Wpływ działań rewitalizacyjnych realizowanych w ramach RPO WD 2014-2020 na poprawę sytuacji obszarów zdegradowanych

Raport końcowy

Zespół badawczy:

Anna Chrościcka

Tomasz Płachecki

Klementyna Świeżewska

Grzegorz Lechmann

OBJAŚNIENIE SKRÓTÓW:

CAWI – ankieta wypełniana przez respondenta on-line (ang. *computer-assisted web interview*)

EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

EFS – Europejski Fundusz Społeczny

FEDS 2021-2027 – program operacyjny Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021-2027

GPR – Gminny Program Rewitalizacji

IP – Instytucja Pośrednicząca

IZ – Instytucja Zarządzająca

JST – Jednostka Samorządu Terytorialnego

LPR – Lokalny Program Rewitalizacji

RPO WD 2014-2020 – Regionalny Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego 2014-2020

SZOOP – Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych (RPO WD 2014-2020)

WLWK – Wspólna Lista Wskaźników Kluczowych

WOP – Wnioski o Płatność

OBJAŚNIENIE TERMINÓW:

beneficjent – podmiot realizujący projekt przy wsparciu z RPO WD 2014-2020

efekt jałowego biegu – sytuacja, w której efekty uzyskane dzięki interwencji zostałyby osiągnięte również bez niej (zjawisko istotne z perspektywy oceny efektywności interwencji)

gentryfikacja - proces wypierania z rewitalizowanych obszarów uboższych mieszkańców i zasiedlania tych obszarów przez osoby bardziej zamożne, związany z poprawą warunków życia (przede wszystkim mieszkaniowych) i wzrostem cen (przede wszystkim nieruchomości oraz ich najmu)

koordynacja programu rewitalizacji – zadanie obejmujące opracowanie, wdrażanie oraz monitorowanie i ocenę programu rewitalizacji (realizowane przez gminę)

obszar rewitalizacji – obszar zdegradowany wskazany jako przeznaczony do rewitalizacji

obszar zdegradowany – obszar gminy charakteryzujący się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk społecznych oraz gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych lub technicznych

projekt „miękki" – podnoszenie kompetencji, integracja społeczna lub zawodowa, opieka; projekt z zakresu wspieranego z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS)

projekt „twardy" (infrastrukturalny) – inwestycja w obiekt budowlany lub przestrzeń publiczną; projekt z zakresu wspieranego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR)

projekt rewitalizacyjny – projekt wpisany do programu rewitalizacji zweryfikowanego pozytywnie przez IZ RPO WD

rewitalizacja – „kompleksowy proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych poprzez działania całościowe (powiązane wzajemnie przedsięwzięcia obejmujące kwestie społeczne oraz gospodarcze lub przestrzenno-funkcjonalne lub techniczne lub środowiskowe), integrujące interwencję na rzecz społeczności lokalnej, przestrzeni i lokalnej gospodarki, skoncentrowane terytorialnie i prowadzone w sposób zaplanowany i zintegrowany poprzez programy rewitalizacji" [1]

[1] Minister Rozwoju, *Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020*, Warszawa 2016, s. 5.

Spis treści

1 Streszczenie / Summary ... 5
2 Informacje o badaniu ... 19
2.1 Cele i zakres ... 19
2.2 Dane wyjściowe i metody badawcze ... 21
3 Wyniki ... 29
3.1 Logika interwencji w zakresie wspierania rewitalizacji w ramach RPO WD 2014-2020 ... 29
3.2 Efekty rewitalizacji ... 34
3.2.1 Efekty projektów ... 34
3.2.2 Wyprowadzanie obszarów rewitalizacji z kryzysu ... 40
3.2.3 Przewidywana trwałość pozytywnych efektów ... 46
3.2.4 Efekty negatywne ... 48
3.3 Efektywność rewitalizacji ... 51
3.3.1 Efektywność kosztowa ... 51
3.3.2 Wpływ wsparcia z RPO WD 2014-2020 na realizację projektów ... 51
3.3.3 Pożyczki zamiast dotacji? ... 53
3.4 Programy rewitalizacji ... 55
3.4.1 Trafność celów i działań wobec problemów na obszarach rewitalizacji ... 55
3.4.2 Trafność projektów wobec zaprogramowanych celów i działań ... 61
3.4.3 Komplementarność ... 65
3.4.4 Wpływ programowania rewitalizacji na interwencję ... 73
3.4.5 Tworzenie GPR ... 75
3.5 Uwarunkowania rewitalizacji zewnętrzne wobec RPO WD 2014-2020 ... 77
3.6 Wspieranie rewitalizacji w ramach RPO WD 2014-2020 ... 84
3.6.1 Zakres i wielkość wsparcia ... 84
3.6.2 Mechanizmy zapewniające kompleksowość oraz integrację ... 86
3.6.3 Podsumowanie weryfikacji logiki interwencji ... 88
3.6.4 Uwarunkowania rozwiązań zastosowanych w RPO WD 2014-2020 ... 88
3.6.5 Ograniczona wiedza o efektach rewitalizacji ... 90
4 Wnioski i rekomendacje ... 91
5 Spis schematów, tabel i wykresów ... 96
6 Bibliografia ... 100

