudności, jakie identyfikują gminy opolskie w odniesieniu do procedury opracowania GPR w podziale na typ gminy i typ programu

Typ gminy	Typ programu	Trudności w opracowaniu GPR										
		brak wiedzy merytorycznej pracowników urzędu z zakresu u.o.r.	brak wiedzy prawnej w zakresie organizacji procedur opracowania GPR	brak stanowiska/referatu odpowiedzialnego za realizację zadań w zakresie rewitalizacji	brak dostępu do wiedzy specjalistycznej w zakresie rewitalizacji	brak dostępu do dobrych praktyk w zakresie rewitalizacji	brak doświadczenia gminy w realizacji działań partycypacyjnych wymaganych w u.o.r.	niskie zainteresowanie lokalnej społeczności procesem partycypacji	brak dotychczasowej współpracy gminy z podmiotami zewnętrznymi	ograniczone możliwości budżetowe gminy uniemożliwiające finansowanie procesu opracowania GPR	brak środków finansowych na pokrycie wkładu własnego w projektach rewitalizacyjnych	brak podstawowej dokumentacji wymaganej na etapie aplikowania
Gmina miejska	PR	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0
w tym miasto na prawach powiatu	PR	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Gmina miejsko-wiejska	PR	10	9	9	7	3	9	12	1	7	8	5
	GPR	1	0	1	1	1	1	2	0	1	2	1
Gmina wiejska	PR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Razem	PR	10	9	9	7	3	9	12	1	9	9	5
	GPR	1	0	1	1	1	1	2	0	1	2	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n=32.

Największą barierą w grupie gmin miejsko-wiejskich, posiadających oba typy programu, jest małe zainteresowanie lokalnej społeczności procesem partycypacji na etapie wdrożenia, na co wskazało 14 gmin (44%). Zróżnicowanie działań partycypacyjnych jest jednak duże, można więc stwierdzić, że gminy starają się sprawić, że są one atrakcyjne dla lokalnej społeczności. Inną obawą gmin jest również brak doświadczenia w realizacji działań partycypacyjnych wymaganych w procedurze wynikającej z u.o.r. Samorządy nie zdają sobie sprawy, że wymagane działania włączeniowe przy opracowaniu programów rewitalizacji wspieranych środkami PO PT 2014-2020 tak naprawdę były zbieżne z wymogami partycypacyjnymi określonymi w u.o.r. Tym samym samorządy opolskie brały udział w testowaniu metod włączeniowych przynależnych procedurze określonej w tej ustawie. Jednocześnie respondenci wysoko ocenili dotychczasową współpracę gmin z podmiotami zewnętrznymi. Stworzone przy tej okazji sieci powiązań będą więc mogły być wykorzystane w przyszłych procesach partycypacyjnych.

Kolejną barierą identyfikowaną przez samorządy jest brak wiedzy merytorycznej pracowników urzędów na temat możliwości wykorzystania u.o.r., na co wskazało 11 gmin miejsko-wiejskich, w tym jedna posiadająca GPR, a także wiedzy prawnej dotyczącej organizacji procedur w procesie opracowania GPR (9 gmin miejsko-wiejskich z PR). Problemem identyfikowanym przez 8 samorządów jest też brak dostępu do wiedzy specjalistycznej i dobrych praktyk w zakresie rewitalizacji (4 JST). Istotnym elementem przygotowań do kolejnego procesu programowania rewitalizacji powinno być zatem wzmocnienie gmin w procesie edukacyjnym, z uwzględnieniem dobrych praktyk wypracowanych przez miasta – liderów rewitalizacji. Konieczne jest rozpowszechnienie wśród gmin informacji o portalach na temat rewitalizacji – np. [Krajowym Centrum Wiedzy o Rewitalizacji \(www.rewitalizacja.gov.pl\)](http://www.krajowemcentrumwiedzyorewitalizacji.gov.pl) oraz lokalnych centrach wiedzy wypracowanych przez miasta realizujące projekty modelowe i pilotażowe, w tym przez miasto Łódź <http://centrumwiedzy.org/projekt-pilotazowy-ii/dzialania>.

Innym ograniczeniem jest nieefektywna struktura zarządzania rewitalizacją w małych i średnich miastach – aż 10 gmin w tej grupie, w tym jedna z GPR, zidentyfikowało jako problem brak stanowiska lub referatu odpowiedzialnego za wdrażanie rewitalizacji. Tymczasowość rozwiązań zarządczych w obecnej perspektywie jest faktycznie dużą barierą dla efektywnej realizacji GPR. Ważnym elementem edukacji powinno być więc zarządzanie rewitalizacją z uwzględnieniem promocji dobrych praktyk w tym zakresie, wypracowanych szczególnie przez małe i średnie samorządy.

Kolejną grupą utrudnień zidentyfikowanych przez gminy są ograniczenia budżetowe. Wśród małych i średnich miast aż 10 samorządów wskazało, że koszty opracowania GPR mogą być zbyt wysokie w stosunku do ich możliwości budżetowych. Dodatkowo problemem może być brak środków finansowych na pokrycie wkładu własnego w projektach (11 JST).

Gdy gmina zleca na zewnątrz kompleksową usługę opracowania GPR, koszty faktycznie mogą być wysokie. Trzeba przy tym zauważyć, że obecne programy rewitalizacji w województwie opolskim, opracowane w większości przez firmy zewnętrzne, charakteryzują się stosunkowo niską jakością merytoryczną. Opierają procesy rewitalizacji głównie na działaniach remontowych, brakuje w nich szczegółowych opisów systemów zarządczych i monitoringowych. W kolejnej perspektywie należy wzmocnić programy pod względem merytorycznym, promując w gminach kryteria jakościowe przy procedurze zamówieniowej służącej wyborowi wykonawcy GPR. Skierowanie do zamówień zewnętrznych tylko specjalistycznych usług, np. opracowania diagnozy delimitacyjnej, przeprowadzenia badań społecznych, urbanistycznych czy architektonicznych, pozwoli:

- ograniczyć koszty kompleksowej usługi opracowania GPR,
- wyłonić specjalistyczne firmy posiadające faktyczną wiedzę i doświadczenie w danej dziedzinie,
- zwiększyć zaangażowanie kadry pracowników gmin w proces programowania rewitalizacji, co istotnie wzmocni potencjał instytucjonalny gmin do prowadzenia procesu, jego monitorowania i samodzielnej oceny.

Podsumowując, należy podkreślić niską znajomość użyteczności narzędzi wynikających z u.o.r. w gminach. Podstawowym kryterium wyboru typu programu był czas, a przyczyną podjęcia decyzji o przejściu na GPR będzie koniec ustalonego w art. 52 u.o.r. okresu przejściowego. Bez pogłębienia wiedzy na temat narzędzi wynikających z u.o.r. gminy nie będą w stanie z nich skorzystać. Obecna polityka rewitalizacyjna w gminach opolskich jest skierowana na realizację najpilniejszych, prostych potrzeb o charakterze modernizacyjnym. Po ich zaspokojeniu nastąpi potrzeba poznania możliwości, jakie dają narzędzia proponowane przez ustawę o rewitalizacji. Tym bardziej potrzebne będzie wsparcie edukacyjne i akcja informacyjna.

III. Mieszkalnictwo w procesach rewitalizacji gmin opolskich

Województwo opolskie doświadcza istotnych przemian społeczno-gospodarczych wywołanych negatywnymi skutkami zjawisk demograficznych. Systematyczny spadek liczby ludności, przy jednoczesnym pogłębieniu zjawiska starzenia się populacji, skutkują zmianą uwarunkowań społeczno-gospodarczych, w których prowadzone są procesy rewitalizacji. Szczególnym wyzwaniem jest w tym względzie zapewnienie odpowiedniej infrastruktury: mieszkaniowej, społecznej, komunikacyjnej odpowiadającej na zmieniające się potrzeby starzejącej się populacji regionu.

Z punktu widzenia procesów rewitalizacji, prowadzonych najczęściej w centralnych częściach miast i śródmieściach, w których przeważa najstarsza i zabytkowa zabudowa mieszkaniowa, **kluczowym wyzwaniem jest poprawa dostępności do tych zasobów, szczególnie dla osób starszych i z niepełnosprawnościami.**

W ramach badania „Wpływ depopulacji na perspektywy rozwojowe województw: opolskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego”²⁰ wskazano zalecenia w celu przeciwdziałania niekorzystnym skutkom depopulacji, minimalizowania jej skutków lub dostosowania różnych obszarów życia do zachodzących zmian demograficznych. Jedną z nich koncentruje się na potrzebie „podkreślenia w programach rewitalizacyjnych w małych miastach działań na rzecz zwiększenia komunalnych zasobów mieszkaniowych”²¹.

Z tego wniosku wywiedziona została **rekomen-dacja** dotycząca konieczności:

²⁰ Źródło: <https://www.opolskie.pl/projekt-partnerski-programowanie-dzialan-minimalizujacych-skutki-depopulacji-na-przykladzie-województw-opolskiego-swietokrzyskiego-i-warmińsko-mazurskiego> (data zakończenia realizacji projektu 31 grudnia 2019 r.).

²¹ P. Szukalski (red.), 2019, *Programowanie działań zaradczych w zakresie depopulacji dla województwa opolskiego. Wnioski i rekomendacje z badania pn. Wpływ depopulacji na perspektywy rozwojowe województw: opolskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego*, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, s. 62.

„zwiększenia liczby mieszkań, które byłyby priorytetowo wynajmowane dla młodych mieszkańców gminy. Brak dostępności mieszkań (w tym mieszkań na wynajem i mieszkań komunalnych) jest jednym z czynników negatywnie wpływających na decyzje osiedleńcze i skłaniających osoby planujące zamieszkać w danej miejscowości do poszukiwania miejsca zamieszkania poza nią. W efekcie proponuje się ułatwienie dostępu do dobrej jakości zasobów mieszkań komunalnych, co w długim okresie czasu wpływa na poprawę jakości życia w danej przestrzeni”²².

We wnioskach z badania postuluje się konieczność poprawy dostępności gminnych zasobów mieszkaniowych, rozumianej jako zwiększenie liczby mieszkań w zasobie gminy w ramach procesów rewitalizacyjnych. Natomiast rekomendacja związana ze wsparciem potrzeb mieszkaniowych młodych mieszkańców polega przede wszystkim na konieczności wydzielenia z gminnego zasobu mieszkań dla tej grupy społecznej. Wydzielenie jest konieczne, aby gmina mogła wobec tych lokali zastosować inne niż socjalne kryteria dostępu, określone w lokalnych uchwałach o zasadach zasad najmu lokali gminnych. Wydzielenie takie spowoduje jednocześnie zmniejszenie dostępności do lokali komunalnych dla innych uprawnionych, których sytuacja dochodowa uniemożliwia zaspokojenie potrzeb na rynku komercyjnym. Te osoby są w większości beneficjentami polityki rewitalizacyjnej, koncentrującej się na włączeniu społecznym grup defaworyzowanych. Z tego powodu możliwość uwzględnienia tej rekomendacji może być niewielka.

Tymczasem zagadnienia mieszkalnictwa w procesach rewitalizacji były podejmowane co najmniej w 18 gminach, a zatem w ponad połowie samorządów posiadających programy rewitalizacji. Dotyczą one z jednej strony diagnoz delimitacyjnych, w których analizowano stan i wielkość zasobu mieszkaniowego, jak również interwencji rewitalizacyjnej służącej rozwiązaniu pilnych potrzeb. Uwzględnienie w diagnozach delimitacyjnych wskaźników obrazujących stan sektora mieszkaniowego spowodowało, że miał on bezpośredni wpływ na wyznaczenie obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji. Do najczęściej diagnozowanych przez gminy problemów należały: wielkość zasobu komunalnego, stan techniczny i standard mieszkań gminnych, w tym np. budynki mieszkalne wymagające działań termomodernizacyjnych. W tabeli poniżej przedstawiono obecność mieszkalnictwa w diagnozie delimitacyjnej.

Tabela 40. Wskaźniki dotyczące mieszkalnictwa wykorzystane przez gminy w procesie delimitacji obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji

Wyszczególnienie	Gmina miejska	w tym miasto na prawach powiatu	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	Razem
Liczba gmin, które analizowały wielkość mieszkaniowego zasobu komunalnego	1	0	9	1	11
Liczba gmin, które analizowały problem substandardowego wyposażenia mieszkań w zasobach komunalnych	1	0	5	1	7
Liczba gmin, które analizowały zły stan techniczny mieszkań komunalnych	1	0	4	1	6
Liczba gmin, które analizowały wielkość socjalnego zasobu mieszkaniowego gminy	1	0	6	1	8
Liczba gmin, które analizowały konieczność przeprowadzenia działań termomodernizacyjnych w komunalnym zasobie mieszkaniowym	1	0	4	0	5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS za rok 2018, n=32.

²² Tamże.

W 11 gminach analizowano wielkość zasobu, co oznacza, że nie jest ona wystarczająca w stosunku do potrzeb. Substandardowe wyposażenie mieszka (np. brak łazienki) był równie ważne, co zły stan techniczny lokali mieszkalnych. Gminy nie analizowały problemów związanych z brakiem rozwiązań technicznych, zapewniających dostęp osobom ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Oznacza to, że samorządy w procesach rewitalizacji najpierw zabezpieczają potrzeby związane z wyrównywaniem standardu w obrębie historycznej zabudowy, w której realizowana jest funkcja mieszkaniowa. Dopiero później będą zajmować się poprawą jej dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami.

Konsekwencją dla zdiagnozowanych problemów mieszkaniowych powinno być zdefiniowanie w programach celów i kierunków działań oraz przedsięwzięć rewitalizacyjnych odpowiadających na te problemy.

Tabela 41. Sposób ujęcia zagadnień związanych z mieszkalnictwem w programach rewitalizacji w gminach opolskich podziale na typ gminy

Typ gminy	Liczba gmin, które wykorzystały problemy w sferze mieszkaniowej do wyznaczenia obszaru rewitalizacji	Liczba gmin, które w mieszkalnictwie dedykowały osobne cele i kierunki działań w programie rewitalizacji	Liczba gmin, które zaplanowały w programach rewitalizacji realizację przedsięwzięć mieszkaniowych
Gmina miejska	1	1	1
w tym miasto na prawach powiatu	1	1	0
Gmina miejsko-wiejska	7	14	16
Gmina wiejska	0	0	1
Razem	8	15	18

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania własnego, n=32.

Pełną spójność między diagnozą a interwencją rewitalizacyjną w programach, z uwzględnieniem celów i kierunków działań donoszących się do mieszkalnictwa, odnotowano w gminach: Gorzów Śląski, Kietrz, Nysa i Paczków. W kolejnych 10 gminach miejsko-wiejskich, a także w Opolu dla sektora mieszkaniowego zaplanowano osobne cele. Dotyczyły one poprawy stanu technicznego zasobów i zwiększenia efektywności energetycznej dzięki działaniom termomodernizacyjnym, w tym wymianie źródeł ciepła. Inne 6 gmin zaplanowało realizację pojedynczych projektów mieszkaniowych, nie poświęcając im osobnych celów. W tej grupie gmin działania dotyczą remontów i modernizacji mieszkań komunalnych oraz tworzenia mieszkań socjalnych, wspomaganych, chronionych, treningowych i dostosowanych do potrzeb osób starszych, rodzin z małymi dziećmi. Pełny wykaz przedsięwzięć rewitalizacyjnych o charakterze mieszkaniowym zawarto w poniższej tabeli.

Tabela 42. Wykaz przedsięwzięć rewitalizacyjnych zaplanowanych do realizacji w sektorze mieszkaniowym w programach rewitalizacji w gminach opolskich

Gmina	Nazwa przedsięwzięcia
Baborów	Projekt V „Przyjazna Przestrzeń Miejska – Mieszkania komunalne”
Biała	Przedsięwzięcie 16 „Rozwój zasobów tkanki mieszkaniowej i działek budowlanych” (projekt obejmuje m.in. dostosowanie zasobów komunalnych do potrzeb osób starszych i rodzin z małymi dziećmi)
Chrzastowice	Przedsięwzięcie 1 „Dostępna, nowoczesna i dostosowana do potrzeb ochrony środowiska zabudowa mieszkaniowa, usługowa i użyteczności publicznej” (projekt obejmuje m.in. termomodernizację budynków mieszkaniowych, modernizację źródeł ciepła, rozbudowę sieci wodociągowej i kanalizacji)

	wraz z niezbędną infrastrukturą uzdatniania wody, budowę, rozbudowę i modernizację oświetlenia ulicznego)
Dobrodzień	Przedsięwzięcie 4 „Rewitalizacja kamienic w obrębie rynku”
Głogówek	Przedsięwzięcie V.1.2.7 „Rozbudowa Domu Dziennego Pobytu „Senior-Wigor” w Głogówku (projekt dotyczy m.in. utworzenia mieszkań socjalnych i komunalnych w ramach rozbudowy Domu Dziennego Pobytu)
Głuchołazy	Przedsięwzięcie nr 10 „Dostosowanie infrastruktury zdegradowanych budynków i pomieszczeń w celu adaptacji na mieszkania” (projekt obejmuje utworzenie mieszkań chronionych, wspomaganych, treningowych, socjalnych i komunalnych)
Gogolin	Przedsięwzięcie nr 5 „Budowa mieszkań serwisowanych lub wspomaganych dla seniorów” Przedsięwzięcie nr 7 „Budowa mieszkań komunalnych dla młodych małżeństw”
Gorzów Śląski	Przedsięwzięcie nr 2 „Rewitalizacja centrum Gorzowa Śląskiego – etap I” Przedsięwzięcie nr 3 „Rewitalizacja centrum Gorzowa Śląskiego – etap II” (projekty obejmują m.in. remonty i modernizację budynków znajdujących się w ścisłym centrum miasta (termomodernizacja, wymiana źródeł ciepła, remont elewacji)
Kędzierzyn-Koźle	Przedsięwzięcie 13 „Wykonanie modernizacji budynku mieszkalno-użytkowego w Kędzierzynie-Koźlu przy ul. Pocztowej 7, 7A, 7B – Żeglarska 2”
Kietrz	Przedsięwzięcie 2 „Mieszkania chronione z dostępem do opieki medycznej”
Namysłów	Przedsięwzięcie 4 „Centrum Życia i Spotkań Naszych Wspólnot” mieszkania dla samotnych
Niemodlin	Przedsięwzięcie 4 „Ochrona dóbr kultury poprzez modernizację zabytkowej tkanki miejskiej”
Nysa	Przedsięwzięcie 4 „Pensjonat „Złota Jesień” - projekt mieszkań chronionych dla seniorów z centrum miasta objętym rewitalizacją oraz Gminy Nysa”
Olesno	Przedsięwzięcie 3 „Remont mieszkań socjalnych” Przedsięwzięcie 19 „Utworzenie mieszkań chronionych”
Ozimek	Przedsięwzięcie 2 „Przebudowa budynku dawnej centrali telefonicznej z przeznaczeniem na mieszkania socjalne i centrum usług społecznych”
Paczków	Przedsięwzięcie 2 „Utworzenie mieszkań socjalnych dla młodych rodzin o niskich dochodach”
Prószków	Przedsięwzięcie 8 „Sukcesywna rewitalizacja obiektów mieszkalnych (przy obu przyrynkowych pierzejach oraz w innych lokalizacjach)” Przedsięwzięcie 11 „Przystosowanie budynku dla potrzeb mieszkalnictwa komunalnego”
Zawadzkie	Przedsięwzięcie 3 „Remont mieszkań komunalnych/socjalnych” Przedsięwzięcie 7 „Przebudowa budynku byłego gimnazjum na cele mieszkań socjalnych i jadalni, pralni”

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy programów rewitalizacji województwa opolskiego, n=32.

Zaplanowane w programach rewitalizacji przedsięwzięcia dotyczą zarówno modernizacji istniejącego zasobu, jak i poprawy jego dostępności, rozumianej jako zwiększenie liczby lokali dla osób ze szczególnymi potrzebami (mieszkania socjalne, wspomagane, chronione, treningowe, z dostępem do opieki medycznej). Tym samym interwencja w sektorze mieszkaniowym w procesach rewitalizacji w gminach opolskich daje szansę na ograniczenie negatywnych skutków zjawisk społecznych wynikających z ubóstwa czy starzenia się społeczeństwa. Jest to jednak szansa miarkowana, z uwagi na skalę zaplanowanych działań (pojedyncze projekty).

Natomiast w Lokalnym Programie Rewitalizacji Miasta Gogolin na lata 2016-2020, oprócz projektu związanego z budową mieszkań serwisowanych lub wspomaganych dla seniorów znalazło się przedsięwzięcie związane z budową mieszkań komunalnych dla młodych małżeństw, co wprost odpowiada rekomendacji wynikającej z badania „Wpływ depopulacji na perspektywy rozwojowe województw: opolskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego”. Realizacja tych zadań

ma na celu redukcję problemów społecznych związanych m.in. z ubóstwem i zjawiskiem starości demograficznej.

Z analizy pozostałych przedsięwzięć wynika, że obecne działania w sektorze mieszkaniowym są interwencjami punktowymi, dotyczącymi pojedynczych projektów o charakterze remontowym, nie mających charakteru procesu. Należy zauważyć, że procesy rewitalizacji w gminach opolskich obejmują w ograniczonym wymiarze rozwój sektora mieszkaniowego (pojedyncze przedsięwzięcia na obszarach rewitalizacji), co będzie powodować dalej utrzymywanie się niedoboru infrastruktury dla osób starszych, których potrzeby nie są zaspokajane w dostatecznym stopniu.

Natomiast podczas badania ankietowego gminy zgłosiły zapotrzebowanie na narzędzia u.o.r. w przyszłej perspektywie: prawo pierwokupu nieruchomości (8 JST), zakaz wydawania decyzji WZ (6 JSTt), bonifikaty przy sprzedaży nieruchomości położonych na terenach SSR (5 JST), dotacje do remontów nieruchomości (9 JST), ułatwienia w przekwaterowaniach i eksmisjach najemców mieszkań (6 JST), ułatwienia w prowadzeniu polityki remontowej w odniesieniu do wspólnot mieszkaniowych (7 JST), realizacja inwestycji celu publicznego w postaci SBC (5 JST). Biorąc pod uwagę charakter planowanych do użycia narzędzi, można założyć, że interwencja rewitalizacyjna w tych samorządach będzie w przyszłej perspektywie dotyczyć w szczególności sektora mieszkaniowego.

Podsumowując, należy stwierdzić, że poprawa wielkości zasobu komunalnego nie jest priorytetem w procesach rewitalizacji realizowanych w gminach opolskich, które skupiają się w większości na poprawie jakości życia w obrębie obszarów rewitalizacji. Z uwagi na dominującą rolę seniorów w procesach rewitalizacji (wysoki odsetek osób w wieku poprodukcyjnym na obszarach rewitalizacji) projekty w sektorze mieszkaniowym dotyczą w znakomitej większości poprawy dostępności zasobu dla tej grupy społecznej. Gminy nie planują inwestycji związanych z budową nowych mieszkań w granicach obszarów rewitalizacji, które w przeważającej większości zlokalizowane są w obrębie zwartej, historycznej zabudowy, wymagającej przede wszystkim modernizacji i dostosowania do potrzeb przyszłych najemców.

Jest to o tyle ważne, że o kształcie interwencji rewitalizacyjnej decydują obecni mieszkańcy obszaru rewitalizacji, których potrzeby wyartykułowane w ramach działań partycypacyjnych są podstawą do opracowania koncepcji przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Co istotne, w działaniach partycypacyjnych najmniej reprezentowaną grupą społeczną są osoby młode, które zgłaszają też najmniejsze zainteresowanie działaniami w ramach programów. Tym samym trudno zaspokoić potrzeby mieszkaniowe osób młodych w ramach rewitalizacji, z uwagi na ich małe ich zainteresowanie tym procesem.

Działania gmin, które podejmują wyzwania związane z poprawą jakości zasobów mieszkaniowych, zmagają więc w kierunku podniesienia standardu zasobu, a nie jego rozbudowy – zgodnie z oczekiwaniem obecnych mieszkańców obszarów rewitalizacji. Odnosząc się natomiast do problemu dostępności, czyli wielkości zasobu, należy uznać, że nie jest to problem do rozwiązania w ramach interwencji rewitalizacyjnej, tylko polityki rozwoju lokalnego realizowanej w obrębie całej gminy. Praktyka wskazuje bowiem, że wielkość zasobu na obszarach rewitalizacji nie ulega zasadniczym zmianom. Tym samym od procesów rewitalizacji należy oczekiwać wyłącznie poprawy dostępności zasobów mieszkaniowych w rozumieniu wyposażenia w rozwiązania techniczne umożliwiające efektywne korzystanie z obiektów, w tym przez osoby o szczególnych potrzebach.

IV. Ogólna charakterystyka obszarów województwa opolskiego bez programów rewitalizacji

W województwie opolskim programy rewitalizacji nie obowiązują w 5 gminach miejsko-wiejskich oraz w prawie wszystkich (34) gminach wiejskich. Brak programów rewitalizacji w gminach wiejskich wynika z zasad regionalnych, które nie przewidywały finansowania ze środków UE procesów rewitalizacji na terenach wiejskich.

W przeprowadzonym badaniu ankietowym w trzech gminach wiejskich (Łambinowice, Olszanka, Dąbrowa) wskazano, że pomimo braku programu rewitalizacji w gminie realizowane są zadania o charakterze rewitalizacyjnym/ zbliżone do działań rewitalizacyjnych. Przez tego typu zadania rozumie się działania o charakterze społecznym, gospodarczym, urbanistycznym, budowlanym, środowiskowym, konserwatorskim, edukacyjnym, kulturalnym, realizowane przez gminę lub inny podmiot publiczny, prywatny, służące poprawie jakości życia, środowiska lub prowadzenia działalności społeczno-gospodarczej w części gminy, w której zaobserwowano sytuację kryzysową. W gminie Łambinowice działania te wdrażane są na podstawie planu odnowy miejscowości przyjętego uchwałą rady gminy jako narzędzia Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, zaś w gminach Olszanka i Dąbrowa – na podstawie strategii rozwoju gminy, przyjętej uchwałą.

Z przeprowadzonego badania wynika, że większość tych gmin nie dostrzegała w obecnej perspektywie szczególnych potrzeb rewitalizacyjnych. W 19 (4 miejsko-wiejskich i 15 wiejskich) wskazano, że na ich terenach można dostrzec obszary, które cechuje koncentracja negatywnych zjawisk, wymagających zastosowania polityki rewitalizacyjnej. Jako miejsca koncentracji negatywnych zjawisk w zdecydowanej większości wskazano tereny wiejskie (78,94%), co jest odbiciem struktury gmin, gdzie nie prowadzono rewitalizacji w badanym okresie. Jedynie w jednej trzeciej zasygnalizowano, że problemy koncentrują się w centrach.

Tabela 43. Czynniki lub zjawiska wpływające na brak potrzeb rewitalizacyjnych w podziale na typ gminy

Typ gminy	Miejsca koncentracji negatywnych zjawisk							
	centrum gminy	inna niż centralna część miasta	tereny przemysłowe	tereny pokolejowe	tereny wydobywcze	tereny pojezierne	tereny powojenne	tereny wiejskie
Gmina miejsko-wiejska	3	0	1	1	1	0	1	1
Gmina wiejska	3	2	2	3	2	7	3	14
Razem	6	2	3	4	3	7	4	15

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n=39.

W 23 gminach (58,9%) stwierdzono brak konieczności prowadzenia działań w ramach rewitalizacji ze względu na zrównoważone zarządzanie rozwojem gminy i korzystne położenie geograficzne. Ta opinia powinna być traktowana jako adekwatna również w odniesieniu do nowej perspektywy. Wyniki udzielonych odpowiedzi obrazuje poniższa tabela.

Tabela 44. Czynniki lub zjawiska wpływające na brak potrzeb rewitalizacyjnych w podziale na typ gminy

Typ gminy	Czynniki lub zjawiska wpływające na brak potrzeb rewitalizacyjnych					
	korzystne położenie geograficzne (sąsiedztwo)	korzystna struktura demograficzna	rozwój przedsiębiorczości	zasobność ekonomiczna gospodarstw domowych	zrównoważone zarządzanie rozwojem gminy	inne
Gmina miejsko-wiejska	11	3	5	3	11	1
Gmina wiejska	0	0	1	0	1	0
Razem	11	3	6	3	12	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n=39.

Dobrym przykładem ewolucji podejścia do procesów rewitalizacyjnych na terenach wiejskich jest gmina Chrzęstowice, która konsekwentnie wdrażane działania, rozpoczęte w programie Odnowa wsi, przekształciła obecnie w proces rewitalizacji. Samorząd rozpoczął procesy regeneracyjne w odniesieniu do 4 najbardziej zdegradowanych sołectw już w 2001 r. Realizowane zadania dotyczyły głównie modernizacji miejsc wiejskich spotkań (świetlic, klubów wiejskich, remiz OSP), w które czynnie angażowali się mieszkańcy.

„Pierwszym wyzwaniem była budowa parkingu – pełniącego jeszcze funkcję miejsca wiejskich spotkań usytuowanego przy Klubie Samorządowym w Chrzęstowicach. Mieszkańcy w ramach szeroko pojętego czynu społecznego zaangażowali własne zasoby pracy żywej, czas, energię i sprzęt, dzięki czemu zaoszczędzono 70% środków finansowych, które musiałyby zostać wydatkowane, gdyby zadanie to zostało zlecone”. (cyt. PR)

Dodatkowo gmina realizowała projekty dotyczące tworzenia miejsc rekreacji i zagospodarowania terenów wokół wyremontowanych świetlic z udziałem środków PROW na lata 2007-2013. Wspólne działania podejmowane na rzecz rozwoju sołectw zaowocowały integracją lokalnej społeczności, tworząc poczucie tożsamości i przywiązania do miejsca zamieszkania. Zaangażowanie mieszkańców w realizację projektów z zakresu Odnowy wsi a następnie PROW wzmocniło społeczne fundamenty polityki rewitalizacyjnej, którą objęto m.in. 4 wspierane wcześniej sołectwa, włączone obecnie do obszaru rewitalizacji gminy Chrzęstowice.

Oprócz wysokiego stopnia degradacji tych sołectw polityka rewitalizacyjna na terenie tej gminy koncentruje się na licznych potencjałach, wzmacnianych konsekwentną polityką rozwojową.

„Obok kryterium wysokiego stopnia degradacji przy wyborze obszarów rewitalizacji istotnym czynnikiem była identyfikacja możliwie szerokiego spektrum możliwości realizacji potencjalnych działań naprawczych, zarówno działań tak zwanych miękkich, jak i twardych, mogących także oddziaływać w jak najszerszym zasięgu, stwarzając realną możliwość kreowania pozytywnych zmian.” (cyt. PR)

W procesie rewitalizacji gminy akcent został położony na działania realizowane wspólnie ze społecznością lokalną. Pozytywne efekty tego zaangażowania społecznego są wartością dodaną prowadzonej polityki rewitalizacyjnej, które podnoszą jej skuteczność.

„Na terenie miejscowości działają takie organizacje jak Ochotnicza Straż Pożarna i koło DFK, które wspólnie z Radą Sołecką współpracują i organizują wiele imprez, festynów i spotkań okolicznościowych, w tym tych o charakterze regionalnym, jak dożynki czy wodzenie niedźwiedzia, co przyczynia się do zachowania lokalnej tradycji.” (cyt. PR)

Dzięki utrzymywanej ciągłości działań i konsekwencji w odniesieniu do miejsc koncentracji wsparcia w gminie Chrzastowice w pełni wykorzystuje się rezultaty prowadzonych od 2001 r. przedsięwzięć rozwojowych, dzięki czemu prowadzony proces rewitalizacji charakteryzuje się efektywnością.

V. Gminy województwa opolskiego wobec nowej perspektywy UE 2021-2027

V.1 Analiza przygotowania instytucjonalnego gmin opolskich do opracowania GPR

W ramach badania terenowego zadano gminom pytanie o plany uruchomienia procesu w procedurze u.o.r., w związku z zakończeniem w 2023 r. okresu przejściowego dla programów uchwalanych w trybie u.s.g., określonego w art. 52 ust. 1 u.o.r. Łącznie 19 samorządów zadeklarowało opracowanie GPR w miejsce istniejącego lokalnego programu rewitalizacji, natomiast kolejne 11 nie jest zainteresowane kontynuowaniem polityki rewitalizacyjnej w swoich gminach. Tylko w jednej gminie rozpoczęto prace związane z opracowaniem GPR. Przygotowanie programów zgodnie z wymogami ustawy o rewitalizacji wymaga realizacji działań edukacyjno-szkoleniowych, których mała skala w obecnej perspektywie została zidentyfikowana jako poważna bariera w opinii gmin (patrz: rozdz. II. 10.1). Poniżej wskazano gminy województwa opolskiego, które wyraziły zainteresowanie opracowaniem GPR – w podziale na typ programu.

Tabela 45. Liczba gmin woj. opolskiego deklarujących przystąpienie do opracowania gminnych programów rewitalizacji w podziale na typ programu

Deklaracje dot. przygotowania GPR	Typ programu	Liczba gmin	Wykaz gmin
Deklaracja opracowania GPR w miejsce istniejącego LPR	PR/LPR	19	Krapkowice, Ujazd, Paczków, Biała, Strzelce Opolskie, Głogówek, Kietrz, Prudnik, Grodków, Kluczbork, Leśnica, Głuchołazy, Niemodlin, Opole, Dobrodzień, Kędzierzyn-Koźle, Zawadzkie, Ozimek, Byczyna
Rozpoczęcie prac związanych z przygotowaniem GPR	PR/LPR	1	Olesno
Deklaracja zainteresowania opracowaniem programu rewitalizacji w przyszłej perspektywie	brak PR	4	Łambinowice, Olszanka, Pokój, Dąbrowa

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n=69.

Gminy, które zadeklarowały chęć kontynuowania procesu rewitalizacji w procedurze u.o.r., wskazywały również przybliżoną datę rozpoczęcia prac związanych z przystąpieniem do opracowania GPR.

Tabela 46. Liczba gmin woj. opolskiego deklarujących przystąpienie do opracowania gminnych programów rewitalizacji w podziale na rok opracowania GPR

Planowany rok przyjęcia GPR	Liczba gmin
2021	10
2022	6
2023	2
po 2023	1
nie określono	1
Razem	20

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n=30.

Połowa gmin planuje przyjęcie GPR w 2021 r. (10 z 20), natomiast kolejne zamierzają sukcesywnie opracowywać GPR w latach 2022-2023, w związku z zakończeniem perspektywy obowiązywania funkcjonującego LPR.

Tabela 47. Perspektywa obowiązywania lokalnych programów rewitalizacji funkcjonujących w gminach woj. opolskiego w podziale na typ programu

Typ programu	Ostatni rok obowiązywania PR						Łącznie
	2020	2022	2023	2025	2030	nie określono	
PR/LPR	3	5	20	1	1	0	30
GPR	0	0	1	0	0	1	2
Razem	3	5	21	1	1	1	32

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n=32.

Większość lokalnych programów rewitalizacji w województwie opolskim wygaśnie z powodu zakończenia perspektywy obowiązywania lub z mocy prawa w 2023 r., nawet pomimo dłuższego horyzontu zadeklarowanego w programie (2025 r. lub 2030 r). Gminy, których programy kończą się w 2020 r. i 2022 r. (8 JST), przystąpią zgodnie z deklaracjami do opracowania GPR najszybciej w regionie. Istotnym wyzwaniem jest jednak zapewnienie wsparcia eksperckiego tym samorządom na etapie zakończenia LPR/PR i opracowania programu rewitalizacji na podstawie u.o.r. j.

Art. 52 ust. 2 ustawy o rewitalizacji przewiduje szczególną ścieżkę przekształcania lokalnych programów rewitalizacji w gminne programy rewitalizacji – procedura ta dotyczy tylko LPR uchwalonych przed dniem wejścia w życie ustawy o rewitalizacji. Jest to możliwe, „jeżeli program, o którym mowa w ust. 1, uchwalony przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, zawiera co najmniej opis procesu wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów gminy oraz diagnozę pozwalającą na wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, na jego podstawie może zostać opracowany i uchwalony gminny program rewitalizacji”. Natomiast poza regulacją przeprowadzaną na podstawie u.o.r. pozostawiono przypadek, w którym gmina rozpoczyna korzystanie z tego trybu w sytuacji obowiązywania LPR przyjętego po dniu wejścia w życie ustawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w dniu 30 lipca 2018 roku (sygn. akt. IV SA/GI 429/18) uznał (w wyniku odpowiedzi na skargę gminy skarżącą rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego), że w przypadku przyjęcia uchwały w sprawie Lokalnego Programu Rewitalizacji po dniu wejścia w życie ustawy o rewitalizacji w oparciu o przepisy ustawy o samorządzie gminnym, podjęcie uchwały o wyznaczaniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na podstawie ustawy o rewitalizacji nie jest dopuszczalne (i tym samym uchwalenie GPR nie jest dopuszczalne). Ustawodawca dopuścił możliwość przekształcania lokalnych programów rewitalizacji w gminne programy rewitalizacji wyłącznie tym gminom, które na dzień wejścia w życie ustawy o rewitalizacji dysponowały już uchwalonym programem rewitalizacji i nie miały możliwości dokonania wyboru.

W świetle tego orzecznictwa pierwszą czynnością w procesie przekształcania LPR w GPR jest wycofanie z obrotu prawnego istniejącej uchwały w sprawie przyjęcia programu rewitalizacji w trybie u.s.g. (lub stwierdzenie jej wygaśnięcia z powodu upływu czasu, na jaki została podjęta). Wiedzę tę należy przekazać w szczególności tym gminom, które miały m.in. problem z prawidłowym określeniem

perspektywy obowiązywania bieżącego programu²³. Natomiast jeśli chodzi o organizację przygotowawczą do opracowania GPR, kluczowe jest wzmocnienie i poszerzenie zespołów roboczych planowanych do powołania w gminach na potrzeby uruchomienia programowania procesu w trybie u.o.r.– w sytuacji stwierdzonego niedoboru kadry odpowiedzialnej aktualnie za wdrażanie PR.

Szczegółowy opis sposobu przygotowań do opracowania GPR zawarty został w podręczniku „[Gminny program rewitalizacji. Praktyczny poradnik dla mieszkańców i władz lokalnych](#)”. Poniżej w tabeli zilustrowano przykładową strukturę zespołów przewidzianych do realizacji zadań związanych z opracowaniem GPR.

Tabela 48. Proponowany skład zespołu ds. rewitalizacji i wynikający z podziału kompetencji wewnątrz urzędu gminy

Sfera	Przykład programu strategicznego definiującego kierunki działania gminy w danej sferze	Komórka merytoryczna właściwa do wdrażania programu w gminie i przewidziana do włączenia w prace zespołu ds. rewitalizacji
społeczna	strategia rozwiązywania problemów społecznych	<ul style="list-style-type: none"> – ośrodek pomocy społecznej /centrum integracji społecznej – wydział ds. społecznych – pełnomocnik/wydział ds. organizacji pozarządowych, – wydział ds. edukacji i kultury
gospodarcza	program rozwoju gospodarczego	<ul style="list-style-type: none"> – pełnomocnik/wydział ds. rozwoju gospodarczego – centrum obsługi przedsiębiorcy/inwestora – skarbnik/wydział finansowy – wydział ds. promocji / turystyki (w zależności od charakteru gminy)
techniczna	WPGZMG	<ul style="list-style-type: none"> – wydział ds. zarządzania komunalnym zasobem mieszkaniowym – wydział ds. komunikacji – wydział ds. architektury – konserwator zabytków
środowiskowa	program ochrony środowiska plan gospodarki niskoemisyjnej	<ul style="list-style-type: none"> – wydział ds. ochrony środowiska – wydział ds. gospodarki komunalnej – wydział ds. zieleni miejskiej
przestrzenno-funkcjonalna	studium plany miejscowe	<ul style="list-style-type: none"> – wydział ds. planowania i zagospodarowania przestrzennego – wydział ds. architektury – konserwator zabytków

Źródło: A. Jadach-Sepiolo (red.), 2018, *Gminny program rewitalizacji. Praktyczny poradnik dla mieszkańców i władz lokalnych*, MiiR, Warszawa, s. 384.

Przygotowanie do uruchomienia działań związanych z opracowaniem GPR wymaga więc spełnienia przez gminę kilku warunków, m.in.:

- powołania zespołu interdyscyplinarnego, złożonego ze specjalistów reprezentujących kluczowe dla obszaru rewitalizacji sektory zadań publicznych;
- opracowania założeń procesu partycypacji społecznej towarzyszącej etapowi programowania rewitalizacji;
- wsparcie prawne w procesie tworzenia projektów uchwał planowanych do podjęcia przez radę gminy;
- korzystanie z KWCR oraz zewnętrznego wsparcia eksperckiego w razie zapotrzebowania na wskazówki i dobre praktyki z zakresu programowania rewitalizacji na podstawie u.o.r.

²³ Dotyczy gmin posiadających lokalne programy rewitalizacji uchwalone wbrew zapisom art. 52 ust. 1 u.o.r., tj. na okresy dłuższe niż do dnia 31.12.2023 r.