1 Streszczenie / Summary

CEL BADANIA

Głównym celem ewaluacji było poznanie wpływu interwencji realizowanej w ramach związanych z rewitalizacją Działań RPO WD 2014-2020 na poprawę sytuacji obszarów zdegradowanych w województwie dolnośląskim.

DIAGNOZA PROBLEMÓW

W ocenie urzędów gmin odpowiedzialnych za koordynowanie procesu rewitalizacji[2] wyznaczone do niej obszary najczęściej cechowały się szczególnym natężeniem zjawisk kryzysowych polegających na bezrobociu, niskim poziomie uczestnictwa w życiu publicznym, braku lub złym stanie przestrzeni publicznych, złym stanie budynków mieszkalnych będących własnością lub współwłasnością gminy, niedostosowaniu obiektów i przestrzeni publicznych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami oraz niewielkiej liczbie przedsiębiorstw. Problemy te – należące do sfery społecznej, przestrzenno-funkcjonalnej, technicznej oraz gospodarczej – występowały na większości obszarów rewitalizacji.

Podmioty prowadzące projekty rewitalizacyjne finansowane z RPO WD 2014-2020 wskazywały przede wszystkim szczególną koncentrację bezrobocia i ubóstwa, zły stan budynków mieszkalnych – również tych nie będących własnością gminy – oraz niedostosowanie obiektów i przestrzeni publicznych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

REALIZACJA PROJEKTÓW UJĘTYCH W PROGRAMACH REWITALIZACJI

Analiza wybranych programów rewitalizacji prowadzi do wniosku, że pod względem spójności pomiędzy diagnozą a przewidzianymi w programach rewitalizacji celami i działaniami niejednokrotnie brakowało pełnej spójności. W przeanalizowanych programach rewitalizacji zdecydowanie najliczniejszą kategorią projektów były inwestycje w infrastrukturę mieszkaniową.

Odsetek zrealizowanych projektów, spośród wszystkich wpisanych do programów rewitalizacji, różnił się w zależności od tego, na którą listę zostały wpisane i jakiego były typu. Zrealizowany został największy odsetek inwestycji drogowych wpisanych na listy A: 72%. Najniższy był natomiast odsetek zrealizowanych inwestycji dotyczących budynków mieszkalnych: 40% spośród tego rodzaju projektów wpisanych na listy B oraz 30% spośród wpisanych na „Listy A". Spośród projektów „miękkich"

[2] Koordynowanie procesu rewitalizacji przez gminy obejmuje opracowanie, wdrażanie oraz monitorowanie i ocenę programu rewitalizacji.

(wpisanych na „Listy B”) oraz projektów dotyczących budynków, obiektów lub przestrzeni użyteczności publicznej zrealizowanych zostało, odpowiednio: 55% i 57%.

Zgodnie z założeniami projektów „miękkich”, tylko 36% było skierowanych wyłącznie (12%) lub przede wszystkim (24%) do mieszkańców obszaru rewitalizacji. Natomiast w 52% przypadków projekty były skierowane między innymi, ale nie wyłącznie do mieszkańców takiego obszaru. Według informacji przekazanych przez beneficjentów, na etapie realizacji tylko w 21% projektów mieszkańcy obszaru rewitalizacji uczestniczyli wyłącznie lub stanowili większość uczestników.