Niezależnie od decyzji, czy opracowanie programu zostanie zlecone firmie zewnętrznej, powołanie zespołu jest konieczne dla podejmowania decyzji strategicznych dotyczących kształtu procesu w gminie. Założenia procesu partycypacji społecznej umożliwią natomiast podjęcie decyzji o samodzielnej realizacji działań przez gminę czy też o ich zleceniu specjalistom – w zależności od skali planowanych zadań i posiadanych kompetencji przez pracowników gminy. Wsparcie eksperckie powinno służyć ograniczeniu ryzyka w procesie tworzenia GPR (wynikających z niepełnej wiedzy na temat wymagań u.o.r.) realizowanych samodzielnie przez gminy, jak i zleczanych zewnętrznie.

W poprzedniej perspektywie finansowej za zarządzanie rewitalizacją w gminach najczęściej odpowiadały komórki zajmujące się programowaniem rozwoju i pozyskiwaniem na ten cel środków finansowych. Obecnie takie rozwiązanie wydaje się niewystarczające, przede wszystkim z uwagi na:

- całościowy charakter procesu,
- konieczność integracji działań wielu podmiotów realizujących poszczególne polityki publiczne wobec obszaru rewitalizacji,
- konieczność zabezpieczenia włączenia społecznego różnych kategorii interesariuszy – na etapie opracowywania, jak i wdrażania oraz oceny programu.

Zapisy programów rewitalizacji gmin województwa opolskiego ograniczają się najczęściej do wskazania jednostek odpowiedzialnych za poszczególne działania, nie ma w nich natomiast informacji, w jaki sposób program będzie zarządzany całościowo, kto i w jakich okolicznościach będzie podejmował decyzje związane z jego realizacją. Zasadniczym problemem jest niedobór kadry oddelegowanej do obsługi funkcjonujących w regionie programów. Z uwagi na kompleksowy charakter procesu oraz konieczność realnego włączenia społecznego interesariuszy niezbędne jest poszerzenie zespołu osób zajmujących się rewitalizacją, a także wypracowanie trwałych struktur zarządczych dla celów rewitalizacji w urzędach.

V.2 Zapotrzebowanie gmin opolskich w zakresie wsparcia rewitalizacji w perspektywie 2021-2027

Odpowiadając na pytanie o pożądany rodzaj wsparcia na działania rewitalizacyjne w latach 2021-2027, wszystkie gminy realizujące obecnie tę politykę, z wyjątkiem jednej, zadeklarowały potrzebę wsparcia zewnętrznego. Najwięcej, bo aż 30 z nich, wyraża zapotrzebowanie na bezzwrotne wsparcie ze środków unijnych, a 7 byłoby zainteresowanych także wsparciem zwrotnym z tego źródła. W następnej kolejności zainteresowaniem cieszy się bezzwrotne wsparcie pochodzące z innych programów krajowych (22 odpowiedzi) i z Programu Odnowy Wsi (20 odpowiedzi).

Analizie przyszłych potrzeb rewitalizacyjnych poddano również gminy wiejskie, które zostały wykluczone z możliwości prowadzenia działań rewitalizacyjnych przy wsparciu środków RPO WO 2014-2020 oraz 3 gminy miejsko-wiejskie, które do tej pory nie prowadziły tej polityki. Jak wynika z badania, w prawie połowie gmin nieposiadających programów rewitalizacji (48,72%) wskazano potrzebę wsparcia ze środków unijnych w perspektywie finansowej 2021-2027.

Tabela 49. Analiza potrzeb rewitalizacyjnych gmin wiejskich pod kątem perspektywy 2021-2027

Wyszczególnienie		Typ gminy		Razem
		miejsko-wiejska	wiejska	
Realizowanie zadań na podstawie innego dokumentu niż PR/GPR jest wystarczające	tak	0	3	3
	nie	4	5	9
	nie wiem/nie dotyczy	2	26	28
Potrzeba wsparcia z poziomu FUE 2021-2027	tak	3	16	19
	nie	2	18	20

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n=39.

Z badania form wsparcia finansowego wynika, iż gminy najczęściej oczekują bezwrotnego wsparcia w ramach regionalnego programu operacyjnego na lata 2021-2027 (FUE, projekt)²⁴. Tak zadeklarowało 30 samorządów posiadających obecnie programy rewitalizacji oraz 18 gmin bez PR. W grupie gmin bez doświadczeń w rewitalizacji równie często oczekuje się bezwrotnego wsparcia z innych programów krajowych (15 JST), jak i z programów wspierających odnowę wsi (17 JST). Za pozytywne należy jednak uznać fakt, że nieco ponad 40% respondentów z grupy z programami wskazuje jako pożądaną formę wsparcia korzystanie z efektu włączenia podmiotów prywatnych, co potwierdza wagę przypisywaną przez gminy podmiotom prywatnym dla skutecznego prowadzenia procesów rewitalizacji. Najmniejszym zainteresowaniem cieszy się finansowanie działań z pożyczek i kredytów (9 odpowiedzi), co wskazuje na duże przywiązanie do bezwrotnych form wsparcia.

W grupie gmin bez PR najmniejsze zainteresowanie wzbudziła możliwość pozyskania środków zwrotnych na działania rewitalizacyjne w ramach regionalnego programu operacyjnego na lata 2021-2027 (FUE, projekt). Chęć skorzystania z takiej formy wsparcia zadeklarowały jedynie gmina miejsko-wiejskiej Kolonowskie i wiejska Pokój. W tych samych 2 gminach i dodatkowo w gminie miejsko-wiejskiej Tułowice wskazano również gotowość do finansowania działań z kredytów i pożyczek. Również w gminie Kolonowskie i Pokój oraz w gminie wiejskiej Olszanka zadeklarowano włączenie podmiotów prywatnych w finansowanie procesu rewitalizacji. Odpowiedzi te trudno jednak uznać za miarodajne, biorąc pod uwagę, że obie te gminy miejsko-wiejskie nie podjęły się procesu rewitalizacji w bieżącym okresie, pomimo takiej możliwości. Mało prawdopodobne, aby przy braku doświadczeń, zaczęły go, wykorzystując najbardziej zaawansowane metody finansowania, które sprawiają trudności gminom z wieloletnim doświadczeniem w zakresie rewitalizacji.

Szczegółowe dane na temat poświadczonych form wsparcia dla działań rewitalizacyjnych w latach 2021-2027 prezentuje poniższa tabela.

²⁴ Na etapie opracowywania raportu odnoszono się do dokumentu odwołującego się do przyszłej perspektywy finansowej pt. „Fundusze Unii Europejskiej dla Opolskiego na lata 2021-2027 (projekt)”.

Tabela 50. Pożądane formy wsparcia finansowego potrzeb rewitalizacyjnych w przyszłej perspektywie finansowej

Typ gminy	Typ programu	Deklaracja potrzeby wsparcia z poziomu FUE 2021-2027	Inne formy wsparcia potrzeb rewitalizacyjnych gmin					
			bezwrotne wsparcie z FUE 2021-2027	zwrotne wsparcie z FUE 2021-2027	bezwrotne wsparcie z innych programów krajowych	bezwrotne wsparcie z programów odnowy wsi w okresie 2021-2027	korzystanie z efektu włączenia podmiotów prywatnych w finansowanie procesu rewitalizacji	finansowanie działań z kredytów i pożyczek
Gmina miejska	PR	3	3	1	3	1	2	2
w tym miasto na prawach powiatu	PR	1	1	0	1	0	0	0
Gmina miejsko-wiejska	PR	25	24	6	16	17	9	5
	GPR	2	2	0	2	1	1	1
	bez PR	3	3	1	3	3	1	2
Gmina wiejska	PR	1	1	0	1	1	1	1
	bez PR	36	15	1	12	14	2	1
Razem	PR	29	28	7	20	19	12	8
	GPR	2	2	0	2	1	1	1
	bez PR	39	18	2	15	17	3	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n=71.

W świetle danych dotyczących zapotrzebowania na środki finansowe na działania planowane w następnych latach, warto przeanalizować plany gmin co do sektorów wymagających wsparcia w ramach procesów rewitalizacji w perspektywie 2021-2027. Wśród działań rozwojowych planowanych po 2020 r. gminy najczęściej wskazują zagospodarowanie przestrzeni publicznych (28 wskazań w grupie gmin z PR oraz 16 bez PR), które wyrasta tym samym na największe wyzwanie rozwojowe gmin województwa opolskiego. Około dwie trzecie gmin do ważnych obszarów zalicza też interwencję w sferze technicznej (mieszkalnictwo i drogownictwo), sferze środowiskowej (ochronę powietrza) i społecznej (kultura i włączenie społeczne). W grupie gmin bez PR przodują jednak potrzeby w zakresie drogownictwa (18 JST) oraz ochrony powietrza (16 JST). Mniej respondentów wiąże przyszłe plany z rynkiem pracy i przedsiębiorczością (14 JST z PR, 6 bez PR, razem 28,16% odpowiedzi), edukacją (12 JST z PR, 10 bez PR, razem 31,00%) i dostępnością komunikacyjną (10 JST z PR, 8 JST bez PR, razem 25,35%). Z planów tych wynika, że wśród rodzajów interwencji przeważają te związane ze sferą przestrzenno-funkcjonalną i techniczną. Cieszyć za to może chęć prowadzenia działań w sferze środowiskowej, jak i kontynuacja przedsięwzięć w sferze społecznej. Na podstawie liczby odpowiedzi na pewno można stwierdzić to, że niedostateczną wagę wciąż przykładają się działaniom w sferze gospodarczej.

Szczegółowe dane na temat planowanych działań rozwojowych po 2020 r. przedstawia poniższa tabela.

Tabela 51. Planowane przez gminy województwa opolskiego działania rozwojowe po 2020 r.

Typ gminy	Typ programu	Działania rozwojowe obszaru problemowego po 2020 r.								
		drogownictwo	dostępność komunikacyjna	zagospodarowanie przestrzeni publicznych	ochrona powietrza	mieszkalnictwo	edukacja	kultura	włącznie społeczne	rynek pracy i przedsiębiorczość
Gmina miejska	PR	4	3	4	4	3	3	4	4	3
w tym miasto na prawach powiatu	PR	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Gmina miejsko-wiejska	PR	13	5	21	14	15	8	11	11	10
	GPR	2	1	2	1	2	0	2	2	1
	bez PR	3	0	3	3	2	2	2	2	1
Gmina wiejska	PR	1	1	1	1	1	1	1	1	0
	bez PR	15	8	13	15	4	8	9	8	5
Razem	PR	18	9	26	19	19	12	16	16	13
	GPR	2	1	2	1	2	0	2	2	1
	bez PR	18	8	16	18	6	10	11	10	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n=71.

W związku z tak zakreślonymi planami w nadchodzących latach gminy województwa opolskiego, które obecnie aktywnie prowadzą działania rewitalizacyjne, planują realizację szeregu projektów o charakterze rozwojowym. W głównej mierze mają odnosić się one do sfery przestrzenno-funkcjonalnej:

- uporządkowanie zdegradowanych przestrzeni publicznych – 30 odpowiedzi w grupie JST z PR oraz 15 JST bez PR i sfery technicznej;
- projekty z zakresu modernizacji, przebudowy zdegradowanych budynków – 24 odpowiedzi w grupie JST z PR oraz 16 JST bez PR,
- robot restauratorskich, konserwatorskich obiektów znajdujących się w rejestrze zabytków – 24 odpowiedzi w grupie JST z PR oraz 15 JST bez PR,
- rekultywacji/remediacji zdegradowanych obszarów mających na celu przywrócenie lub nadanie nowych funkcji użytkowych – 22 odpowiedzi w grupie JST z PR oraz 13 JST bez PR
- modernizacji infrastruktury technicznej – 20 odpowiedzi w grupie JST z PR oraz 17 JST bez PR.

Na drugą grupę planowanych projektów składają się przedsięwzięcia przyczyniające się do zwiększenia spójności społecznej, do których należą:

- projekty na rzecz integracji osób i rodzin wykluczonych bądź zagrożonych wykluczeniem – 17 wskazań w grupie JST z PR oraz 7 JST bez PR,
- stworzenie/wspieranie placówek świadczących usługi społeczne – 16 wskazań w grupie JST z PR oraz 13 JST bez PR,

- udzielenie wsparcia dla osób zamierzających rozpocząć prowadzenie działalności – 11 wskazań w grupie JST z PR oraz 4 JST bez PR,
- przedsięwzięcia zwiększające dostęp do opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 – 10 wskazań w grupie JST z PR oraz 11 JST bez PR,
- przyczyniające się do rozwoju kompetencji kluczowych i umiejętności uniwersalnych – po 8 wskazań zarówno w grupie z PR, jak i bez PR,
- projekty wsparcia aktywizacji zawodowej – 7 wskazań w grupie JST z PR oraz 5 JST bez PR,
- tworzenia stref bezpieczeństwa i zapobieganiem przestępczości – 8 wskazań w grupie JST z PR oraz 5 JST bez PR.

Szczegółowe dane na temat realizacji projektów z zakresu rozwoju lokalnego w następnej perspektywie finansowej zostały przedstawione w poniższej tabeli.

Tabela 52. Planowana realizacja projektów z zakresu rozwoju lokalnego przez gminy województwa opolskiego w perspektywie finansowej 2021-2027

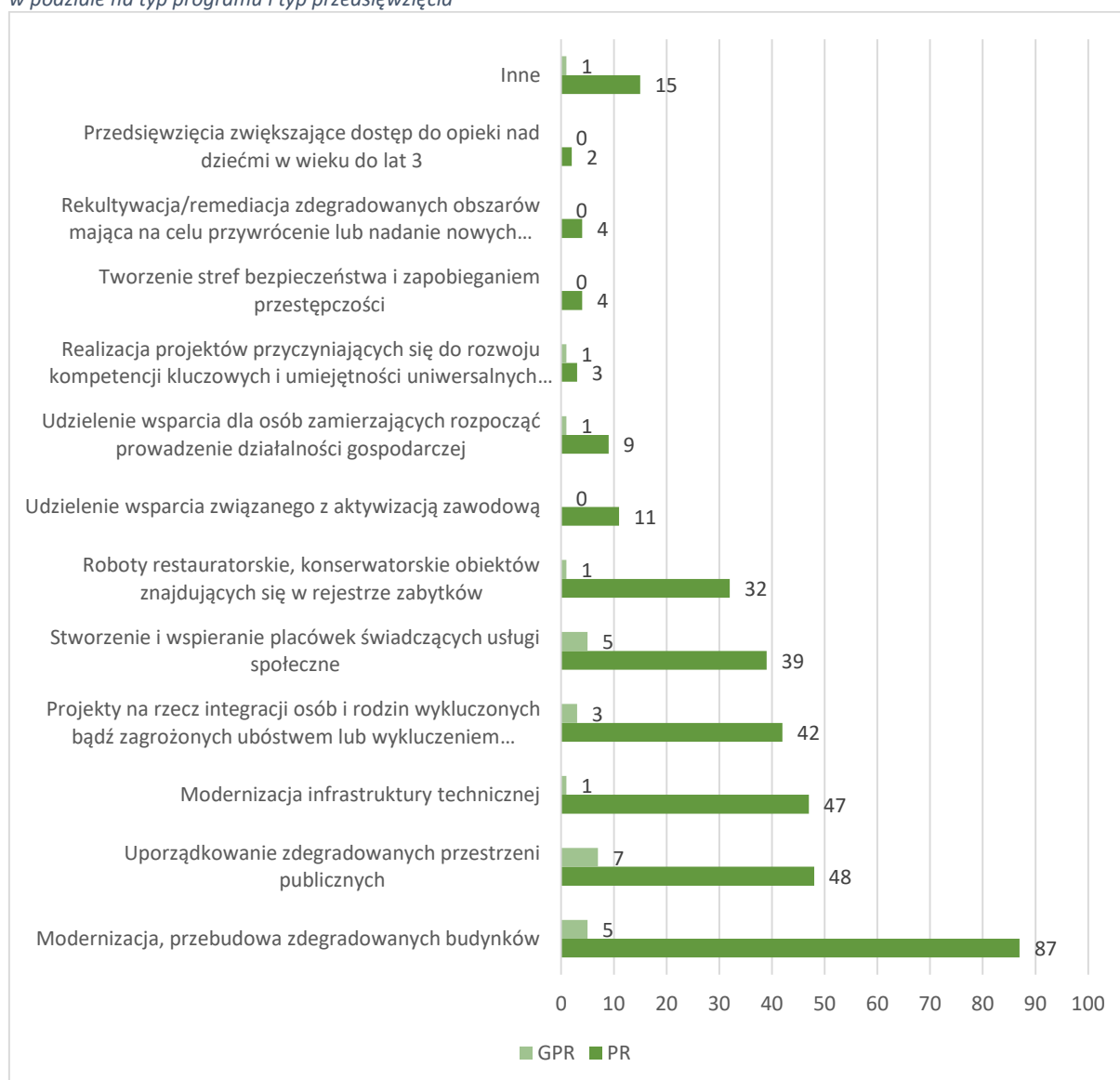
Typ gminy	Typ programu	Realizacja projektów z zakresu rozwoju lokalnego w perspektywie finansowej 2021-2027											
		uporządkowanie zdegradowanych przestrzeni publicznych	modernizacja, przebudowa zdegradowanych budynków	roboty restauratorskie, konserwatorskie obiektów znajdujących się w rejestrze zabytków	rekultywacja/remediacja zdegradowanych obszarów mająca na celu przywrócenie lub nadanie nowych funkcji użytkowych	modernizacja infrastruktury technicznej	projekty na rzecz integracji osób i rodzin wykluczonych bądź zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym	stworzenie/wspieranie placówek świadczących usługi społeczne	udzielenie wsparcia dla osób zamierzających rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej	przedsięwzięcia zwiększające dostęp do opieki nad dziećmi w wieku do lat 3	realizacja projektów przyczyniających się do rozwoju kompetencji kluczowych na rynku pracy	udzielenie wsparcia związanego z aktywizacją zawodową	tworzenie stref bezpieczeństwa i zapobieganiem przestępczości
Gmina miejska	PR	4	4	2	4	1	2	3	2	1	1	1	2
w tym miasto na prawach powiatu	PR	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0
Gmina miejsko-wiejska	PR	23	18	20	16	18	14	12	9	8	7	6	5
	GPR	2	1	2	1	1	1	1	0	1	0	0	1
	bez PR	3	3	3	2	3	1	3	0	3	2	1	0
Gmina wiejska	PR	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
	bez PR	12	13	12	11	14	6	10	4	8	6	4	5
Razem	PR	28	23	22	21	19	16	15	11	9	8	7	7
	GPR	2	1	2	1	1	1	1	0	1	0	0	1
	bez PR	15	16	15	13	17	7	13	4	11	8	5	5

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n=71

Z zestawienia wynika, iż w gminach województwa opolskiego potrzeby w zakresie poprawy stanu technicznego istniejącej zabudowy oraz zagospodarowania przestrzeni publicznych obszarów rewitalizacji nie zostały wyczerpane w bieżącej perspektywie i będą kontynuowane w kolejnej – pod warunkiem ponownego potwierdzenia degradacji terenów poddawanych obecnie odnowie. Jeśli bowiem w wyniku procesów diagnostycznych wskazywane będą do objęcia rewitalizacją inne tereny w badanych gminach, zakres zgłaszanych obecnie potrzeb ulegnie zmianie, gdyż powinien być odwzorowany z nowych uwarunkowań społeczno-gospodarczych i techniczno-przestrzennych.

Poniżej na schemacie zilustrowano główne typy projektów realizowanych przez gminy opolskie w bieżącej perspektywie. Dla porównania analizy tej dokonano z udziałem tego samego katalogu przedsięwzięć, w ramach którego gminy zgłaszały nowe potrzeby rewitalizacyjne dla perspektywy 2021-2027.