Spośród beneficjentów realizujących projekty infrastrukturalne 25% potwierdziło, że do programu rewitalizacji został wpisany inny komplementarny projekt tego typu, który miał być przez nich realizowany. Z kolei spośród beneficjentów projektów miękkich, wpisanie do programu rewitalizacji inwestycji infrastrukturalnej, która sprzyjałaby osiągnięciu celów ich projektu, potwierdziło 13% badanych – w odniesieniu do projektu komplementarnego realizowanego przez tego samego beneficjenta oraz 6% - w odniesieniu do projektu komplementarnego realizowanego przez inny podmiot. Skala powiązań pomiędzy projektami była stosunkowo niewielka, a zarazem beneficjenci rzadko dostrzegali taką potrzebę.

Przedstawiciele urzędów gmin objętych badaniem ankietowym, jako podmioty koordynujące rewitalizację, w 53% przypadków nie byli w stanie odpowiedzieć czy wśród projektów realizowanych na obszarze rewitalizacji w danej gminie, przy wsparciu z RPO WD 2014-2020, występowała komplementarność pomiędzy EFRR a EFS. Respondenci, zdaniem których komplementarności brakowało, jako ograniczenie w jej uzyskaniu wskazywali najczęściej dwie przyczyny: brak możliwości skoordynowania projektów ze względu na różne terminy konkursów EFRR i EFS (43%) oraz nieplanowanie komplementarności ze względu na ryzyko, że jeden z projektów nie uzyska finansowania (43%).

UWARUNKOWANIA REWITALIZACJI I UDZIAŁ INTERESARIUSZY

Wyniki badania wskazują jednoznacznie, że najbardziej deficytowym zasobem przy prowadzeniu rewitalizacji są środki budżetowe gmin – 47% ankietowanych przedstawicieli urzędów gmin stwierdziła, że środki te są zdecydowanie niewystarczające. Natomiast skala trudności związanych z pandemią była stosunkowo niewielka.

Spośród gmin, w których obowiązują programy rewitalizacji tylko w 37% funkcjonuje komitet rewitalizacji (obowiązkowy wyłącznie w przypadku GPR[3]) lub podobne gremium. Zaledwie w 25% spośród gmin, w których funkcjonują komitety rewitalizacji lub kolegialne ciała pełniące te same funkcje, takie gremium spotkało się – bezpośrednio lub on-line – co najmniej raz od początku 2021

[3] Wśród 119 pozytywnie zweryfikowanych przez IZ programów rewitalizacji gmin województwa dolnośląskiego tylko 12 to GPR.

roku. Wyniki wskazują na deficyt zaangażowania interesariuszy w procesy rewitalizacji. Zgłaszanie projektów było jedyną formą, w jakiej w tworzeniu programów rewitalizacji brała udział większość beneficjentów projektów rewitalizacyjnych RPO WD 2014-2020 (65%). Najczęstszą okolicznością, która ograniczała zaangażowanie beneficjentów w tworzenie programów rewitalizacji był brak wystarczającej wiedzy na temat jej prowadzenia (56%).

Spośród projektów, na których finansowanie zostały podpisane umowy w ramach Działania 6.3, gminy realizują 34%, natomiast 63% stanowią projekty złożone przez wspólnoty mieszkaniowe. Z kolei pod względem udziału w łącznej kwocie dofinansowania z Działania 6.3 oraz w łącznym budżecie projektów, które uzyskały wsparcie, dominują projekty złożone przez gminy, których udział stanowi odpowiednio: 80% i 79%.

EFEKTY REWITALIZACJI

Wskaźniki Działania 6.3 obrazują skalę prowadzonej w jego ramach interwencji. W przypadku wszystkich wskaźników Działania 6.3, dla których założono wartości docelowe, zawarte umowy o dofinansowanie pozwalają prognozować znaczne przekroczenie tych wartości. Zarazem należy zaznaczyć, że miarodajność większości wskaźników nie jest satysfakcjonująca. Zastrzeżenie to dotyczy przede wszystkim wskaźnika „liczba wspartych obiektów infrastruktury", a także wskaźnika „powierzchnia obszarów objętych rewitalizacją". Przekształcane obiekty mogą istotnie różnić się wielkością, funkcją (z której wynika specyfika rozwiązań technicznych) oraz intensywnością przekształceń. Z kolei przy obliczaniu wartości wskaźnika dotyczącego powierzchni nie rozróżnia się np. powierzchni wyremontowanego lub zaadoptowanego budynku.

Procesy rewitalizacji były najskuteczniejsze w zakresie poprawy bezpieczeństwa drogowego, dostosowywania obiektów i przestrzeni publicznych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, poprawy stanu przestrzeni publicznych oraz budynków będących własnością lub współwłasnością gminy. Problemy te zostały ograniczone na 69%-88% (w zależności od konkretnego problemu) spośród obszarów, na których występowały. Zdecydowanie rzadziej udawało się przezwyciężyć zjawiska kryzysowe związane z ryzykiem wykluczenia społecznego – bezdomność na 20% spośród obszarów wyróżniających się dużą koncentracją tego problemu a uzależnienia na 24% takich obszarów.

Analiza efektów rewitalizacji w podziale ze względu na typ gminy prowadzi do wniosku, że przyniosła stosunkowo największe efekty w gminach miejskich. Rewitalizacja w gminach miejskich wyróżniała się zwłaszcza relatywnie dużą skutecznością w przezwyciężaniu bezrobocia, ubóstwa oraz deficytu dobrych relacji sąsiedzkich.

Procesy wyprowadzania obszarów zdegradowanych z kryzysu są zazwyczaj długotrwałe, dlatego zaledwie około pięcioletni okres, jaki upłynął od rozpoczęcia pierwszych projektów rewitalizacyjnych

wspieranych w ramach RPO WD 2014-2020, jest zbyt krótki, żeby sformułować kategoryczną odpowiedź na pytanie dotyczące trwałości uzyskanych efektów.

Wyniki badania wskazują, że beneficjenci mają zdolność instytucjonalną do realizacji projektów, natomiast dotychczasowa rewitalizacja nie doprowadziła do sytuacji, w której proces ten uniezależniłby się od zewnętrznego finansowania. Dalsze wsparcie z programu regionalnego wydaje się niezbędne do kontynuowania procesów rewitalizacyjnych.

Pozytywną przesłanką do przewidywania trwałości efektów projektów inwestycyjnych, a także do wnioskowania o ich ekonomicznej efektywności, jest informacja (pochodząca z badania ankietowego z beneficjentami), że liczba mieszkańców zainteresowanych korzystaniem z wybudowanej, wyremontowanej lub zmodernizowanej infrastruktury przeważnie odpowiada jej możliwościom.

Przedstawiciele urzędów gmin w badaniu ankietowym nie potwierdzają występowania żadnego z potencjalnych negatywnych efektów procesu rewitalizacji. Po 40% przedstawicieli gmin objętych badaniem ankietowym zadeklarowało, że stosowali rozwiązania zapobiegające zmniejszaniu się ilości zieleni w przestrzeniach publicznych oraz rozwiązania zapobiegające obniżaniu się wartości zabytkowej budynków w związku z ich remontem.

EFEKTYWNOŚĆ REWITALIZACJI

Z perspektywy oceny efektywności wykorzystania środków z RPO WD 2014-2020 istotne jest ustalenie czy wystąpił tzw. *efekt jałowego biegu (deadweight)*, to znaczy czy przeprowadzone inwestycje zostałyby zrealizowane również bez wsparcia z programu, którego dotyczy ewaluacja. Dofinansowanie z RPO WD 2014-2020 stanowiło kluczowe uwarunkowanie realizacji projektów. Spośród beneficjentów 57% stwierdziło, że gdyby projekt nie uzyskał finansowania z tego źródła, to nie byłby w ogóle realizowany, a 24% – że wprawdzie byłby realizowany, ale w mniejszym zakresie. Przedstawione wyniki wskazują, że w przypadku badanej interwencji *efekt jałowego biegu* prawie nie wystąpił – zatem z tej perspektywy interwencję należy ocenić jako efektywną.

Ocena efektywności wsparcia rewitalizacji w ramach RPO WD 2014-2020 nie jest jednak jednoznacznie pozytywna. Wynika to z problemu fragmentaryczności interwencji, tj. niewystarczającego pokrycia zdiagnozowanych zjawisk kryzysowych projektami oraz deficytu komplementarności. Można zakładać, że większa synergia pomiędzy projektami sprawiałaby, że interwencja byłaby zarówno bardziej skuteczna, jak i efektywna.