Schemat 15. Liczba projektów rewitalizacyjnych realizowanych przez gminy opolskie w perspektywie finansowej 2014-2020 w podziale na typ programu i typ przedsięwzięcia



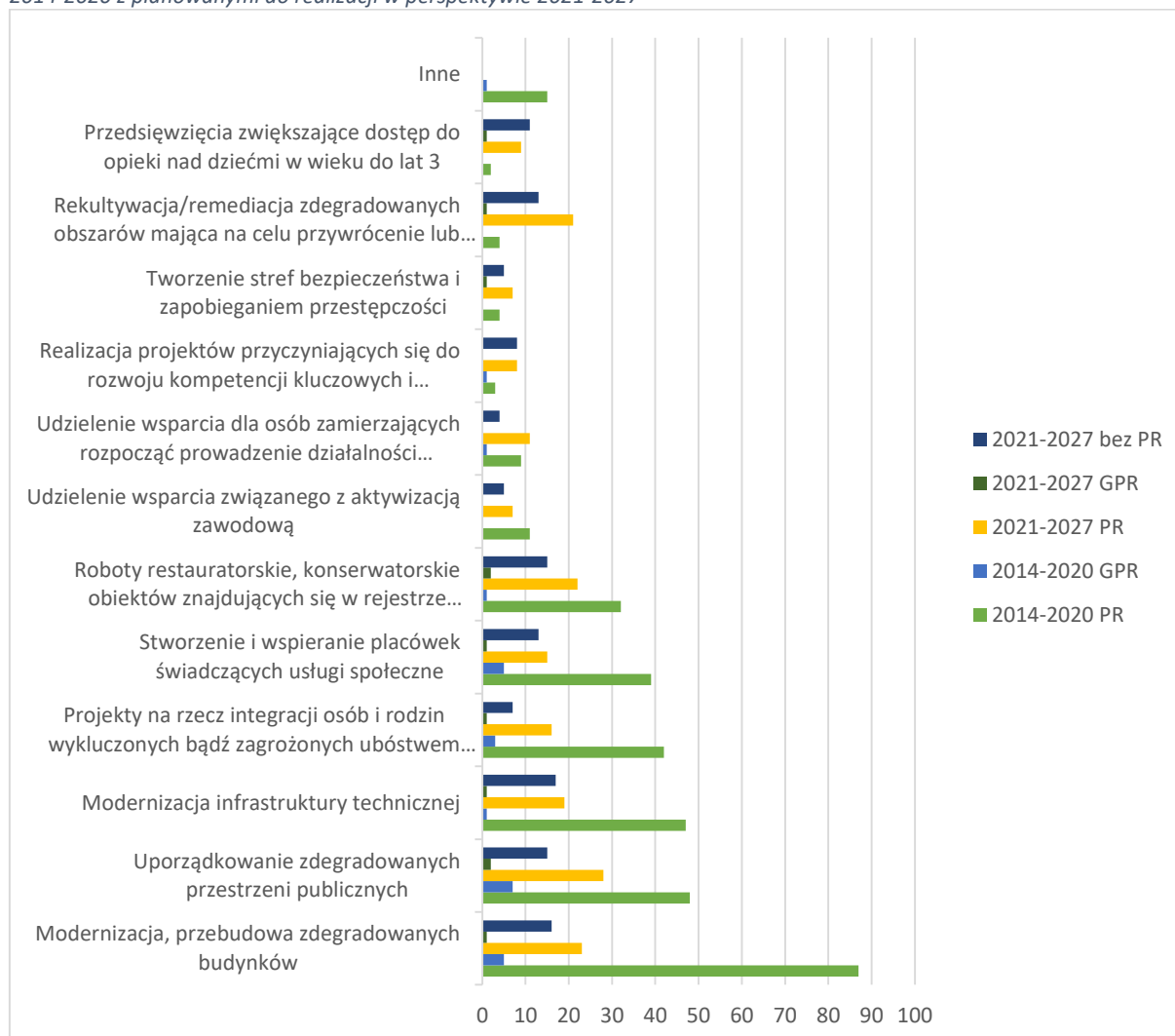
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania własnego, n=32.

W kategorii „Inne” mieszczą się projekty typu: budowa plenerowego akwarium, zagospodarowanie terenu na potrzeby pchlich targów, przystosowanie terenu inwestycyjnego, organizacja wydarzeń kulturalnych, rozwijanie czytelnictwa, konkursy literackie, działania promujące proces rewitalizacji, utworzenie ichtiologicznej ścieżki edukacyjnej, budowa pomostów do nauki wędkarstwa, organizacja koncertów, konkursów, festiwali, pikników, spacerów badawczych, wykładów, wycieczek historyczno-krajoznawczych, spotkań literackich i imprez w plenerze.

Ze schematu wynika, iż w bieżącej perspektywie najczęściej realizowanym typem projektu jest modernizacja zdegradowanych budynków – co czwarte przedsięwzięcie obejmowało tego typu zakres działań, w dalszej kolejności znalazło się zagospodarowanie przestrzeni publicznych (15% wszystkich projektów) oraz modernizacja infrastruktury technicznej (13% ogółu przedsięwzięć). Najbardziej gminy wdrażały zadania o charakterze gospodarczym i aktywizacji zawodowej, a także o charakterze środowiskowym, dotyczącym przywracania do użytkowania zdegradowanych biologicznie terenów.

Poniżej dla porównania zestawiono na schemacie główne typy projektów realizowanych przez gminy opolskie w bieżącej perspektywie oraz planowanych do realizacji w kolejnej (2021-2027).

Schemat 16. Porównanie typów projektów rewitalizacyjnych realizowanych przez gminy opolskie w perspektywie finansowej 2014-2020 z planowanymi do realizacji w perspektywie 2021-2027



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania własnego, n=32.

Z uwagi na dużą skalę niezrealizowanych działań rewitalizacyjnych w bieżącym okresie, obejmujących około 60% zamierzeń planowanych pierwotnie w programach, w przyszłej perspektywie będą dominowały niespełnione potrzeby gmin o charakterze technicznym i przestrzennym, przy założeniu utrzymania dotychczasowych granic obszarów rewitalizacji.

V.3 Zapotrzebowanie gmin opolskich na narzędzia wynikające z ustawy o rewitalizacji

Jeśli chodzi o zapotrzebowanie gmin województwa opolskiego na narzędzia ustawy o rewitalizacji w kontekście przyszłego tworzenia GPR, najwięcej, bo 8 (w tym 7 z LPR), jest zainteresowanych prawem pierwokupu nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji. Sześć spośród nich zamierza wprowadzić zakaz wydawania decyzji WZ, co wiąże się z koniecznością ochrony obszarów rewitalizacji przed niepożądanymi zmianami przestrzennymi wobec braku planów miejscowych. Tyle samo jest zainteresowanych możliwością udzielania bonifikat przy sprzedaży nieruchomości położonych na terenach Specjalnych Stref Rewitalizacji, jak i perspektywą pozyskania dodatkowych środków z Funduszu Dostępności na realizację przedsięwzięć rewitalizacyjnych poprawiających dostępność do obiektów publicznych dla osób ze szczególnymi potrzebami. Kolejne 4 gminy są zainteresowane możliwością pozyskania dopłaty do czynszów w przypadku inwestycji remontowych w SSR, co oznacza, że interwencja rewitalizacyjna w tych samorządach będzie m.in. dotyczyć przedsięwzięć mieszkaniowych. Warto dodać, że zainteresowane narzędziami zadeklarowały jedynie gminy miejsko-wiejskie, żadna gmina miejska i wiejska takie zainteresowania nie wyraziła.

Szczegółowe dane na temat zainteresowania gmin odnośnie do stosowania różnych narzędzi na etapie tworzenia gminnych programów rewitalizacji, jakie umożliwia ustawa o rewitalizacji zostały zaprezentowane w umieszczonych poniżej tabelach.

Tabela 53. Plany gmin opolskich w zakresie wykorzystania narzędzi ustawy o rewitalizacji (GPR) w podziale na typ gminy i typ programu

Typ gminy	Typ programu	Plany dotyczące narzędzi u.o.r. na etapie tworzenia GPR				
		wynikających z uchwały o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji - prawo pierwokupu nieruchomości	wynikających z uchwały o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji - zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy	wynikających z uchwały w sprawie przyjęcia GPR - bonifikata przy sprzedaży nieruchomości	możliwość pozyskania dopłaty do czynszów w przypadku inwestycji remontowych w SSR z ustawy o z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz.U. 2018 poz. 1540)	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
Gmina miejska	PR	0	0	0	0	0
w tym miasto na prawach powiatu	PR	0	0	0	0	0
Gmina miejsko-wiejska	PR	7	6	5	4	5
	GPR	1	0	0	0	1
Gmina wiejska	PR	0	0	0	0	0
Razem	PR	7	6	5	4	5
	GPR	1	0	0	0	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n=32.

Tabela 54. Plany gmin opolskich w zakresie wykorzystania narzędzi ustawy o rewitalizacji (SSR) w podziale na typ gminy i typ programu

Typ gminy	Typ programu	Plany dotyczące zastosowania narzędzi u.o.r. wynikających z SSR na etapie tworzenia GPR							
		dotacje do remontów nieruchomości położonych na terenie SSR	społeczne budownictwo czynszowe jako cel publiczny	ułatwienia w przekwaterowaniu i eksmisji najemców mieszkań w zasobie komunalnym w przypadku remontów	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	podwyższenie opłaty adiacenckiej	umożliwienie zaspokojenia roszczeń majątkowych w stosunku do wyremontowanych przez gminę nieruchomości w formie pieniężnej lub nieruchomości zamiennej	ułatwienie w prowadzeniu polityki remontowej w odniesieniu do wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy
Gmina miejska	PR	0	0	0	0	0	0	0	0
w tym miasto na prawach powiatu	PR	0	0	0	0	0	0	0	0
Gmina miejsko-wiejska	PR	8	5	6	2	5	2	3	7
	GPR	1	0	0	0	0	0	0	0
Gmina wiejska	PR	0	0	0	0	0	0	0	0
Razem	PR	8	5	6	2	5	2	3	7
	GPR	1	0	0	0	0	0	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n=32.

Tabela 55. Plany gmin opolskich w zakresie wykorzystania narzędzi ustawy o rewitalizacji (MPR) w podziale na typ gminy i typ programu

Typ gminy	Typ programu	Chęć zastosowania narzędzi u.o.r. wynikających z MPR na etapie tworzenia GPR						
		ograniczenie niektórych form prowadzenia działalności handlowych i usługowych	wprowadzenie zmian w organizacji ruchu	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	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	określenie szczegółowych zasad kształtowania zabudowy, w tym ustalenia charakterystycznych cech elewacji budynków	szczegółowe 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
Gmina miejska	PR	0	0	0	0	0	0	0
w tym miasto na prawach powiatu	PR	0	0	0	0	0	0	0
Gmina miejsko-wiejska	PR	6	6	1	4	4	8	3
	GPR	0	0	0	1	0	1	0
Gmina wiejska	PR	0	0	0	0	0	0	0
Razem	PR	6	6	1	4	4	8	3
	GPR	0	0	0	1	0	1	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n=32.

Wśród ankietowanych gmin największym zainteresowaniem spośród narzędzi dostępnych w ramach Specjalnych Stref Rewitalizacji cieszyły się dotacje do remontów nieruchomości. Osiem gmin posiadających LPR/PR i jedna gmina z GPR są zainteresowane użyciem tego narzędzia. Również gminy miejsko-wiejskie są zainteresowane ułatwieniami w przekwaterowaniach i eksmisjach najemców mieszkań (6 JST), a kolejnych 7 – ułatwieniami w prowadzeniu polityki remontowej w odniesieniu do wspólnot mieszkaniowych. Inne 5 gmin zamierza realizować inwestycje celu publicznego w postaci społecznego budownictwa czynszowego i skorzystać z ułatwień w ustalaniu kręgu stron w postępowaniach administracyjnych. Oznacza to, że narzędzia ustawy rewitalizacji zostaną użyte w przyszłej perspektywie w odniesieniu do interwencji planowanej do realizacji wobec sektora mieszkaniowego w gminach miejsko-wiejskich.

Niewiele samorządów zainteresowanych jest natomiast podwyższaniem opłat adiacenckich i wywłaszczeniami. Mało gmin zamierza też korzystać z ułatwień w zaspokajaniu roszczeń majątkowych w stosunku do wyremontowanych nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji. Jest to po części związane ze specyfiką Opolszczyzny, stanowiącej fragment „Ziem Odzyskanych”, gdzie z reguły nie występuje problem nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Przypadki porzuconych i opuszczonych nieruchomości są sporadyczne i nie koncentrują się na obszarach rewitalizacji, stąd gminy nie mają potrzeby na te narzędzia. Własność nieruchomości na tych terenach została przeniesiona dekretem z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych oraz byłego Wolnego Miasta Gdańska (Dz.U. z 1946 r. nr 49, poz. 279) na rzecz Skarbu Państwa, co ogranicza możliwość zgłaszania roszczeń odszkodowawczych przez przedwojennych właścicieli.

Natomiast jeśli chodzi o rozwiązania dostępne w ramach miejscowego planu rewitalizacji, największym zainteresowaniem będą się cieszyć koncepcje zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych oraz organizacji ruchu na drogach publicznych, na które wskazało 9 gmin, a także ograniczenie niektórych form prowadzenia działalności handlowych i usługowych (6 JST). Niektóre gminy planują skorzystać z możliwości określenia szczegółowych zasad kształtowania zabudowy (4 JST) oraz zasad urządzania i utrzymywania ogólnodostępnego ciągu pieszego (5 JST). Trzy gminy planują wykorzystać umowę urbanistyczną, a najmniejszym zainteresowaniem cieszy się możliwość zezwalania elementów trakcji, znaków i sygnałów drogowych na zakładanie na obiektach budowlanych (1 JST).

Narzędziami wynikających z SSR i MPR są zainteresowane jedynie gminy miejsko-wiejskie, nie jest nimi zainteresowana żadna gmina miejska ani wiejska z Opolszczyzny.

Podsumowując, gminy opolskie zamierzają w przyszłości korzystać z tych narzędzi proponowanych w u.o.r., które głównie służą wsparciu modernizacji sektora mieszkaniowego. Oznacza to, że w przyszłej perspektywie interwencja w zasobie mieszkaniowym będzie istotnym elementem polityki rewitalizacyjnej.

VI. Dobre praktyki i zalecenia dla gmin prowadzących politykę rewitalizacyjną w województwie opolskim

W efekcie przeprowadzonego badania programów rewitalizacji funkcjonujących w województwie opolskim została stwierdzona konieczność:

- podniesienia jakości zapisów programów rewitalizacji,
- poprawy efektywności procesów rewitalizacji,
- uszczegółowienia sposobów zarządzania procesami rewitalizacji,
- zmiany mechanizmów finansowania procesów rewitalizacji.

W zapisach programów rewitalizacji szczególnego wzmocnienia wymaga **idea obszaru zdegradowanego**, które w części gmin zostały wyznaczone w sposób nadmiarowy, utrudniając realizację zasady koncentracji procesu. Konieczne jest również **udowodnienie dominacji sfery społecznej** w procesie wyboru obszaru, a także zasad wykorzystania potencjału pozostałych sfer pozaspółecznych przy wytyczaniu obszaru zdegradowanego. Dołączanie do obszarów rewitalizacji terenów niezamieszkałych wymaga zastosowania procedury określonej w art. 10 ust. 2 u.o.r. W procedurze tej szczególny wpływ na strukturę programu, a także cały proces, ma **wydzielenie podobszarów rewitalizacji, umożliwiające etapowanie procedury dochodzenia do narzędzi u.o.r.**

Wdrażanie rewitalizacji z użyciem narzędzi u.o.r. wymaga **trwałego osadzenia systemu zarządzania procesem w strukturze zarządzania gminą**, sprawnych procedur wdrożeniowych, a także **zwiększenia zasobów kadrowych planowanych do realizacji polityki rewitalizacyjnej**. W praktyce gmin najczęściej stosowanym rozwiązaniem jest interdyscyplinarny zespół zadaniowy, powoływany zarządzeniem wójta/burmistrza/prezydenta w ramach struktury urzędu gminy. Często jednak zdarza się, że powołanie zespołu następuje z pominięciem identyfikacji zadań w zakresie rewitalizacji w obrębie istniejącego regulaminu organizacyjnego. Może to rodzić problemy związane z brakiem odpowiedzialności urzędniczej za podejmowane decyzje przez członków zespołu. W sytuacji podjęcia decyzji o powołaniu takiego zespołu, rekomenduje się identyfikację zadań z zakresu rewitalizacji poszczególnym komórkom merytorycznym w ramach istniejącego regulaminu organizacyjnego gminy.

Należy też zwiększyć **wymogi co do systemów monitorowania rewitalizacji**, również w odniesieniu do aktualizowanych obecnie programów przyjmowanych w trybie u.s.g. Monitorowanie powinno obowiązkowo uwzględniać pomiar efektów odnoszonych do zjawisk kryzysowych obszarów rewitalizacji.

Trzeba również **wzmocnić działania włączeniowe na etapie wdrażania i monitorowania rewitalizacji**, co zostało ograniczone w bieżącej perspektywie prowadzenia działań przez gminy. Kluczową rolę w nowej perspektywie będą w tym zakresie odgrywać Komitety Rewitalizacji. Realizacja zasady partnerstwa wymaga pełnego zaangażowania podmiotów publicznych w proces komunikacji z partnerami prywatnymi w całym cyklu życia programu, w tym w szczególności na etapie jego wdrażania i monitorowania.

Istotnym problemem procesów rewitalizacji w województwie opolskim jest zbyt duża skala potrzeb rewitalizacyjnych w stosunku do możliwości finansowych gmin i dostępnych źródeł finansowania rewitalizacji. W przypadku planowanych gminnych programów rewitalizacji obowiązek umieszczenia podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, których realizatorem jest gmina, w wieloletniej prognozie finansowej z chwilą uchwalenia GPR ograniczy znacząco liczbę projektów w programach,

a jednocześnie podnieść skuteczność ich realizacji w związku z zapewnieniem finansowania w budżecie. W grupie gmin miejsko-wiejskich planujących opracowanie GPR należy szczególnie akcentować **konieczność poprawy efektywności procesu w odniesieniu do mechanizmu jego finansowania**. Ograniczenie liczby projektów gminnych powinno być zrekompensowane wzrostem liczby projektów z sektora prywatnego, co należy zabezpieczyć w procesie włączenia społecznego, realizowanego konsekwentnie od wczesnego etapu programowania rewitalizacji. Na skalę potrzeb rewitalizacyjnych ma również wpływ zasięg obszaru rewitalizacji (i liczba podobszarów rewitalizacji) – **rekomenduje się wyznaczanie obszarów rewitalizacji dostosowanych wielkością i skalą potrzeb do możliwości organizacyjnych i budżetowych gminy**.

Poniżej zaprezentowano wykaz dobrych praktyk wypracowanych przez gminy realizujące procesy rewitalizacji w oparciu o u.o.r., jako inspirację do wykorzystania przez gminy opolskie przy tworzeniu i wdrażaniu gminnych programów rewitalizacji w obecnej i przyszłej perspektywie.

Tabela 56. Dobre praktyki wypracowane przez gminy realizujące procesy rewitalizacji w oparciu o gminny program rewitalizacji

	Temat dobrej praktyki	Przykład dobrej praktyki	Uzasadnienie wyboru dobrej praktyki
Programowanie rewitalizacji			
1.	Włączanie terenów niezamieszkałych do obszarów rewitalizacji	Uchwała nr XIV/119/16 Rady Gminy Kościelisko z dnia 9 lutego 2016r. w sprawie: wyznaczenia obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji na terenie Gminy Kościelisko Gminny Program Rewitalizacji dla Gminy Kościelisko na lata 2016-2022	Gmina Kościelisko została podzielona na 17 jednostek analitycznych, które obejmowały okręgi wyborcze wyznaczone przez Uchwałę nr XVIII/133/2012 Rady Gminy Kościelisko z dnia 19 września 2012. Kryterium podziału obejmowało liczbę ludności w poszczególnych jednostkach. Obszar zdegradowany objął 2 okręgi w Sołectwie Kościelisko i Sołectwie Witów oraz 2 w Dzianiszu. Do obszaru zdegradowanego zostały włączone tereny powojkowe położone we wsi Kościelisko. W diagnozie delimitacyjnej udowodniono występowanie kryzysu na tym terenie w wymiarze technicznym (degradacja zabudowy), przestrzenno-funkcyjnym (utrata dotychczasowych funkcji obszaru) oraz społecznym (niski poziom bezpieczeństwa). Wskazano również zakres powiązań działań dedykowanych terenom powojkowym z celami rewitalizacji dla Gminy Kościelisko.
2.		Uchwała nr 277/XV/2016 Rady Miasta Płocka z dnia 26 stycznia 2016 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na terenie miasta Płocka	Gmina Płock została podzielona na 21 jednostki – osiedla wytyczone na podstawie analizy zróżnicowania wewnątrzmięjskiego, przy czym pominięto teren przemysłowy PKN ORLEN stanowiący odrębną strukturę. Wyliczenia danych dla poszczególnych jednostek (osiedli) dokonano po zastosowaniu niezbędnej korekty w celu uzyskania zgodności z danymi ogólnomiejskimi. Do obszaru zdegradowanego weszło 6 jednostek zamieszkałych oraz dwie jednostki niezamieszkała – tereny byłej Cukrowni Borowiczki i zakładów odzieżowych Cotex. W trakcie diagnozy delimitacyjnej wykazano panujący na tych terenach poprzemysłowy kryzys w sferze gospodarczej i przestrzenno-funkcyjnej, którego przezwyciężenie poprawi szczególnie sytuację społeczną mieszkańców OR.
3.	Procedura przygotowania gminnego programu rewitalizacji	Gminny Program Rewitalizacji Miasta Wałbrzycha na lata 2016–2025 przyjęty uchwałą nr XXIX/385/2016 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 18 października 2016 r.	Procedura przygotowania GPR Wałbrzycha poza obowiązkowymi elementami została poszerzona o szeroką partycypację społeczną, uwzględniając rolę różnorodnych środowisk i grup społecznych w procesie rewitalizacji. Wypracowane ustalenia podczas spotkań konsultacyjnych, spacerów po obszarze rewitalizacji czy warsztatów dla liderów lokalnych zostały wykorzystane do sformułowania treści GPR w zakresie diagnozy obszaru rewitalizacji, wizji i celów rewitalizacji oraz wskazania przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Zaangażowanie społeczne na etapie programowania rewitalizacji uruchomiło w kolejnej fazie proces budowania partnerstw lokalnych na potrzeby wdrożenia GPR na każdym z 6 podobszarów rewitalizacji.
4.		Gminny Program Rewitalizacji Miasta Wieliczka przyjęty uchwałą nr XXXI/372/2017 Rady Miejskiej w Wieliczce z dnia 26 stycznia 2017 r.	Procedura przygotowania GPR Miasta Wieliczki objęła wszystkie obowiązkowe elementy. Uchwałą ta wyróżnia się z powodu klarownego omówienia i uzasadnienia, obejmującego odwołanie do przyjętej wcześniej uchwały w sprawie wyznaczenia na terenie miasta Wieliczka obszaru zdegradowanego i rewitalizacji, a także podanie powodu opracowania dokumentu i chęci podjęcia działań rewitalizacyjnych oraz znaczenia partycypacji społecznej w planowanym procesie.
5.	Szczegółowa diagnoza obszaru rewitalizacji	Gminny Program Rewitalizacji Miasta Jordanowa na lata 2016-2022 przyjęty uchwałą nr XXVII/234/2017 Rady Miasta	GPR Miasta Jordanowa zawiera bardzo szczegółową inwentaryzację czynników kryzysowych oraz potencjałów podobszarów rewitalizacji w podziale na 5 sfer oraz źródła pozyskania danych; diagnoza dla poszczególnych podobszarów została syntetycznie omówiona w podziale na obszary problemowe wraz z określeniem przyczyn, konsekwencji, potrzeb, a także ze wskazaniem możliwości ich rozwiązania.