Odpowiedzi beneficjentów dotyczące realizowania projektu w hipotetycznej sytuacji braku możliwości uzyskania na ten cel dotacji, lecz jedynie przy udziale preferencyjnej pożyczki, wskazują, że w przypadku projektów rewitalizacyjnych instrumenty zwrotne nie pozwoliłyby na uzyskanie efektów podobnych do tych, które zostały uzyskane dzięki dotacjom. Ewentualna dostępność pożyczek zamiast dotacji niewiele zmienia w porównaniu z sytuacją braku jakiejkolwiek formy

wsparcia z RPO WD 2014-2020. Wyjątek mogłyby prawdopodobnie stanowić projekty ukierunkowane na rozwój przedsiębiorczości.

PROGRAMY REWITALIZACJI

Programy rewitalizacji przeważnie nie stanowiły kluczowego uwarunkowania zakresu projektów. Począwszy od roku 2024 jedyną dopuszczalną podstawą prowadzenia rewitalizacji będą GPR. Obecnie liczba GPR w województwie dolnośląskim jest niewielka: taką formę ma zaledwie 12 ze 119 programów rewitalizacji przyjętych przez gminy z województwa dolnośląskiego i zweryfikowanych pozytywnie przez IZ RPO WD. Niepodjęcie się przez zdecydowaną większość gmin przygotowania GPR wynikało z czasochłonności tworzenia takich dokumentów oraz z terminów konkursów ogłaszanych w ramach Działania 6.3. Warunkiem uzyskania wsparcia w ramach tego Działania było wpisanie projektu do programu rewitalizacji, a próba przygotowania go w formie GPR wiązałaby się z ryzykiem, że gmina nie zdąży tego zrobić w terminie umożliwiającym aplikowanie o fundusze z RPO WD 2014-2020.

Wśród urzędów gmin najliczniejsza jest grupa, której przedstawiciele deklarują, że GPR byłby przydatny, jedynie jeżeli będzie to zwiększało możliwości finansowania z FEDS 2021-2027. Do przygotowania GPR gminy, które uważają to za potrzebne, potrzebowałyby wsparcia w szerokim zakresie, w tym udziału zewnętrznych wykonawców oraz szkoleń. Prawdopodobnie niewielkie zainteresowanie tworzeniem GPR w sytuacji, gdyby nie było to warunkiem uzyskania finansowania z programu regionalnego, wynika częściowo z deficytu wiedzy o możliwościach jakie daje posiadanie GPR w kształtowaniu polityki przestrzennej w gminie.

Część gmin tworzyła programy rewitalizacji nie tyle jako narzędzia służące skoordynowaniu procesu rewitalizacji oraz zapewnieniu logiki tego procesu, co jako dokumenty niezbędne do ubiegania się o fundusze na zaspokojenie priorytetowych potrzeb w zakresie infrastruktury społecznej oraz budynków mieszkalnych. Zmniejszało to adekwatność pomiędzy zdiagnozowanymi problemami i celami sformułowanymi w programach rewitalizacji a wpisanymi do tych programów przedsięwzięciami. Adekwatność tę w części gmin obniżał także niski priorytet przedsięwzięć z zakresu integracji społecznej w porównaniu z priorytetem nadawanym inwestycjom służącym w widoczny sposób znacznej części mieszkańców danej gminy oraz deficyt zaangażowanych w rewitalizację interesariuszy dysponujących potencjałem potrzebnym do przezwyciężania zjawisk kryzysowych w sferze społecznej.

Znaczna część projektów wpisanych do programów rewitalizacji nie uzyskiwała dofinansowania i w związku z tym nie była podejmowana. Nieuzyskanie finansowania niejednokrotnie sprawiało, że zaplanowana w programie interwencja w znacznej części pozostawała niezrealizowana.

WSPIERANIE REWITALIZACJI W RAMACH RPO WD 2014-2020: WERYFIKACJA LOGIKI INTERWENCJI

Kluczowym wsparciem rewitalizacji w ramach RPO WD 2014-2020 było Działanie 6.3 *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów* (finansowane z EFRR), w ramach którego mogły być prowadzone wyłącznie projekty inwestycyjne z zakresu rewitalizacji. Koniecznym warunkiem uzyskania wsparcia z Działania 6.3 na realizację projektu było wpisanie go do programu rewitalizacji danej gminy na „Listę A". Oprócz tego w ramach 11 Działań (zarówno finansowanych z EFRR, jak i z EFS) przy ocenie wniosków o dofinansowanie przewidziano premie punktowe dla projektów wpisanych do programów rewitalizacji na „Listy B".

Na kompleksowość rewitalizacji prowadzonej w ramach poszczególnych gmin wpłynął korzystnie mechanizm premiowania projektów wpisanych do programów rewitalizacji oraz premie punktowe przyznawane za komplementarność. Oddziaływanie tych mechanizmów nie było jednak wystarczające.

Szansę na większą integrację przynajmniej części projektów stwarzałoby zastosowanie rozwiązań wskazanych w wytycznych Ministra Rozwoju jako opcjonalne – przede wszystkim projektów zintegrowanych. Projekty zintegrowane były w Wytycznych najbardziej rekomendowane, ze względu na charakter procesów rewitalizacji. IZ RPO WD nie zdecydowała się na zastosowanie takiego rozwiązania, wymagającego pod względem wdrożeniowym, uznając, że stwarzałoby to ryzyko dla wydatkowania funduszy w tempie wymaganym przez zasady rozliczania programów operacyjnych. Mogłoby to zagrozić spełnieniu zasady n+3, zgodnie z którą w każdym roku okresu programowania musi zostać rozliczona określona kwota środków.

Integracji przedsięwzięć rewitalizacyjnych dotyczących różnego rodzaju zjawisk kryzysowych nie sprzyjało przyjęte przez IZ RPO WD rozwiązanie polegające na wymaganiu od gmin wpisywania do programów rewitalizacji na „Listy A", odpowiadającej liście określonej w ministerialnych wytycznych jako „lista podstawowych, planowanych projektów i przedsięwzięć rewitalizacyjnych"[4], wyłącznie projektów z zakresu Działania 6.3.

Ponadto, zakres wsparcia powiązanego w RPO WD 2014-2020 był zbyt wąski, jakkolwiek odpowiadał priorytetom inwestycyjnym wskazanym w wytycznych Ministra Rozwoju jako „priorytety bezpośrednio związane z rewitalizacją w ramach regionalnych programów operacyjnych". Za mankament zarówno RPO WD 2014-2020, jak i wspomnianych wytycznych, należy uznać nieuwzględnienie interwencji dotyczącej edukacji. „Niski poziom edukacji" jest jedną z potencjalnych przesłanek uznania danego obszaru za obszar zdegradowany, bezpośrednio wskazanych w *Ustawie o rewitalizacji*. W badaniu ankietowym przedstawiciele co piątej gminy wskazali, że obszar rewitalizacji przed jej rozpoczęciem wyróżniał się szczególnym natężeniem tego problemu. Problem ten przekłada

[4] Z kolei oczekiwana w programach rewitalizacji przez IZ RPO WD „Lista B" odpowiadała elementowi, który w ministerialnych wytycznych został określony jako „charakterystyka pozostałych rodzajów przedsięwzięć rewitalizacyjnych".

się na niską jakość kapitału społecznego, zwiększa zagrożenie bezrobociem, a także obniża atrakcyjność danej okolicy dla rodzin z dziećmi.

Spośród założeń, na których opierała się teoria interwencji RPO WD 2014-2020 żadne nie zostało w pełni spełnione. W szczególności, przewidziane w programie rozwiązania nie okazały się wystarczające, żeby zapewnić integrację przedsięwzięć w programach rewitalizacji oraz całościową realizację tych programów. Mankamentem przyjętych rozwiązań, choć mniejszej wagi, było również niepowiązanie z rewitalizacją dostępnego w RPO WD 2014-2020 wsparcia w zakresie edukacji. Skuteczność interwencji obniżały również dwa istotne uwarunkowania, które były od niej niezależne: niewystarczające fundusze gmin oraz dążenie przez część z nich nie tyle do wyprowadzania obszarów zdegradowanych z wieloaspektowego kryzysu, co do realizacji punktowych inwestycji, uznawanych za istotne ze względu na potrzeby rozwojowe danej gminy lub na oczekiwania mieszkańców.

IZ RPO WD prowadzi na bieżąco monitoring projektów (m.in. związanych z rewitalizacją) wspieranych w ramach RPO WD 2014-2020. Jedyną stwierdzoną w ramach ewaluacji słabością tego monitoringu jest niewielka miarodajność części wskaźników – przy czym nie są to wskaźniki opracowane przez IZ RPO WD, lecz zaczerpnięte z WLWK. Natomiast znaczna część gmin nie przywiązuje odpowiedniej wagi lub nie ma potrzebnych zasobów do monitorowania całościowych efektów rewitalizacji. Stąd często opinie o efektach rewitalizacji nie są oparte na danych.