		Jordanowa z dnia 28 kwietnia 2017 r.	
6.		Gminny Program Rewitalizacji dla Gminy Starachowice na lata 2016-2025 przyjęty uchwałą nr IV/1/2017 Rady Miejskiej w Starachowicach z dnia 31 marca 2017 r.	O wadze, jaką autorzy GPR Gminy Starachowice przypisali pogłębionej diagnozie, świadczy to, że zajmuje ona prawie 30% objętości dokumentu Składa się na nią szczegółowa analiza zjawisk kryzysowych w podziale na 5 sfer problemowych, przy czym szczególnie drobiazgowo została zdiagnozowana sfera społeczna, poprzedzona wprowadzeniem dotyczącym sytuacji demograficznej obszaru rewitalizacji. Zidentyfikowano także lokalne potencjały. Zidentyfikowanym problemom i potencjałom przypisano indywidualne oznaczenia wykorzystane w części strategicznej programu w matrycach pokazujących powiązanie celów i kierunków działań z pogłębioną diagnozą.
7.	Wizja stanu obszaru po przeprowadzeniu rewitalizacji	Gminny Program Rewitalizacji dla Gminy Bystra-Sidzina na lata 2016-2022 przyjęty uchwałą nr XXIV/183/17 Rady Gminy Bystra Sidzina z dnia 16 marca 2017 r.	W GPR dla Gminy Bystra-Sidzina wizja nie zamyka się w standardowej formule, ale obejmuje opis stanu każdego podobszaru po faktycznym rozwiązaniu jego problemów, wraz z opisem wpływu efektów rewitalizacji na całą gminę. W wizji następuje integracja polityki rewitalizacyjnej, prowadzonej w oparciu o wiele drobnych podobszarów rewitalizacji wyznaczonych na terenie tej gminy.
8.		Gminny Program Rewitalizacji dla miasta Łodzi 2026+ przyjęty uchwałą nr XXXV/916/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 września 2016 r.	W GPR dla miasta Łodzi 2026+ wizja obszaru rewitalizacji po zakończeniu działań rewitalizacyjnych w sposób szczegółowy odnosi się do głównych sfer problemowych planowanych do rozwiązania za pomocą narzędzi rewitalizacji. Opisuując stan docelowy obszaru rewitalizacji, skoncentrowano się na interesariuszach procesu. Opis ten pokazuje, jak będzie się żyć mieszkańcom i jakie zyskają szanse, mieszkając tu i pracując. Ponadto, wizją zachęca nowych aktorów do zamieszkania lub podjęcia działań na obszarze rewitalizacji.
9.	Cele i kierunki działań	Gminny Program Rewitalizacji Miasta Jordanowa na lata 2016-2022 przyjęty uchwałą nr XXVII/234/2017 Rady Miasta Jordanowa z dnia 28 kwietnia 2017 r.	W GPR Miasta Jordanowa cele programu zostały wprost wyprowadzone z wniosków wyływających z pogłębionej diagnozy, kierunki działań stanowią logiczne rozwinięcie celów i wprost wynikają ze zidentyfikowanych tam problemów.
10.		Gminny Program Rewitalizacji. Bytom 2020+ przyjęty uchwałą nr XXXVIII/487/17 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 27 lutego 2017 r.	GPR Bytomia zawiera opis hierarchii celów – strategicznych i operacyjnych oraz podporządkowanych tym ostatnim kierunków działań, które są logiczną odpowiedzią na zidentyfikowane problemy obszaru rewitalizacji. Cele i kierunki zostały także ujęte w matrycy logicznej przedsięwzięć rewitalizacyjnych, stanowiącej załącznik programu.
11.	Opisy przedsięwzięć rewitalizacyjnych	Gminny Program Rewitalizacji Gminy Krzeszowice na lata 2015-2022 przyjęty uchwałą nr XXIX/319/2017 Rady Miejskiej w Krzeszowicach z dnia 23 lutego 2017 r.	W GPR gminy Krzeszowice zapewniono w wykazie przedsięwzięć podstawowych pełną reprezentatywność środowiska lokalnego, gdzie obok projektów gminnych umieszczono projekty wszystkich najważniejszych grup interesariuszy (12 projektów na 26 z listy podstawowej). Zaangażowanie dużej liczby podmiotów zewnętrznych w realizację przedsięwzięć rewitalizacyjnych zabezpiecza w pełni realizację zasady komplementarności problemowej, a także zasady partnerstwa i partycypacji we wdrażaniu programu, umożliwiając osiągnięcie wysokiej efektywności procesu.
12.		Gminny Program Rewitalizacji dla miasta Łodzi 2026+ przyjęty uchwałą nr XXXV/916/16 Rady	Opis przedsięwzięć podstawowych zawartych w GPR dla miasta Łodzi wyróżnia się z kilku powodów. Oprócz informacji na temat powiązań z określonymi celami operacyjnymi, opisu celu i przedmiotu projektu, a także jego lokalizacji, realizatora i szacunkowych ram finansowych zawiera też opis oddziaływania na zdiagnozowany kryzys i prognozowane

		Miejskiej w Łodzi z dnia 28 września 2016 r.	rezultaty wraz ze sposobem oceny, w tym określenie wielkości wskaźnika – wartości bazowej i docelowej oraz podaniu źródła pozyskania informacji. Opisowi towarzyszą dwie macierze, z których jedna pokazuje powiązania między przedsięwzięciami, a druga – powiązania między przedsięwzięciami a celami operacyjnymi. Macierze w przejrzysty sposób zaświadcza o kompleksowości i zintegrowanym charakterze planowanej interwencji.
13.	Przedsięwzięcia rewitalizacyjne poza obszarem rewitalizacji	Gminny Program Rewitalizacji Miasta Bochnia na lata 2017-2026 przyjęty uchwałą nr XXXIII/289/17 Rady Miasta Bochnia z dnia 27 kwietnia 2017 r.	GPR Bochni przewiduje realizację co najmniej 6 projektów poza obszarem rewitalizacji. Dla każdego z projektów przedstawiono wyczerpujące uzasadnienie, wykazując bezpośrednie oddziaływanie projektu na obszar rewitalizacji lub w kilku przypadkach pośrednie oddziaływanie projektów na całą gminę.
14.		Gminny Program Rewitalizacji. Bytom 2020+ przyjęty uchwałą nr XXXVIII/487/17 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 27 lutego 2017 r.	W GPR Bytomia uwzględniono 3 projekty, które realizowane są częściowo poza obszarem rewitalizacji. Pierwszy z nich dotyczy adaptacji terenów poprzemysłowych i udostępnienia zrewaloryzowanej przestrzeni rekreacyjno-sportowo-przyrodniczej mieszkańcom pobliskich podobszarów rewitalizacji. Pozostałe projekty dotyczą szkół zawodowych, do których uczęszczają uczniowie z obszar – w założeniu poprawa warunków kształcenia ma polepszyć sytuację młodych ludzi z obszaru na rynku pracy.
15.	Opis struktury zarządzania realizacją programu	Gminny Program Rewitalizacji dla Gminy Słomniki na lata 2016-2021 przyjęty uchwałą nr XXIX/344/17 Rady Miejskiej w Słomnikach z dnia 22 czerwca 2017 r.	Opis systemu zarządzania GPR dla Gminy Słomniki obejmuje cały cykl życia programu rewitalizacji i dotyczący procesu przygotowania, wdrażania, monitorowania i oceny GPR. Opis ten zawiera: strukturę zarządzania, zakres zadań i odpowiedzialności różnych podmiotów zaangażowanych w realizację GPR. W GPR opisano prawidłowo zaangażowanie w proces wdrażania mieszkańców obszaru rewitalizacji i całej gminy, lokalnych aktywistów, przedsiębiorców, organizacje pozarządowe i stowarzyszenia. Przedstawiono harmonogram realizacji projektów. Ponadto opisano finansowy aspekt zarządzania GPR. Uwzględniono też rolę Komitetu ds. Rewitalizacji jako komórki opiniodawczo-doradczej w sprawach związanych z opracowaniem i wdrażaniem GPR oraz oceną przebiegu procesu rewitalizacji.
16.		Gminny Program Rewitalizacji Miasta Gdyni na lata 2017-2026 przyjęty uchwałą nr XXX/721/17 przez Radę Miasta Gdyni z dnia 29 marca 2017 r.	Zarządzanie procesem GPR Miasta Gdyni, za który odpowiada prezydent miasta przy wsparciu kolegium doradczego, podzielono na koordynację strategiczną i operacyjną. Za tę pierwszą jest odpowiedzialny wiceprezydent ds. innowacji, który działa przy wsparciu Zespołu Strategicznego. Koordynacją operacyjną zajmuje się natomiast Laboratorium Innowacji Społecznych (LIS) – specjalna jednostka miejska, która odpowiada za koordynację zadań własnych miasta wynikających z przepisów ustawy o rewitalizacji. LIS odpowiada za wdrożenie i monitorowanie projektów społecznych i inwestycyjnych, jak i współpracę z UM przy opracowaniu i aktualizacji GPR i koordynację prac Zespołu Strategicznego.
17.	System monitorowania i oceny w powiązaniu z diagnozą oraz celami programu	Gminny Program Rewitalizacji dla Miasta Zakopane na lata 2016–2023 przyjęty uchwałą nr XXXIV/523/2017 Rady Miasta Zakopane z dnia 18 maja 2017 r.	W GPR Zakopanego przedstawiono prawidłowy sposób pomiaru efektów wdrażania programu, odnosząc go do problemów wynikających z diagnozy oraz poszczególnych celów programu – w podziale na podobszary rewitalizacji. Dobrą praktyką jest monitorowanie zmian otoczenia zewnętrznego programu, co założono w tym programie. Przyjęto, że Operator rewitalizacji raz do roku będzie analizował podstawowe wskaźniki rozwoju społeczno-gospodarczego (np. wskaźnik bezrobocia, inflacji, wzrostu PKB) celem ustalenia możliwego wpływu sytuacji zewnętrznej na zjawiska i procesy zachodzące na obszarze rewitalizacji.
18.		Gminny Program Rewitalizacji Miasta Leszna na lata 2017-2027 przyjęty uchwałą nr XLI/530/2017	GPR Miasta Leszna cechuje się szczegółowym potraktowaniem systemu monitoringu podzielonego na monitorowanie podstawowych parametrów, monitorowanie na płaszczyźnie operacyjnej i na płaszczyźnie strategicznej, obejmując tym samym bieżącą ocenę postępów z realizacji przedsięwzięć, ocenę stopnia osiągnięcia celów programu, jaki i dokonywaną co 2 lata ocenę skutków wywoływanych przez prowadzony proces rewitalizacji. Ta ostatnia ocena odbywa się na

		Rady Miejskiej Leszna z dnia 26 października 2017 r.	podstawie rozbudowanego systemu wskaźników uwzględniających wskaźnik wynikający z delimitacji OR, wskaźnik bazowy, obliczony na etapie wyznaczania obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, oraz wskaźnik uwzględniający aktualne wartości.
19.	Przesłanki ustanowienia Specjalnej Strefy Rewitalizacji	Gminny Program Rewitalizacji. Bytom 2020+ przyjęty uchwałą nr XXXVIII/487/17 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 27 lutego 2017 r.	Bytom jest pionierem w zakresie wykorzystania narzędzi przewidzianych w ustawie o rewitalizacji. Jako jedna z pierwszych gmin przygotował i ustanowił Specjalną Strefę Rewitalizacji (SSR). Analizę zasadności ustanowienia SSR przeprowadzono już na wczesnym etapie tworzenia programu. Do tego celu posłużyło opracowanie „ Metodyka przeprowadzania analizy przy ustanawianiu Specjalnej Strefy Rewitalizacji na przykładzie Bytomia ”, które może z założenia ma służyć też innym gminom pracującym nad GPR.
20.		Gminny Program Rewitalizacji Miasta Wałbrzycha na lata 2016-2025 przyjęty uchwałą nr XXIX/385/2016 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 18 października 2016 r.	Wałbrzych, który oprócz Bytomia i Łodzi także realizował pilotaż w zakresie rewitalizacji, w ramach tego projektu przeprowadził własną analizę dotyczącą optymalnego wykorzystania narzędzi SSR w ramach przygotowywanego GPR. Efektem jest dokument „ Analiza optymalnego wykorzystania w Wałbrzychu narzędzi Specjalnej Strefy Rewitalizacji ” zawierający rekomendacje dla władz miasta na temat możliwych narzędzi, jak i poszerzający wiedzę o podejściu do nich w procesach rewitalizacji.
21.	Realizacja programu w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego	Gminny Program Rewitalizacji Miasta Wałbrzycha na lata 2016-2025 przyjęty uchwałą nr XXIX/385/2016 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 18 października 2016 r.	GPR Miasta Wałbrzycha wskazał niezbędne zmiany w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wynikające z zapisów programu. W wyniku zapisów GPR wszczęto procedurę aktualizacji studium, które w zmienionej wersji przyjęto Uchwałą Nr XII/107/19 Rady Miejskiej Wałbrzycha w dniu 27 czerwca 2019 r. Gminny Program Rewitalizacji wskazał również miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego konieczne do zmiany w związku z zapisami programu. Procedura ich zmiany jest w toku.
22.		Gminny Program Rewitalizacji Miasta Włocławek na lata 2018-2028 przyjęty uchwałą nr XLVI/91/2018 Rady Miasta Włocławek z 17 lipca 2018 r.	W GPR Miasta Włocławek wskazano zakres niezbędnych zmian w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zapisy przygotowywanego obecnie suikzp, nad którym prace podjęto w 2019 r., będą uwzględniać zmiany struktury funkcjonalno-przestrzennej Śródmieścia, gdzie znajduje się obszar rewitalizacji, obejmą także wskazanie Specjalnej Strefy Rewitalizacji i terenu przeznaczzonego pod realizację celu publicznego w postaci społecznego budownictwa czynszowego.
23.	Przygotowanie gminnego programu rewitalizacji w przypadku podziału na podobszary	Płocki Program Rewitalizacji przyjęty uchwałą nr 492/XXVIII/2017 Rady Miasta Płocka z dnia 31 stycznia 2017 r. w sprawie zmiany uchwały nr 442/XXV/2016 Rady Miasta Płocka z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie przyjęcia gminnego programu rewitalizacji pod nazwą Płocki Program Rewitalizacji	Obszar rewitalizacji w Płocku składa się z 4 podobszarów, co ma skutek dla struktury gminnego programu rewitalizacji. Każdy z podobszarów rewitalizacji w Płocku ma inną specyfikę (obszar historycznej zabudowy, obszar przemysłowy, tereny osiedli mieszkaniowych), która różnicuje katalog zjawisk kryzysowych, potrzeb i w konsekwencji zakres interwencji rewitalizacyjnej. Część diagnostyczna i zarządcza Płockiego Programu Rewitalizacji przygotowana została w podziale na poszczególne podobszary. W GPR opracowano odrębne wizje dla każdego podobszaru oraz cele i kierunki działań, a także przedsięwzięcia. Również monitorowanie realizowane jest w podziale na podobszary rewitalizacji.
24.		Gminny Program Rewitalizacji Miasta Wałbrzycha na lata 2016-	Policentryczny rozwój Wałbrzycha, miasta składającego się z oddzielnych osad, wywarł decydujący wpływ na sposób opracowania GPR. W strukturze dokumentu uwzględniono bowiem te historyczne i przestrzenne uwarunkowania, które

		2025 przyjęty uchwałą nr XXIX/385/2016 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 18 października 2016 r.	przełożyły się także na obszar rewitalizacji, złożony z 6 nieposiadających wspólnych granic podobszarów. Dla każdego z nich opracowano oddzielną diagnozę zjawisk kryzysowych, występujących w nich problemów, potrzeb, ale też wyróżniających ich potencjałów. Dla każdego podobszaru wyznaczono wyprowadzone z poszczególnych diagnoz cele i kierunki działań, wreszcie dla każdego z nich zaproponowano oddzielne przedsięwzięcia. Na ich podstawie zaproponowano dopiero uwspólnioną wizję OR, a następnie cele strategiczne wraz z odpowiadającymi im kierunkami działań.
Wdrażanie programu rewitalizacji			
25.	Organizacja zarządzania procesem	Gminny Program Rewitalizacji na lata 2015-2025 przyjęty uchwałą nr XXXVI/335/17 Rady Miejskiej w Skarszewach z dnia 28 grudnia 2017 r. Zarządzenie nr 117/WFE/2019 Burmistrza Skarszew z dnia 14 czerwca 2019 r. w sprawie powołania Zespołu ds. Rewitalizacji	Powołany przez Burmistrza Skarszew i jemu podległy Zespół ds. Rewitalizacji ma za zadanie zarządzanie programem pod względem strategicznym. Zespół tworzą wykwalifikowani, pracownicy Urzędu Miejskiego i jednostek gminy, na których czele stoi przewodniczący. Do najważniejszych zadań zespołu należą: <ul style="list-style-type: none"> – koordynacja i monitorowanie realizacji GPR, – identyfikowanie problemów i wskazywanie możliwości eliminowania przeszkód w realizacji projektów rewitalizacyjnych – opiniowanie bieżących działań zachodzących w ramach procesu rewitalizacji i koordynowanie kluczowych przedsięwzięć, – inicjowanie aktualizacji GPR, – współpraca ze wszystkimi grupami interesariuszy obszaru rewitalizacji i budowa lokalnych partnerstw – opiniowanie wniosków przedkładanych przez interesariuszy dotyczących zadań realizowanych w ramach obszaru rewitalizacji obszaru rewitalizacji, – koordynowanie procesu aktywizacji lokalnej społeczności obszaru rewitalizacji. W pracach Zespołu na zaproszenie przewodniczącego mogą brać udział eksperci oraz przedstawiciele podmiotów uczestniczących w rewitalizacji.
26.		Gminny Program Rewitalizacji Miasta Grajewo na lata 2017-2027 przyjęty uchwałą Rady nr XLVIII/370/18 z dnia 9 marca 2018 r. Zarządzenie nr 6/15 Burmistrza Miasta Grajewo z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie powołania zespołu ds. rewitalizacji	Powołany zarządzeniem Burmistrza Miasta Grajewo Zespół ds. realizacji składa się z kierowników wszystkich jednostek wykonujących zadania rewitalizacyjne przewidziane w programie. Pracami zespołu kieruje Koordynator ds. rewitalizacji, który podlega bezpośrednio burmistrzowi. Rolą koordynatora jest nadzór nad realizacją przedsięwzięć rewitalizacyjnych ujętych w GPR, a także tworzenie warunków dla działań podmiotów zewnętrznych lub wdrażanych razem z UM oraz zachęcanie interesariuszy do ich podejmowania. Koordynator organizuje prace zespołu oraz odpowiada za zbieranie i opracowywanie danych dotyczących GPR i jego ewentualną aktualizację. Za poszczególne działania i przedsięwzięcia rewitalizacyjne wdrażane w ramach programu odpowiadają natomiast wyznaczeni do danego poszczególni zadania członkowie Zespołu ds. Rewitalizacji.
27.	Powołanie Komitetu Rewitalizacji	Uchwała nr XLIV/603/2018 Rady Miejskiej Leszna z dnia 25 stycznia 2018 r. w sprawie określenia zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji	Komitet został powołany w składzie 16-osobowym: <ol style="list-style-type: none"> a. przedstawiciele organów władzy publicznej (radni) – 1 osoba, b. przedstawiciele JST i ich jednostek organizacyjnych (UM i spółki miejskie) – 2 osoby, c. przedstawiciele mieszkańców obszaru rewitalizacji – 3 osoby, d. przedstawiciele pozostałych mieszkańców – 1 osoba, e. przedstawiciele podmiotów prowadzących działalność społeczną (NGO) - 2 osoby,

		Zarządzenie nr 145/2018 Prezydenta Miasta Leszna z dnia 28 marca 2018 w sprawie powołania Komitetu Rewitalizacji na kadencję 2018-2021	f. przedstawiciele podmiotów prowadzących działalność gospodarczą (przedsiębiorcy) – 2 osoby, g. przedstawiciele właścicieli nieruchomości i wspólnot mieszkaniowych, TBS, SM położonych na obszarze rewitalizacji – 1 osoba, h. pozostali: – 1 przedstawiciel Rady Seniorów – 1 przedstawiciel Młodzieżowej Rady Miasta – 1 przedstawiciel Polskich Kolei Państwowych S.A. – 1 przedstawiciel Komendy Miejskiej Policji
28.		Uchwała nr xxx/386/2016 Rady Miejskiej Kalisza z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji miasta Kalisza Zarządzenie nr 569/2016 Prezydenta Miasta Kalisza z dnia 11 października 2016 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących projektu uchwały Rady Miejskiej Kalisza w sprawie zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji	Przyjęta uchwała nie wskazuje określonej liczby członków, a jedynie określa maksymalną ich liczbę (21 os.). W skład komitetu mają wchodzić przedstawiciele szerokiego kręgu interesariuszy, w tym przedstawiciele UM, Rady Miasta, organów władzy publicznej, podmiotów gospodarczych z OR i terenu gminy, przedstawiciele właścicieli, użytkowników i zarządców wieczystych nieruchomości, innych mieszkańców OR i gminy. Pierwotna wersja uchwały była poddana konsultacjom społecznym, w wyniku których uwagi, opis wprowadzonych zmian i wyjaśnienia zostały uwzględnione w podsumowaniu konsultacji społecznych, która stanowi załącznik do ostatecznej, przyjętej wersji uchwały.
29.	Ustanowienie Specjalnej Strefy Rewitalizacji	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 Przewodnik po SSR https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/78349/3_Specjalna_Strefa_Rewitalizacji_Wloclawek.zip	W uchwale w sprawie SSR zaprezentowano mechanizm dotacyjny premiujący realizację kompleksowych remontów nieruchomości prywatnych, w tym przeznaczonych na prowadzenie działalności gospodarczej. Na etapie przygotowania GPR ogłoszono nabór przedsięwzięć, których właściciele planują kompleksowe przebudowy budynków z remontem elementów konstrukcyjnych oraz instalacji wewnętrznych. Inwestycje te mają na celu umożliwienie prowadzenia działalności gospodarczej, poprawę jakości życia mieszkańców oraz warunków prowadzenia dotychczasowej działalności na obszarze rewitalizacji. W programie dotacji przewidziano 4 warianty robót: – „Inwestycja z klasą” (kompleksowe remonty części wspólnych budynków), – „Remont krok po kroku” (prace remontowe wybranych części wspólnych budynków oraz remonty lokali użytkowych), – „Witryna +” (aranżacja witryn lokali użytkowych), Dla obiektów zabytkowych, w których konieczne jest rozszerzenie katalogu prac dedykowany jest program „Historia się opłaca”, gdzie dofinansowywane są wszystkie działania wymienione w art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

30.		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	Uchwała Rady Miasta Świnoujście w sposób szczegółowy przedstawia zasady udzielania dotacji właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości położonych na obszarze wyznaczonej w ramach GPR Specjalnej Strefy Rewitalizacji. Określa zasady i wysokość udzielania dotacji na remonty nieruchomości położonych w SSR, w tym roboty budowlane oraz prace konserwatorskie i restauratorskie. Uchwała precyzuje, że dotacje mogą być udzielane, o ile prowadzone działania będą służyć realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, ujętych w GPR dla Miasta Świnoujście na lata 2017-2027. Wyszczególnia też wszystkie etapy i obowiązkowe elementy procedury związanej z udzieleniem i wykorzystaniem dotacji. Podane informacje obejmują wykaz dokumentów, które oprócz wniosku musi złożyć potencjalny beneficjent, zasady oceny zgłoszenia, zawartość uchwały w sprawie przyznania dotacji, warunki, które jest zobowiązany spełnić beneficjent przy podpisaniu i rozliczaniu dotacji na podstawie harmonogramu rzeczowo-finansowego i sprawozdania z wykonania robót wraz z wykazem dołączanych do niego dokumentów. Ponadto do uchwały dołączono wniosek dla ubiegających się o dotację.
31.	Opracowanie raportu z monitorowania gminnego programu rewitalizacji	Ocena aktualności i stopnia realizacji Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Wałbrzycha na lata 2016-2025	Raport z monitorowania postępu w realizacji procesu rewitalizacji jest opracowywany co 2 lata i przedstawiany do zatwierdzenia Radzie Miejskiej Wałbrzycha. W raporcie przedstawiono główne etapy procesu monitorowania, jak również aktualizacji Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Wałbrzycha na lata 2016-2025, wynikające z wymogów ustawy o rewitalizacji oraz zapisów GPR. Dokument obejmuje analizę postępów w realizacji projektów rewitalizacyjnych, kontrolę realizacji celów oraz analizę wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na finansowanie procesu rewitalizacji. Zakres prac objętych sprawozdaniem podzielono na 3 główne etapy: – ocena stopnia realizacji przedsięwzięć ujętych w GPR (tzw. monitoring przedsięwzięć), – ocena stopnia realizacji celów GPR w odniesieniu do stanu zjawisk kryzysowych wskazanych w GPR (tzw. monitoring stanu obszaru rewitalizacji), – ocena aktualności dokumentu GPR.
32.		Raport roczny z realizacji Gminnego Programu Rewitalizacji dla Gminy Starachowice na lata 2016-2025	Zgodnie z przyjętym w GPR dla Gminy Starachowice harmonogramem monitorowanie procesu rewitalizacji jest podsumowywane w sporządzanym raz na rok raporcie, przygotowywanym na podstawie comiesięcznych sprawozdań z realizacji programu. Raport zawiera informacje o stopniu realizacji przedsięwzięć podstawowych i uzupełniających, w tym wskaźniki produktu, czyli mierzalne efekty poszczególnych projektów. Monitoringowi zostaje ponadto poddany stopień realizacji celów głównych przy uwzględnieniu miernika osiągnięcia celu, opisu stan realizacji w danym roku i przy wskazaniu źródła pozyskania danych. Raport zawiera też informacje na temat aktywności interesariuszy rewitalizacji. Celem raportu jest przede wszystkim informacja na temat terminowości i poprawności merytorycznej realizacji GPR.
33.	Aktualizacja gminnego programu rewitalizacji	Uchwała nr VI/57/19 Rady Miejskiej w Skarszewach z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Gminnego Programu Rewitalizacji na lata 2015-2025	Proces aktualizacji dokumentu uruchomiono w oparciu o wyniki monitorowania postępu w realizacji Gminnego Programu Rewitalizacji na lata 2015-2025, przyjętego Uchwałą nr XXXVI/335/17 Rady Miejskiej w Skarszewach w dniu 28 grudnia 2017 r. Opracowany Raport z Oceny aktualności i stopnia realizacji Gminnego Programu Rewitalizacji na lata 2015-2025 wskazał rozbieżności w zakresie stanu zaawansowania poszczególnych działań rewitalizacyjnych względem ich opisów w GPR. Te ustalenia dały m.in. podstawy do sformułowania wniosku o uruchomienie procesu aktualizacji GPR. Raport z Oceny aktualności i stopnia realizacji Gminnego Programu Rewitalizacji na lata 2015-2025 został pozytywnie zaopiniowany przez Komitet Rewitalizacji, który zarekomendował Burmistrzowi Skarszew: 1) wystąpienie z wnioskiem do Rady Miejskiej o zmianę GPR – zgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji,

			<p>2) opracowanie projektu zaktualizowanego GPR, 3) wystąpienie z wnioskiem do Rady Miejskiej o przyjęcie zmienionego GPR.</p>
34.		<p>Uchwała nr XIV/304/19 Rady Miasta Gdańska w sprawie zmiany Gminnego Programu Rewitalizacji miasta Gdańska na lata 2017-2023 z dnia 26 września 2019 r.</p>	<p>Przeprowadzona aktualizacja GPR była podyktowana koniecznością lepszego dostosowania dokumentu do wymogów stawianych przez ustawę o rewitalizacji i wytycznych sformułowanych przez Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego – w wyniku przeprowadzonej oceny dokumentu. Wprowadzone zmiany dotyczyły uwzględnienia dodatkowych działań realizowanych na obszarach rewitalizacji przez UM i jednostki miejskie, sprecyzowania metodologii monitoringu oraz uaktualnienia ram finansowych. Zostało też skorygowane nazewnictwo podobszarów rewitalizacji. W reakcji na pojawienie się nowych możliwości w dokumencie wprowadzono również zmianę dotyczącą lokalizacji placówki wsparcia podwórkowego i domu sąsiedzkiego na Oruni, które mają być przeniesionej do nowego obiektu przy ul. Dworcowej 11. Aktualizacja dokumentu przebiegła zgodnie z procedurą przewidzianą w ustawie o rewitalizacji, w tym przy uwzględnieniu konsultacji społecznych.</p>

Źródło: opracowanie własne.

VII. Rekomendacje dla Zespołu ds. rewitalizacji

Wyniki badania skuteczności i adekwatności procesów rewitalizacyjnych prowadzonych w województwie opolskim w latach 2014-2020 potwierdzają konieczność systemowego wzmocnienia kompetencji samorządów lokalnych. W procesie przygotowania gmin opolskich do realizacji zadań związanych z opracowaniem programów rewitalizacji w nowej perspektywie należy zapewnić im dostęp do szkoleń wyrównujących wiedzę w podstawowych obszarach tematycznych związanych z rewitalizacją, jak i implementację dobrych praktyk wypracowanych przez samorzady z innych regionów, które aktywnie korzystają z narzędzi u.o.r.

W gronie gmin opolskich realizujących politykę rewitalizacyjną można również wskazać liderów wyróżniających się wyższą niż przeciętna aktywnością projektową. Są to m.in. Kędzierzyn-Koźle, Kluczbork, Opole, Głuchołazy, Olesno. Na wyróżnienie zasługuje również Prudnik, który konsekwentnie prowadzi działania rewitalizacyjne od 2004 r., włączając w tę politykę możliwości programów transgranicznych. Natomiast w zakresie procesów rewitalizacji wdrażanych na terenach wiejskich jedynym przykładem w województwie opolskim są Chrzastowice, które z udziałem lokalnej społeczności wdrażają z sukcesem liczne działania rozwojowe. Dobre praktyki wypracowane przez wymienione wyżej gminy powinny być promowane wśród innych samorządów z regionu, przykładowo w formie wyjazdów studyjnych.

W ramach projektu „Wsparcie gmin województwa opolskiego w przygotowaniu i koordynacji programów rewitalizacji”, realizowanego przez Województwo Opolskie w celu wzmocnienia zdolności gmin do programowania i wdrażania działań rewitalizacyjnych, zaplanowano 4 dwudniowe wizyty studyjne dla przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, w tym:

- 2 o charakterze lokalnym w III-IV kwartale 2021 r., do wybranych miast – liderów rewitalizacji z terenu województwa opolskiego,
- 2 o charakterze ponadregionalnym w I-II kwartale 2022 r., do wybranych miast liderów w zakresie rewitalizacji z terenu kraju.

Podczas wyjazdów studyjnych przedstawiciele gmin opolskich będą mogli zapoznać się z efektami procesów rewitalizacji realizowanych w obecnej perspektywie oraz dobrymi praktykami w zakresie programowania, wdrażania, monitorowania i angażowania społeczności lokalnej w ich realizację.

Jeśli chodzi o wizyty studyjne o charakterze ponadregionalnym, rekomenduje się organizację wyjazdów do miast posiadających bogate doświadczenia w użyciu narzędzi u.o.r. – przykładowo w odniesieniu do zagadnienia funkcjonowania Specjalnej Strefy Rewitalizacji (np. Włocławek, Płock, Kalisz, Polkowice) lub włączenia społecznego, w tym z udziałem Komitetu Rewitalizacji (np. Wałbrzych, Starachowice, Leszno, Włocławek). W przypadku wyjazdów lokalnych, rekomenduje się wybór gmin opolskich posiadających szczególne osiągnięcia w zakresie realizacji projektów rewitalizacyjnych:

- w sferze mieszkaniowej, kluczowej z punktu widzenia celów rozwoju regionu,
- w sferze dziedzictwa kulturowego, z uwagi na specyfikę Opolszczyzny,
- w sferze włączenia społecznego i ograniczania problemu wykluczenia, z uwagi na istotność w procesie rewitalizacji.

W ramach projektu „Wsparcie gmin województwa opolskiego w przygotowaniu i koordynacji programów rewitalizacji” oprócz spotkań edukacyjnych i wyjazdów studyjnych zaplanowano dodatkowo organizację dyżurów konsultacyjnych dla gmin. Wsparcie będzie realizowane przez

eksperta zewnętrznego przy udziale członków Zespołu ds. rewitalizacji, w następujących formach: indywidualne konsultacje, wizyty w gminach, analiza materiałów. Proces edukacyjny realizowany na rzecz gmin opolskich należy oprzeć na doświadczeniach innych samorządów, liderów w tej dziedzinie, np. w zakresie:

- innowacyjnego podejścia do finansowania rewitalizacji (Wałbrzych, Żyrardów),
- planowania przestrzennego w rewitalizacji (Wałbrzych),
- mieszkalnictwa w rewitalizacji (Bytom),
- miejscowego planu rewitalizacji (Kalisz, Słupsk),
- dotacji na remonty nieruchomości prywatnych w Specjalnej Strefie Rewitalizacji (Polkowice – dotacje na remonty blokowisk, Ośno Lubuskie – dotacje w małej gminie, Włocławek),
- zarządzania rewitalizacją – Wałbrzych,
- monitorowania i aktualizacji GPR (Wałbrzych, Starachowice, Skarszewy).

Liczne case study z wymienionych obszarów tematycznych należy włączyć w proces szkoleń organizowanych dla gmin. W szkoleniach należy wykorzystać zasoby dostępne na portalach poświęconych rewitalizacji – np. [Krajowym Centrum Wiedzy o Rewitalizacji](#) oraz lokalnym centrum wiedzy wypracowanym przez Łódź w projektach pilotażowych w zakresie rewitalizacji <http://centrumwiedzy.org/projekt-pilotazowy-ii/dzialania>.

Miasto Łódź udostępniło, poza opracowaniami merytorycznymi opisującymi dobre praktyki, również opisy procedur i wzory dokumentów, z jakich korzystano w procesie realizacji poszczególnych zadań. Procedury te mają charakter uniwersalny, mogą być więc wykorzystane przez inne gminy.

Z uwagi na rozproszenie materiałów w województwie opolskim, tworzone jest obecnie regionalne centrum wiedzy na temat rewitalizacji (podstrona internetowa UMWO), gdzie gromadzone będą dobre praktyki wypracowane przez liderów rewitalizacji, a także środowiska eksperckie (np. poradniki, publikacje, komentarze do ustawy, raporty z badań). Poniżej wymieniono przykładowe poradniki do umieszczenia w centrum wiedzy:

- [„Delimitacja krok po kroku”](#),
- [„Gminny Program Rewitalizacji. Praktyczny poradnik dla mieszkańców i władz lokalnych”](#),
- [„Monitorowanie procesów rozwoju na poziomie wewnątrzmijskim. Podręcznik”](#),
- [„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”](#),
- [„Lokalny fundusz rewitalizacji na przykładzie Żyrardowa”](#),
- [„Finansowanie rewitalizacji”](#),
- [„Narzędziownik, czyli ścieżki realizacji Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Włocławek na lata 2018-2028”](#),
- [„Metodyka przeprowadzania analizy przy ustanawianiu Specjalnej Strefy Rewitalizacji na przykładzie Bytomia”](#),
- [„Ustawa o rewitalizacji. Praktyczny komentarz”](#).

Oprócz podstawowego zakresu szkoleń, których celem jest wyrównanie poziomu wiedzy, istnieje duża potrzeba pogłębienia niektórych zagadnień, umożliwiająca przemianę istniejących procesów

rewitalizacji, opartych na prostych projektach infrastrukturalnych, w procesy wykorzystujące pełne instrumentarium u.o.r. do realizacji złożonych zadań, m.in. z zakresu planowania przestrzennego, mieszkalnictwa, ochrony środowiska, polityki społecznej. Szkolenia powinny więc m.in.:

- akcentować zasady logiki programowej procesu rewitalizacji, tj. spójności między obszarem diagnostycznym a kierunkami interwencji rewitalizacyjnej;
- uwrażliwiać gminy na konieczność indywidualizacji zakresu diagnoz w stosunku do faktycznego stanu analizowanego obszaru; diagnozy w GPR powinny ilustrować lokalne uwarunkowania procesów rewitalizacji w województwie opolskim, m.in. problematykę depopulacji, jakości kapitału społecznego, lokalnego dziedzictwa kulturowego, stanu sektora mieszkaniowego, lokalnej gospodarki i środowiska;
- umożliwić prawidłową identyfikację przez gminy „wskaźnika sukcesu rewitalizacji”, którym nie powinna być suma zrealizowanych projektów, lecz poprawa stanu obszaru rewitalizacji;
- podkreślać wzajemne powiązania pomiędzy zasięgiem obszaru rewitalizacji i skalą potrzeb rewitalizacyjnych a możliwościami finansowymi gmin w perspektywie obowiązywania GPR.

Promocja narzędzi u.o.r. jest kluczowa w procesie edukacyjnym skierowanym do gmin. Szkolenia z narzędzi ustawy powinny rozpoczynać proces edukacyjny przeznaczonych dla zespołów roboczych skierowanych do opracowania GPR, z uwagi na konieczność posiadania wiedzy o narzędziach już na etapie uchwały delimitacyjnej. Szczególnie ważne jest przybliżenie gminom problematyki kosztów związanych z użyciem narzędzi u.o.r., które znaczenie zwiększają zaangażowanie finansowe gmin w rewitalizację. Użycie narzędzi proponowanych przez u.o.r. do realizacji przedsięwzięć podstawowych (np. dostępnych w SSR) umożliwi znaczny wzrost stopnia wdrożenia i skuteczności procesów.

Wyniki badania procesów rewitalizacji w województwie opolskim wskazują na ich niską efektywność, jeśli chodzi o zaangażowanie środków prywatnych do realizacji działań rewitalizacyjnych. Dlatego należy promować zmianę podejścia do finansowania rewitalizacji, które w procedurze u.o.r. powinno wykorzystywać potencjał środków prywatnych, w związku z ograniczeniami budżetów gminnych. W procesie edukacyjnym warto wykorzystywać publikacje prezentujące zmianę podejścia do finansowania rewitalizacji przez gminy, m.in. [„Lokalny fundusz rewitalizacji na przykładzie Żyrardowa”](#) lub [„Finansowanie rewitalizacji”](#). Należy w szczególności akcentować możliwość wykorzystania instrumentu dotacji do remontów dla prywatnych właścicieli nieruchomości położonych w SSR jako szczególnej formy faktycznego partnerstwa w rewitalizacji.

Ważnym elementem procesu edukacyjnego powinna być tematyka zarządzania rewitalizacją, z uwzględnieniem promocji dobrych praktyk w tym zakresie, wypracowanych w szczególności przez małe i średnie samorządy. Należy w zwracać uwagę na związki między efektywną strukturą zarządzania procesem, a skutecznością jego wdrażania, biorąc pod uwagę obecne wyniki badania procesów rewitalizacji w regionie opolskim. Promocji w regionie wymagają dojrzałe modele zarządzania rewitalizacją, które wiążą się z wyznaczeniem w strukturze organizacyjnej gminy odrębnej jednostki/komórki odpowiedzialnej za wdrażanie procesu. Ponadto rekomenduje się przeprowadzenie seminarium na temat zarządzania rewitalizacją z udziałem ekspertów i gmin opolskich, które wypracowały w tym zakresie dobre praktyki i będą w stanie zaprezentować swoje doświadczenia. Należy wzmacniać dojrzałe formy partycypacji towarzyszącej rewitalizacji, ze szczególnym uwzględnieniem roli Komitetów Rewitalizacji umożliwiających w najbardziej efektywny sposób włączyć społeczne na etapie wdrażania GPR (np. w oparciu o raport z badania KR „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”).