ZAMAWIAJĄCY, WYKONAWCA I METODY BADAWCZE

Badanie zostało przeprowadzone na zamówienie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego przez firmę Dyspersja. Wnioski opierają się na wynikach analizy dokumentów i danych zastanych oraz wywiadów jakościowych i badań ankietowych z przedstawicielami instytucji zaangażowanych w tworzenie i wdrażanie RPO WD 2014-2020 oraz interesariuszami rewitalizacji prowadzonej w dolnośląskich gminach[5].

[5] Wśród interesariuszy rewitalizacji na szczeblu lokalnym znaleźli się przedstawiciele podmiotów uczestniczących w procesie przygotowania i realizacji lokalnych i gminnych programów rewitalizacji, w szczególności: jednostek samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych, wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych, organizacji pozarządowych oraz firm.

Summary

RESEARCH PURPOSE

The main aim of the evaluation was to discover the impact of the intervention implemented under the ROP WD 2014-2020 Revitalization Measures on the improvement of the situation of degraded areas in the Dolny Śląsk voivodeship.

PROBLEM RECOGNITION

In the opinion of municipal offices responsible for coordinating the revitalization process[6], the designated areas were most often characterized by a particular intensity of crisis phenomena consisting in unemployment, low level of participation in public life, lack or poor condition of public space, poor condition of residential buildings owned or jointly owned by the municipality, maladjustment of facilities and public space to the needs of the disabled, and a small number of enterprises. These problems of social, spatial-functional, technical and economic character occurred in most areas of revitalization.

Entities running revitalization projects financed from the ROP WD 2014-2020 primarily indicated a particular concentration of unemployment and poverty, poor condition of residential buildings (including those not owned by the municipality), and maladjustment of public buildings and public space to the needs of the disabled.

IMPLEMENTATION OF PROJECTS COVERED BY REVITALIZATION PROGRAMS

The analysis of selected revitalization programmes leads to the conclusion that in terms of coherence between the reasoning and the objectives and measures provided for in revitalization programmes, full consistency was often lacking. In the analyzed revitalization programmes, investments in housing infrastructure were by far the most numerous category of the projects.

Out of all the projects entered into the revitalization programmes, the percentage of completed projects differed, depending on which list they were entered into and what type they represented. The highest percentage of completed projects was road investments included in the A list: 72%. On the other hand, the lowest percentage of completed investments was related to residential buildings: 40% of the projects of this type included in the B list, and 30% in the A list. Among the so-called soft projects (entered on the B list) and projects relating to buildings, facilities or public space, respectively 55% and 57% were implemented.

[6] Coordination of the revitalization process by municipalities includes development, implementation, monitoring and evaluation of the revitalization programme.

In line with the assumptions of 'soft' projects, only 36% was directed exclusively (12%), or primarily (24%) to the inhabitants of the revitalization area. On the other hand, in 52% of the cases, the projects were targeted at, but not limited to, the inhabitants of such an area. According to the information provided by the beneficiaries, at the stage of project implementation, the residents of the revitalized area constituted the whole, or the majority of participants in one in 21% of the projects .

Among the beneficiaries implementing infrastructure projects, 25% confirmed that another complementary project of this type to be implemented by them was entered into the revitalization programme. On the other hand, among the beneficiaries of 'soft' projects, the inclusion in the revitalization programme of an infrastructure investment that would favour the achievement of their project objectives was confirmed by 13% of the respondents in relation to the complementary project implemented by the same beneficiary, and 6% in relation to the complementary project implemented by another entity. The scale of connections between the projects was relatively small, and at the same time the beneficiaries rarely saw such a need.

In 53% of the cases, representatives of municipal offices covered by the survey as entities coordinating revitalization were not able to declare whether there was complementarity between the EFRR and the ESF among the projects implemented in the area of revitalization in a given municipality with the support of the ROP WD 2014-2020. The respondents who thought that there was no complementarity most often indicated two reasons as a limitation in obtaining it: inability to coordinate projects due to different competition dates of the ERDF and the ESF (43%), and the lack of complementarity planning due to the risk of one of the projects not receiving funding (43 %).