W trakcie szkoleń dla gmin należy osobno potraktować tematykę monitorowania, której poza wykładami należy również poświęcić część warsztatową, służącą ćwiczeniu technik zbierania danych i ich analizy, a także nabyciu umiejętności korzystania z narzędzi monitorowania, nieobecnych w obecnych programach rewitalizacji w regionie. Najważniejszym celem szkoleniowym powinno być jednak upowszechnienie zmiany podejścia do zakresu monitoringu, w ramach którego należy kontrolować efekty procesu w odniesieniu do stanu zjawisk obszaru rewitalizacji. Ważne jest też podkreślanie związków między aktualnością programów rewitalizacji a skutecznością ich wdrażania. Warunkiem skuteczności programów rewitalizacji jest ich aktualność, rozumiana jako odwzorowanie bieżącego stanu potrzeb i przedsięwzięć je realizujących. Należy akcentować różnice pomiędzy badaniem monitoringowym, obligatoryjnym do realizacji na etapie wdrażania programu, a badaniem ewaluacyjnym, o charakterze fakultatywnym. W przypadku założenia przez gminę w programie rewitalizacji wykonywania ewaluacji, należy zaplanować finansowanie tego badania w kosztach zarządzania GPR i indykatywnych ramach finansowych programu.

Istotnym elementem przygotowań do kolejnego procesu programowania rewitalizacji powinno być wzmocnienie gmin w procesie edukacyjnym w zaprezentowanych w tabeli poniżej obszarach tematycznych.

Tabela 57. Propozycje tematów szkoleń dla gmin województwa opolskiego

Tematyka szkoleń	Główne zagadnienia do objęcia szkoleniem	Zagadnienia do pogłębienia wiedzy
Gminny program rewitalizacji	Procedura przygotowania GPR, struktura dokumentu, organizacja procesu rewitalizacji - systemy zarządzania rewitalizacją oraz monitorowania, oceny i procedury zmiany programu, włączenie społeczne w proces opracowania GPR.	<ul style="list-style-type: none"> – delimitacja obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji – zasady prowadzenia analiz wewnętrzniejskich, wybór zjawisk do analiz, wybór jednostek odniesienia, zasady wyznaczania obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji, zasady włączania niezamieszkałych terenów przemysłowych do obszarów rewitalizacji, – wpływ wielkości obszaru rewitalizacji (i liczby podobszarów rewitalizacji) na skalę potrzeb rewitalizacyjnych, – długość perspektywy obowiązywania GPR w stosunku do skali potrzeb rewitalizacyjnych i możliwości budżetowych gminy.
Dostępność w rewitalizacji	Problematyka dostępności w programach rewitalizacji i przedsięwzięciach rewitalizacyjnych, zgodnie ze standardami określonymi w Programie Dostępność Plus 2018-2025.	Wymogi nałożone na gminne programy rewitalizacji przez ustawę o dostępności: konieczność poszerzenia diagnoz delimitacyjnych o nowe wskaźniki, konieczność uwzględnienia w projektach rewitalizacyjnych aspektów dostępnościowych, monitorowanie problematyki dostępności.
Zarządzanie rewitalizacją i włączenie społeczności lokalnej we wdrażanie programów rewitalizacji	Podstawy zarządzania rewitalizacją (zespół ds. rewitalizacji, pełnomocnik, operator). Systemowe mechanizmy wzmacniania wspólnot lokalnych i partycypacji społecznej w kształtowaniu przestrzeni publicznej, działania rewitalizacyjne w małej skali w aspekcie integracji i aktywizacji społeczności lokalnej (np. kawiarenki obywatelskie, Miejsca Aktywności Lokalnej).	<ul style="list-style-type: none"> – koncepcja lokalnych funduszy rewitalizacji, – mikrogranty jako efektywne narzędzia włączenia społecznego NGO w realizację procesu rewitalizacji, – dotacje w SSR jako narzędzie włączenia wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych w realizację procesu rewitalizacji, – dojrzałe formy partycypacji ze szczególnym uwzględnieniem roli Komitetu Rewitalizacji w procesie,

		<ul style="list-style-type: none"> – promocja idei Ogólnopolskiego Forum Komitetów Rewitalizacji, będącego płaszczyzną bezpośredniej wymiany wiedzy i doświadczeń pomiędzy członkami KR,
Wykorzystanie narzędzi wynikających z ustawy o rewitalizacji	<p>Stosowanie narzędzi rewitalizacyjnych u.o.r. (gminny program rewitalizacji, Komitet Rewitalizacji, Specjalna Strefa Rewitalizacji, miejscowy plan rewitalizacji). Zaleca się organizację tego szkolenia jako jednego z pierwszych w kolejności.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – koszty związane z użyciem narzędzi u.o.r., które zwiększają zaangażowanie finansowe gmin w rewitalizację. – zabezpieczenie możliwości korzystania z narzędzi SSR w perspektywie obowiązywania GPR, – kroki prowadzące powoływanie Specjalnych Stref Rewitalizacji. – mpr, – załącznik graficzny do GPR – zakres prezentacji.
Monitoring i ewaluacja działań rewitalizacyjnych	<p>Tworzenie efektywnych systemów monitorowania programów rewitalizacji.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – warunki skutecznego monitorowania rewitalizacji, – narzędzia monitorowania, – przykłady efektywnych systemów monitorowania, – monitorowanie podobszarów rewitalizacji, – monitorowanie narzędzi u.o.r., – wpływ monitorowania na zmiany GPR, – monitorowanie a aktualizacja GPR, – ewaluacja, różnice pomiędzy monitorowaniem a ewaluacją.

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku wystąpienia oszczędności w projekcie „Wsparcie gmin województwa opolskiego w przygotowaniu i koordynacji programów rewitalizacji” rekomenduje się Zespołowi ds. rewitalizacji wykorzystanie ich w celu zwiększenia wymiaru lub powtórzenia szkoleń dla gmin.

Oprócz szkoleń należy kontynuować wsparcie procesu opracowania programów rewitalizacji w gminach opolskich w formie indywidualnych konsultacji, realizowanych przez zewnętrznych ekspertów oraz członków regionalnego Zespołu ds. rewitalizacji. Możliwość skorzystania przez gminy z indywidualnych konsultacji powinna również być możliwa na etapie wdrażania programów rewitalizacji. Wyniki przeprowadzonego badania programów rewitalizacji w województwie opolskim wskazały na fluktuację kadr w gminach prowadzących procesy rewitalizacji, co oznacza konieczność zapewnienia stałego dostępu do wiedzy dla tych samorządów oraz wydłużenie wsparcia im oferowanych w ramach projektu „Wsparcie gmin województwa opolskiego w przygotowaniu i koordynacji programów rewitalizacji”. Rekomenduje się przydzielenie poszczególnym samorządom, zainteresowanym opracowaniem GPR, określonej liczby godzin doradztwa, z których jednostki samorządu terytorialnego będą mogły sukcesywnie korzystać w procesie opracowania GPR, jak i jego wdrażania. W procesie doradztwa należy akcentować wymóg stosowania działań partycypacyjnych określonych w rozdziale 2 u.o.r. w całym cyklu życia GPR, a w szczególności na etapie wdrażania i oceny programu. Kwestie włączenia społecznego na etapie realizacji procesu powinny być zdefiniowane w zapisach programów. W toku doradztwa realizowanego po przyjęciu przez gminę programu uchwałą rady, należy kontrolować realizację tego typu zapisów. W kolejnej perspektywie należy w procesie wsparcia opracowania programów rewitalizacji promować stosowanie przez gminy kryteriów jakościowych w procedurze zamówieniowej służącej wyborowi wykonawcy GPR lub ograniczyć możliwość zlecenia kompleksowych usług opracowania programu na zewnątrz. Wyodrębnienie do zamówień zewnętrznych tylko specjalistycznych usług, np. opracowania diagnoz na potrzeby GPR, przeprowadzenia badań społecznych, urbanistycznych czy architektonicznych, pozwoli:

- ograniczyć koszty kompleksowej usługi opracowania GPR,
- wyłonić specjalistyczne firmy posiadające faktyczną wiedzę i doświadczenie w danej dziedzinie,
- zwiększyć zaangażowanie kadry pracowników gmin w proces programowania rewitalizacji, co istotnie wzmocni potencjał instytucjonalny gmin do prowadzenia procesu, jego monitorowania i samodzielnej oceny.

W publikacji „[Gminny program rewitalizacji. Praktyczny poradnik dla mieszkańców i władz lokalnych](#)” w rozdz. 7.2 i 7.3 szczegółowo przedstawiono, w jaki sposób zdefiniować przedmiot zamówienia, wymagania i kryteria, aby otrzymać oczekiwaną jakość projektu GPR, a także jak z dobrym efektem udzielić zamówienia publicznego na opracowanie GPR.

VIII. Zalecenia i rekomendacje dla samorządu województwa na lata 2021-2027

Zgodnie z projektem „Umowy Partnerstwa dla realizacji Polityki Spójności 2021-2027”²⁵ rewitalizacja w kolejnym okresie programowania pozostaje szczególnym obszarem wsparcia, zwłaszcza w odniesieniu do miast małych i średnich, tracących funkcje społeczno-gospodarcze. W dokumencie podkreślono, że mimo podejmowania działań na rzecz rewitalizacji miast oraz odnowy wsi w poprzednich okresach programowania nadal potrzeby w tym zakresie są znaczące. W województwie opolskim szczególnie przejawia się to w wyznaczonych przez gminy obszary zdegradowane i obszary rewitalizacji. Obszary rewitalizacji zajmują jedynie 25% obszarów zdegradowanych. Oznacza to, że zaspokojenie potrzeb gmin będzie wymagało wieloletniej interwencji, uważnego monitorowania przez gminy zmian na tych obszarach i cyklicznej weryfikacji zapotrzebowania na działania rewitalizacyjne na obszarach zdegradowanych pod kątem zmiany zasięgu obszarów rewitalizacji.

Projekt „Umowy Partnerstwa” wskazuje, że w kolejnym okresie programowania rewitalizacja będzie składową celu 5 polityki UE (Europa bliżej obywateli), ukierunkowanego na zintegrowany i zrównoważony rozwój wszystkich typów terytoriów, skoncentrowaną na interwencji na obszarach zdegradowanych. Podobnie jak w obecnej perspektywie ma być prowadzona w sposób kompleksowy przez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, realizowane na podstawie gminnego programu rewitalizacji (GPR). Należy też zwrócić uwagę, że okres przejściowy dla realizacji przedsięwzięć w oparciu o inne dokumenty niż GPR kończy się 31 grudnia 2023 r. Teoretycznie więc będą mogły obowiązywać dalej lokalne programy, działania gmin prowadzone w oparciu o nie utracą jednak podstawę prawną. W nowej perspektywie nie będą mogły więc uzyskać dofinansowania projekty wynikające z LPR, nawet jeśli dokumenty te będą jeszcze obowiązywać w okresie przejściowym. Z tego powodu niezbędne jest przygotowanie gmin do opracowania gminnych programów rewitalizacji z wystarczającym wyprzedzeniem, aby zdążyły zarówno z wyznaczeniem obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji za pomocą uchwały, ze sporządzeniem dokumentu oraz z przeprowadzeniem kilkustopniowej procedury przed końcem okresu przejściowego. Nawet jeśli nie ulegną zaostreniu zapisy w ostatecznej wersji nowej umowy partnerstwa, w kolejnej perspektywie na podstawie lokalnych programów rewitalizacji będą mogły być realizowane tylko te przedsięwzięcia, które zakończą się do końca 2023 r. Zapisy umowy partnerstwa i ustawy o rewitalizacji należy bowiem interpretować łącznie. Z tej perspektywy rekomendowanym rozwiązaniem jest określenie w obecnie

²⁵ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, projekt z dnia: 7 sierpnia 2020, *Umowa Partnerstwa dla realizacji Polityki Spójności 2021-2027 w Polsce*, Warszawa, s. 16.

opracowywanym projekcie programu na lata 2021-2027 GPR jako jedyne go dopuszczalnego typu programu właśnie.

W związku z małym udziałem GPR (Nysa i Prószków) w liczbie programów rewitalizacji w województwie opolskim należy rozważyć rozbudowane wsparcie szkoleniowe z zakresu metodyki opracowania GPR, chroniące przed mankamentami programów zidentyfikowanymi w niniejszej analizie. Uruchomienie takiego działania powinno nastąpić jak najszybciej po rozpoczęciu wdrażania programu na lata 2021-2027. Wartościową praktyką, do której można się w tym kontekście odwołać, jest przypadek województwa zachodniopomorskiego, gdzie gminom ze Specjalnej Strefy Włączenia (SSW) zaoferowano wsparcie w zakresie opracowania programów rewitalizacji i animowania zaangażowania społeczności lokalnej w ich powstawanie i wdrażanie. Gminy położone na terenie SSW²⁶, charakteryzujące się najmniejszym potencjałem rozwojowym, miały możliwość ubiegania się o wsparcie w ramach Działania 7.1 RPO WZ 2014-2020 na przygotowanie lokalnych programów rewitalizacji, w zakres których wchodziły działania mające na celu zaangażowanie społeczności z obszarów rewitalizowanych w proces przygotowania i wdrażania LPR. Preferowane do wsparcia były miejscowości popegeerowskie, charakteryzujące się ponadprzeciętnym nasileniem problemów społecznych oraz współwystępujących wraz z nimi negatywnych zjawisk w co najmniej jednej z następujących sfer: gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej, technicznej. Dodatkowo, przewidziano także odrębne wsparcie na realizację działań rewitalizacyjnych w ramach RPO WZ, z osobną pulą środków gwarantowanych 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 wysokość dofinansowania. Na najwyższe – w ramach realizowanego przedsięwzięcia – mogli liczyć beneficjenci z gmin o najmniejszym potencjale rozwojowym – do 90% całkowitych wydatków kwalifikowalnych²⁷.

Należy podkreślić wyjątkową skuteczność wsparcia procesów opracowania programów rewitalizacji przez samorząd województwa, dzięki czemu upowszechniono zaangażowanie społeczności lokalnej na etapie opracowania programów rewitalizacji. Opinie przedstawicieli gmin jednoznacznie pokazują, że nie byłoby to możliwe bez środków z dotacji na opracowanie programów. Jeśli więc nie będzie podobnych środków na etapie opracowania GPR, istnieje ryzyko, że partycypacja społeczna będzie mniej pobudzana, podczas gdy właśnie w GPR ma mieć kluczowe znaczenie. Należy umożliwić wsparcie procesu opracowania programów rewitalizacji, w szczególności procesów partycypacyjnych na etapie programowania i wdrażania działań rewitalizacyjnych.

W ramach CP5 realizowane będą projekty lub wiązki projektów uzupełniające działania o finansowane w ramach CP1-CP4. Dzięki ujęciu rewitalizacji w CP5 będzie możliwa realizacja działań rewitalizacyjnych w ujęciu kompleksowym i zintegrowanym (a nie projektowym), do czego podstawą będą GPR wypracowane z zaangażowaniem społeczności lokalnej (s. 77). Należy podkreślić, że CP5 jest szczególnie silnie powiązany z CP4, finansowany głównie z EFS+, uzupełniający inwestycje, wspierając

²⁶ Do wyznaczenia SSW przyjęto zestaw 6 mierników syntetycznych wyznaczonych dla poszczególnych obszarów problemowych: demografia, infrastruktura techniczna, dostępność do usług publicznych, potencjał gospodarczy, problemy popegeerowskie, ubóstwo. Przy delimitacji SSW przyjęto zasadę kumulacji deficytów w co najmniej trzech obszarach problemowych – gminy, które spełniły te warunki stworzyły tzw. obszar podstawowy SSW. Dodatkowo, wyznaczono także obszar przejściowy, który obejmuje gminy, które od nie więcej niż trzech kolejnych lat znajdują się poza obszarem podstawowym SSW.

²⁷ Zasady realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020.

lokalne potencjały i niwelujący problemy. Niniejsze badanie pokazuje, że w województwie opolskim potrzeby w zakresie inwestycji nadal będą znaczące w kolejnym okresie programowania. Cele programów rewitalizacji w sferze przestrzenno-funkcjonalnej i technicznej nie zostały zrealizowane w bieżącej perspektywie i będą nadal dominować w przyszłym okresie nad celami w sferze społecznej. Z tej perspektywy warto rozważyć modyfikację zapisów kierujących podejściem do rewitalizacji w ramach lokalnych polityk miejskich, uzależniając realizację działań w sferze fizycznej i przestrzennej od ich oddziaływania na redukcję deficytów w sferze społecznej i środowiskowej. Zalecenia w tym zakresie należy jednak sformułować dopiero z chwilą wejścia w życie nowych wytycznych w zakresie rewitalizacji, bądź zmiany zapisów ustawy o rewitalizacji, postulowanej przez środowisko samorządowe i eksperckie.

Środki zewnętrzne miały największy udział w finansowaniu obecnych procesów rewitalizacji, w tym w szczególności środki dostępne w ramach RPO WO 2014-2020, które stanowiły około jednej trzeciej wszystkich wydanych środków i aż 65% wszystkich środków pochodzących ze źródeł zewnętrznych w strukturze finansowania programów rewitalizacji. Tak duży udział wsparcia z regionu zapewnia stabilność w planowaniu przedsięwzięć rewitalizacyjnych, jednak w dłuższej perspektywie prowadzi do uzależnienia finansowego gmin. Najbardziej pożądane przez gminy w przyszłej perspektywie są właśnie bezzwrotne mechanizmy wsparcia pochodzące z RPO. Skala niezrealizowanych potrzeb rewitalizacyjnych w bieżącej perspektywie jest spowodowana ograniczonymi możliwościami budżetowymi gmin, a także zbyt dużym zasięgiem obszarów rewitalizacji, generujących o wiele więcej potrzeb niż gminy są w stanie zaspokoić w kilkuletniej perspektywie obowiązywania programów rewitalizacji. W związku z tym rekomendowane jest utrzymanie wsparcia bezzwrotnego w co najmniej takiej wysokości, jak w obecnej perspektywie finansowej na działanie/poddziałanie przeznaczone dla gmin miejskich i miejsko-wiejskich. Natomiast nie ma potrzeby wprowadzania dodatkowych preferencji dla gmin posiadających doświadczenia we wdrażaniu programów rewitalizacji, z powodu systemowego wyłączenia gmin wiejskich z programowania rewitalizacji w okresie 2014-2020.

W odniesieniu do gmin wiejskich, dla których planowane jest odrębne działanie/poddziałanie związane z odnową wsi, należy zwrócić uwagę na całkowicie odmienny charakter potrzeb gmin wiejskich i niski stopień przygotowania do prowadzenia działań w rozumieniu ustawy o rewitalizacji. W wyniku wyłączenia tych gmin ze wsparcia działań rewitalizacyjnych w ramach RPO WO 2014-2020 większość z nich nie zdecydowała się na opracowanie dokumentu. Tylko jedna gmina w województwie (Chrzastowice) opracowała i wdraża program rewitalizacji. Świadczy to o niskich potrzebach gmin wiejskich w tym zakresie. Wobec dużego i zwymiarowanego zainteresowania gmin miejskich i miejsko-wiejskich wsparciem procesów rewitalizacji, należy większą alokację przeznaczyć na rozwój obszarów zdegradowanych wyznaczonych przez te gminy – w stosunku do potrzeb gmin wiejskich. Gminy wiejskie podobne cele realizowały do tej pory w ramach programów odnowy wsi, gdzie nie były wymagane programy rewitalizacji, których opracowanie, zwłaszcza w reżimie u.o.r., może sprawiać tym gminom trudność i zmuszać do wysokich wydatków. W związku z tym należy założyć, iż podwyższone wymogi dla uruchomienia procesu rewitalizacji w trybie u.o.r. ograniczą zainteresowanie gmin wiejskich ponoszeniem kosztów związanych z opracowaniem GPR, które nie są adekwatne do ich potrzeb, i konkurencji o środki z gminami miejskimi. Programy powstaną w gminach, gdzie rewitalizacja dostarcza potrzebnego instrumentarium.

W kontekście wsparcia odnowy gmin wiejskich na uwagę zasługują wyniki ewaluacji krajowej systemu rewitalizacji. Jednoznacznie wykazano w niej niedostosowanie mechanizmu RLKS do specyfiki działań rewitalizacyjnych²⁸. W związku z tym rekomenduje się odstępianie od jego wykorzystania.

Ponieważ skala potrzeb rewitalizacyjnych w opolskich gminach jest znacząca, warto rozważyć wprowadzenie obszarów rewitalizacji jako obszaru strategicznej interwencji wyznaczonych w gminach. Regionalnymi OSI mogą być zgodnie z projektem „Umowy Partnerstwa” obszary ujęte w strategiach wojewódzkich, np. obszary rewitalizacji. Regionalne programy operacyjne mają możliwość – w zależności od swoich celów – wskazania do objęcia wsparciem wybranych OSI wojewódzkich (s. 78). Należy rozważyć, czy OSI w województwie opolskim powinny być wszystkie obszary rewitalizacji, czy tylko wybrane, gdzie w sposób szczególnie dotkliwy koncentrują się problemy społeczno-ekonomiczne. To drugie podejście byłoby zgodne ze „Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” w odniesieniu do koncentracji działań rewitalizacyjnych w miastach małych i średnich, tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Z tej perspektywy ważnym źródłem informacji do wytyczenia OSI w województwie opolskim dostarcza raport P. Śleszyńskiego przedstawiający zaktualizowaną pod kątem perspektywy finansowej 2021-2027 delimitację obszarów tracących funkcje społeczno-gospodarcze w Polsce. Osiem miast w województwie opolskim znalazło się na zaktualizowanej z końcem 2019 r. liście 139 miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, w tym w grupie miast:

- obniżającego się potencjału (silne powiększanie niekorzystnego dystansu, umiarkowanie zła sytuacja społ.-gosp.): Kędzierzyn-Koźle, Kluczbork,
- stagnujących (umiarkowane powiększanie niekorzystnego dystansu, zła sytuacja społeczno-gospodarcza): Prudnik,
- zagrożonych marginalizacją (umiarkowane powiększanie niekorzystnego dystansu, umiarkowanie zła sytuacja społ.-gosp.): Krapkowice, Nysa, Brzeg, Strzelce Opolskie i Namysłów²⁹.

Wyznaczając OSI w zakresie rewitalizacji można także skorzystać z załączonej do raportu listy gmin zagrożonych trwałą marginalizacją:

Tabela 58. Powiaty i gminy w województwie opolskim zagrożone trwałą marginalizacją

Lp.	Powiat	Gmina
1.	głubczycki	Baborów, Branice
2.	kędzierzyńsko-kozielski	Cisek, Pawłowiczki
3.	kluczborski	Wołczyn
4.	namysłowski	Domaszowice, Świerczów, Wilków
5.	nyski	Kamiennik, Otmuchów, Paczków, Pakosławice
6.	oleski	Gorzów Śląski
7.	opolski	Radłów, Murów

Źródło: Śleszyński i in., 2019, *Lista gmin zagrożonych trwałą marginalizacją: programowanie 2021-2027*, s. 10.

²⁸ A. Jadach-Sepioło, 2020, *Badanie systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa, s. 317.

²⁹ P. Śleszyński i in., 2019, *Aktualizacja delimitacji miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze (powiększających dystans rozwojowy)*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.

W tym kontekście warto też rozważyć ograniczenie wsparcia dla obszarów wiejskich do gmin wiejskich w OSI zdefiniowanym dla obszarów rewitalizacji.

Pomimo rozpoznania znacznego udziału seniorów w strukturze społeczności obszaru rewitalizacji, temat ten nie pojawiał się w diagnozach delimitacyjnych, nie podejmowano też żadnych działań w programach dedykowanych tej grupie społecznej, inne problemy były tym bardziej pomijane. Należy rozważyć wprowadzenie w programie na lata 2021-2027 zalecenia, aby gminy województwa opolskiego, w których występuje problem depopulacji, diagnozowały go i podejmowały w odpowiedzi na wyniki diagnozy działania w swoich programach rewitalizacji. Kwestie demograficzne nie zostały wymienione w katalogu przykładowych negatywnych czynników w sferze społecznej, które powinny być przedmiotem diagnozy delimitacyjnej ani w ustawie o rewitalizacji, ani w Wytycznych. Z tego powodu są często pomijane. W województwie opolskim, ze względu na specyfikę regionu, można zalecić gminom, w których problemy tego rodzaju występują, ujęcie ich w analizach. Zalecenie takie, ze względu na miękki charakter, nie będzie wiążące, ale będzie miało znaczenie w zakresie budowania świadomości gmin, w jaki sposób planować i prowadzić kompleksową interwencję na obszarach rewitalizacji. Można także rozważyć wprowadzenie depopulacyjnego OSI, ponieważ w projekcie „Umowy Partnerstwa” nie zamknięto katalogu ważnych obszarów z punktu widzenia strategii regionalnych.

Spis tabel

Tabela 1. Liczba opracowanych GPR i PR w gminach województwa opolskiego w podziale na typ gminy	17
Tabela 2. Czynniki decydujące o trybie opracowania programu w podziale na typ gminy i typ programu	18
Tabela 3. Powierzchnia obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji w ujęciu regionalnym	19
Tabela 4. Łączna powierzchnia obszarów zdegradowanych w podziale na typ gminy	21
Tabela 5. Charakterystyka powierzchni obszarów rewitalizacji według typu gminy	23
Tabela 6. Powierzchnia obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji w ujęciu regionalnym	26
Tabela 7. Charakterystyka liczby mieszkańców obszarów zdegradowanych według typu gminy	27
Tabela 8. Charakterystyka liczby mieszkańców obszarów rewitalizacji według typu gminy	28
Tabela 9. Typy niezamieszkałych obszarów rewitalizacji według typu gminy	30
Tabela 10. Analiza wpływu sfer na wyznaczenie obszaru zdegradowanego według typu gminy	32
Tabela 11. Porównanie adekwatności interwencji rewitalizacyjnej w odniesieniu do zakresu diagnoz wynikających z programów rewitalizacji według typu programu	37
Tabela 12. Przedsięwzięcia podstawowe w poszczególnych sferach według typu gminy	39
Tabela 13. Dodatkowe efekty podejmowanych działań rewitalizacyjnych w gminach miejskich, miejsko- wiejskich i wiejskich województwa opolskiego	46
Tabela 14. Analiza założeń systemów monitorowania w programach rewitalizacji gmin opolskich w podziale na typ gminy i typ programu	52
Tabela 15. Rodzaje wskaźników wykorzystywanych w systemach monitorowania w programach rewitalizacji gmin opolskich w podziale na typ gminy i typ programu	52
Tabela 16. Analiza spójności wskaźników użytych przez gminy do delimitacji obszarów rewitalizacji oraz ich monitorowania w podziale na typ gminy i typ programu	58
Tabela 17. Analiza problemu spójności pomiędzy wskaźnikami w przykładowym programie rewitalizacji jednej z gmin opolskich	61
Tabela 18. Analiza liczby przedsięwzięć wskazanych w załączniku do ankiety badawczej pt. „Ankieta monitorująca postępy we wdrażaniu programu rewitalizacji w podziale na typ gminy i typ programu”	62
Tabela 19. Analiza średniej wartości przedsięwzięć rewitalizacyjnych w podziale na typ gminy i typ programu	64
Tabela 20. Analiza wartości przedsięwzięć zaplanowanych w programach rewitalizacji, wskazanych w załączniku do ankiety badawczej pt. „Ankieta monitorująca postępy we wdrażaniu programu rewitalizacji” w podziale na typ gminy i typ programu	65
Tabela 21. Analiza średniej wartości przedsięwzięć zaplanowanych w programach rewitalizacji, wskazanych w załączniku do ankiety badawczej pt. „Ankieta monitorująca postępy we wdrażaniu programu rewitalizacji” w podziale na typ gminy i typ programu	66
Tabela 22. Analiza poziomu finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych wskazanych w załączniku do ankiety badawczej pt. „Ankieta monitorująca postępy we wdrażaniu programu rewitalizacji w podziale na typ gminy i typ programu”	68
Tabela 23. Modele zarządzania rewitalizacją w gminach woj. opolskiego w podziale na typ programu	70
Tabela 24. Zadania w procesie zarządzania rewitalizacją w gminach woj. opolskiego w podziale na typ programu	72
Tabela 25. Wielkość wydatków na działania partycypacyjne w gminach woj. opolskiego	76
Tabela 26. Analiza procesów partycypacji społecznej w gminach woj. opolskiego w podziale na typ gminy	77
Tabela 27. Analiza zastosowanych form działań konsultacyjnych w gminach woj. opolskiego	78
Tabela 28. Frekwencja w procesach konsultacyjnych w gminach opolskich w latach 2016-2018 w podziale na typ gminy	79
Tabela 29. Wskaźniki dotyczące frekwencji w procesach konsultacyjnych towarzyszących opracowaniu programów rewitalizacji w gminach opolskich w latach 2016 – 2018	79
Tabela 30. Procesy konsultacyjne generowane na etapie opracowywania programów rewitalizacji w gminach opolskich	80
Tabela 31. Procesy konsultacyjne generowane na etapie wdrażania programów rewitalizacji w gminach opolskich	80
Tabela 32. Komitety Rewitalizacji powołane na podstawie ustawy o rewitalizacji oraz inne organy pełniące funkcje opiniodawczo-doradcze w gminach woj. opolskiego w podziale na typ gminy	83

Tabela 33. Średnia liczba członków Komitetów Rewitalizacji powołanych w gminach woj. opolskiego w podziale na typ gminy.....	84
Tabela 34. Liderzy przedsięwzięć rewitalizacyjnych z sektora publicznego w programach rewitalizacji w gminach woj. opolskiego w podziale na typ gminy	86
Tabela 35. Liderzy przedsięwzięć rewitalizacyjnych spoza sektora publicznego w programach rewitalizacji w gminach woj. opolskiego w podziale na typ gminy.....	87
Tabela 36. Środki finansowe poniesione na realizację projektów partnerskich (podstawowych) wynikających z programów rewitalizacji.....	89
Tabela 37. Czynniki decydujące o trybie opracowania programu w podziale na typ gminy i typ programu	91
Tabela 38. Uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji podjęte w gminach woj. opolskiego	93
Tabela 39. Trudności, jakie identyfikują gminy opolskie w odniesieniu do procedury opracowania GPR w podziale na typ gminy i typ programu	100
Tabela 40. Wskaźniki dotyczące mieszkalnictwa wykorzystane przez gminy w procesie delimitacji obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji	103
Tabela 41. Sposób ujęcia zagadnień związanych z mieszkalnictwem w programach rewitalizacji w gminach opolskich podziale na typ gminy	104
Tabela 42. Wykaz przedsięwzięć rewitalizacyjnych zaplanowanych do realizacji w sektorze mieszkaniowym w programach rewitalizacji w gminach opolskich	104
Tabela 43. Czynniki lub zjawiska wpływające na brak potrzeb rewitalizacyjnych w podziale na typ gminy.....	107
Tabela 44. Czynniki lub zjawiska wpływające na brak potrzeb rewitalizacyjnych w podziale na typ gminy.....	108
Tabela 45. Liczba gmin woj. opolskiego deklarujących przystąpienie do opracowania gminnych programów rewitalizacji w podziale na typ programu	109
Tabela 46. Liczba gmin woj. opolskiego deklarujących przystąpienie do opracowania gminnych programów rewitalizacji w podziale na rok opracowania GPR.....	109
Tabela 47. Perspektywa obowiązywania lokalnych programów rewitalizacji funkcjonujących w gminach woj. opolskiego w podziale na typ programu	110
Tabela 48. Proponowany skład zespołu ds. rewitalizacji i wynikający z podziału kompetencji wewnątrz urzędu gminy.....	111
Tabela 49. Analiza potrzeb rewitalizacyjnych gmin wiejskich pod kątem perspektywy 2021-2027.....	113
Tabela 50. Pożądane formy wsparcia finansowego potrzeb rewitalizacyjnych w przyszłej perspektywie finansowej.....	114
Tabela 51. Planowane przez gminy województwa opolskiego działania rozwojowe po 2020 r.	115
Tabela 52. Planowana realizacja projektów z zakresu rozwoju lokalnego przez gminy województwa opolskiego w perspektywie finansowej 2021-2027	117
Tabela 53. Plany gmin opolskich w zakresie wykorzystania narzędzi ustawy o rewitalizacji (GPR) w podziale na typ gminy i typ programu.....	121
Tabela 54. Plany gmin opolskich w zakresie wykorzystania narzędzi ustawy o rewitalizacji (SSR) w podziale na typ gminy i typ programu.....	122
Tabela 55. Plany gmin opolskich w zakresie wykorzystania narzędzi ustawy o rewitalizacji (MPR) w podziale na typ gminy i typ programu.....	123
Tabela 56. Dobre praktyki wypracowane przez gminy realizujące procesy rewitalizacji w oparciu o gminny program rewitalizacji	127
Tabela 57. Propozycje tematów szkoleń dla gmin województwa opolskiego	138
Tabela 58. Powiaty i gminy w województwie opolskim zagrożone trwałą marginalizacją	143

Spis map

Mapa 1. Zróżnicowanie powierzchni obszarów zdegradowanych w gminach województwa opolskiego	22
Mapa 2. Zróżnicowanie powierzchni obszarów rewitalizacji w gminach województwa opolskiego	24
Mapa 3. Zróżnicowanie struktury obszarów rewitalizacji w gminach województwa opolskiego	25
Mapa 4. Zróżnicowanie liczby mieszkańców obszarów zdegradowanych w gminach województwa opolskiego	27
Mapa 5. Zróżnicowanie liczby mieszkańców obszarów rewitalizacji w gminach województwa opolskiego	28
Mapa 6. Liczba wyznaczonych podobszarów rewitalizacji w gminach województwa opolskiego	29

Spis schematów

Schemat 1. Struktura celów i kierunków działań w sferze społecznej w programach rewitalizacji gmin opolskich	35
Schemat 2. Struktura celów i kierunków działań w sferze gospodarczej w programach rewitalizacji gmin opolskich	35
Schemat 3. Struktura celów i kierunków działań w sferze środowiskowej w programach rewitalizacji gmin opolskich	36
Schemat 4. Struktura celów i kierunków działań w sferze przestrzenno-funkcjonalnej w programach rewitalizacji gmin opolskich	36
Schemat 5. Ocena działań rewitalizacyjnych przeprowadzonych w gminach opolskich	42
Schemat 6. Elementy procesu rewitalizacji wpływające na skuteczność podejmowanych działań i możliwość osiągnięcia zakładanych celów i przedsięwzięć rewitalizacyjnych w gminach województwa opolskiego	43
Schemat 7. Powody braku możliwości osiągnięcia wszystkich zakładanych celów rewitalizacyjnych w gminach opolskich	45
Schemat 8. Realizacja projektów transgranicznych przez gminy opolskie posiadające programy rewitalizacji ...	46
Schemat 9. Formy regulacji modeli zarządzania rewitalizacją w gminach opolskich	71
Schemat 10. Zasoby kadrowe urzędów gmin woj. opolskiego w zakresie rewitalizacji	74
Schemat 11. Problemy, z jakimi mierzyły się gminy woj. opolskiego w procesie partycypacji towarzyszącej rewitalizacji	81
Schemat 12. Bariery w zakresie rewitalizacji zidentyfikowane przez gminy woj. opolskiego w podziale na typ programu i typ gminy	96
Schemat 13. Liczba odbytych szkoleń z zakresu rewitalizacji przez gminy woj. opolskiego	97
Schemat 14. Powody, dla których gminy nie wzięły udziału w wystarczającej liczbie szkoleń	98
Schemat 15. Liczba projektów rewitalizacyjnych realizowanych przez gminy opolskie w perspektywie finansowej 2014-2020 w podziale na typ programu i typ przedsięwzięcia	118
Schemat 16. Porównanie typów projektów rewitalizacyjnych realizowanych przez gminy opolskie w perspektywie finansowej 2014-2020 z planowanymi do realizacji w perspektywie 2021-2027	119

Bibliografia

1. Bal-Domańska B., Buciak R., 2017, *Dane statystyczne z zakresu rewitalizacji na poziomie gmin. Raport cząstkowy*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
2. Bal-Domańska B., Buciak R., 2018, *Dane statystyczne z zakresu rewitalizacji na poziomie gmin. Raport końcowy*, Główny Urząd Statystyczny, Wrocław.
3. Chełminiak A., Chojecka-Idryan J., Daniewski Ł., Moraczewska B., Rykowska M., 2019, *Narzędziownik, czyli ścieżki realizacji Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Włocławek na lata 2018-2028*, Włocławek.
4. *Finansowanie rewitalizacji*, b.d., Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/rewitalizacja/modelowe-dzialania-pilotazowe/finansowanie-rewitalizacji>.
5. Jadach-Sepioło A., 2020, *Badanie systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa.
6. Jadach-Sepioło A., Spadło K., Kułaczkowska A., 2020, *Monitorowanie procesów rozwoju na poziomie wewnątrzmijskim. Poradnik*, MFiPR/IRMiR, Warszawa, <http://irmir.pl/wp-content/uploads/2020/04/Podr%C4%99cznik-MRL.pdf>.
7. Jadach-Sepioło A., Kułaczkowska A., 2019, *Specjalna Strefa Rewitalizacji w praktyce*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa.
8. Jadach-Sepioło A., Kułaczkowska A., 2019, *Narzędzia finansowe w Wałbrzychu*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa.
9. Jadach-Sepioło A., Kułaczkowska A., 2019, *Lokalny fundusz rewitalizacji na przykładzie Żyrardowa*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa.
10. Jadach-Sepioło A., Kułaczkowska A., Mróz A., 2018, *Rewitalizacja w praktyce*, Krajowy Instytut Polityki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa.
11. Jadach-Sepioło A. (red.), 2018, *Gminny Program Rewitalizacji. Praktyczny poradnik dla mieszkańców i władz lokalnych*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju Departament Polityki Przestrzennej i Gospodarki Nieruchomościami, Warszawa.
12. Jadach-Sepioło 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.
13. Jarczewski W. (red.), 2017, *Delimitacja krok po kroku*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju Departament Polityki Przestrzennej i Gospodarki Nieruchomościami, Warszawa.
14. Kułaczkowska A., 2018, *Metodyka przeprowadzania analizy przy ustanawianiu Specjalnej Strefy Rewitalizacji na przykładzie Bytomia*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa.
15. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, 2016, *Ustawa o rewitalizacji. Praktyczny komentarz*, Warszawa.
16. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (MIiR), 2018, *Rewitalizacja w Polsce. Pierwsze obserwacje i wnioski. Raport 2018*, Warszawa, <https://docplayer.pl/16055547-Ustawa-o-rewitalizacji-praktyczny-komentarz.html>.
17. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Umowa Partnerstwa dla realizacji Polityki Spójności 2021-2027 w Polsce*, projekt z dnia 7 sierpnia 2020, Warszawa.
18. Ministerstwo Rozwoju, 2015, 2016, *Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020*, Warszawa,

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>.

19. *Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014-2020. Założenia Umowy Partnerstwa*, MRR, projekt 15.01.2013.
20. *Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2014-2020, wersja nr 3.0*, 2018, przyjęty Uchwałą nr 5787/2018 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 16 lipca 2018 r. w sprawie zmiany uchwały nr 3933/2013 z dnia 23 lipca 2012 r., https://rpo.opolskie.pl/wp-content/uploads/RPO-WO-2014-2020_wersja-nr-3-lipiec-2018.pdf.
21. *Rewitalizacja obszarów miejskich oraz zagospodarowanie terenów zdegradowanych w województwie opolskim przeprowadzona w latach 2014-2015*, 2015, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole.
22. Słodczyk J. i in., 2015, *Rewitalizacja obszarów miejskich oraz zagospodarowanie terenów zdegradowanych w województwie opolskim. Raport końcowy*, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole.
23. 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.
24. *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014-2020* przyjęty Uchwałą Nr 1893/2019 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 16 grudnia 2018 r. w sprawie zmiany uchwały nr 385/2015 z 19 marca 2015 r. w sprawie przyjęcia Szczegółowego opisu osi priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014-2020 zakres Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz przyjęcia Komunikatu IZ RPO WO 2014-2020 w sprawie przyjęcia Szczegółowego opisu osi priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014-2020 zakres Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego z późn. zm., https://bip.opolskie.pl/wp-content/uploads/2020/01/Uchwa%C5%82a-1893_2019_SZOOP-EFRR-wersja-39_BIP.pdf.
25. Szukalski P. (red.), 2019, *Programowanie działań zaradczych w zakresie depopulacji dla województwa opolskiego. Wnioski i rekomendacje z badania pn. Wpływ depopulacji na perspektywę rozwojową województw: opolskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego*, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, <https://www.opolskie.pl/wp-content/uploads/2018/09/Raport-rekomendacyjny-opolskie-grudzie%C5%84-2019.pdf>.
26. Uchwała nr XXV/325/2012 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 r., <https://docplayer.pl/6288729-Strategia-rozwoju-wojewodztwa-opolskiego-do-2020-r.html>.



Fundusze Europejskie
Pomoc Techniczna



MINISTERSTWO
FUNDUSZY I POLITYKI
REGIONALNEJ



OPOLSKIE

UNIA EUROPEJSKA
FUNDUSZ SPÓJNOŚCI