REVITALIZATION CONDITIONS AND STAKEHOLDER PARTICIPATION

The budget resources of municipalities are definitely the most scarce resource when carrying out revitalization – 47% of the surveyed representatives of municipal offices stated that they are definitely insufficient. At the same time, the scale of difficulty related to the pandemic was relatively small. Among the municipalities with ongoing revitalization programmes, only 37% have a revitalization committee (obligatory only in the case of the GPR[7]), or a similar body.

Only in 25% of the municipalities having revitalization committees, or colleges performing the same functions, such a body has met (off or on-line) at least once since the beginning of 2021. The results indicate a deficit in stakeholder involvement in the revitalization processes. Submitting projects was the only form in which majority (65%) of the beneficiaries of the ROP WD 2014-2020 revitalization projects participated in their creation. The most common circumstance limiting the involvement of

[7] Among 119 revitalization programmes for municipalities in Dolny Śląsk voivodeship positively verified by the IZ, only 12 of them are the GPR.

beneficiaries in the creation of revitalization programmes was the lack of sufficient knowledge on how to run it (56%).

Under 6.3 Measure *Revitalization of degraded areas*, about 34% of projects with the contracts already signed were implemented by municipalities, while 63% are projects submitted by housing communities. In turn, in terms of the share in the total amount of co-financing under Measure 6.3, and in the total budget of projects that received support, projects submitted by municipalities dominate, as their share is 80% and 79% respectively.

REVITALIZATION EFFECTS

6.3 Measure indicators illustrate the scale of the intervention carried out within. In the case of all 6.3 Measure indicators for which target values were assumed, the concluded co-financing agreements allow for forecasting a significant excess of these values. At the same time, it should be noted that the reliability of most indicators is not satisfactory. This reservation concerns mainly the two indicators: 'number of supported infrastructure objects, and 'area of revitalized sectors'. The transformed objects may significantly differ in size, function (which results in the specificity of technical solutions), and intensity of transformations. On the other hand, when calculating the value of the indicator concerning the area, for example, no distinction is made in the area of a renovated or adapted building.

Revitalization processes were the most effective in terms of improving road safety, adapting public facilities and spaces to the needs of the disabled, improving the condition of public spaces and buildings owned or jointly owned by the municipality. These problems were reduced to 69% -88% (depending on the specific problem) of the areas in which they occurred.

The reduction of crisis phenomena related to the risk of social exclusion such as homelessness (in 20% of the areas characterized by a high concentration of this problem) and addictions was far less successful (in 24% of such areas).

The processes of recovering degraded areas from the crisis are usually long-lasting, therefore the five-year period passing since the commencement of the first revitalization projects supported under the ROP WD 2014-2020 is too short to formulate a categorical answer to the question regarding the durability of the effects achieved.

The results of the study indicate that the beneficiaries have the institutional capacity to implement projects, while the revitalization so far has not led to a situation in which this process would become independent from external financing. Further support from the regional programme seems necessary to continue the revitalization processes.

A positive premise for predicting the durability of the effects of investment projects (as well as for drawing conclusions about their economic effectiveness) is the information (coming from the beneficiaries survey) that the number of residents interested in using the erected, renovated, or modernized infrastructure usually corresponds to its capabilities.

In the survey, representatives of municipal offices did not confirm the existence of any of the potential negative effects of the revitalization process. Representatives of 40% of the municipalities covered by the survey declared that they had applied solutions preventing the reduction of greenery in public space, and solutions preventing the deterioration of the historic value of buildings due to their renovation.

REVITALIZATION EFFECTIVENESS

From the perspective of the assessment of the effectiveness of the ROP WD 2014-2020 funds, it is important to determine whether there appeared the so-called deadweight, namely whether the investments would have been implemented without the support from the programme evaluated. Co-financing from the ROP WD 2014-2020 was the key condition for the implementation of the projects. 57% of the beneficiaries stated that if the project had not been financed from this source, it would not have been implemented at all, and 24% claimed that it would have been implemented but to a lesser extent. The presented results show that in the case of the analyzed intervention the deadweight almost did not occur; therefore, from this perspective, the intervention should be assessed as effective.

The assessment of the effectiveness of revitalization support under the ROP WD 2014-2020 is not, however, clearly positive. This is due to the problem of fragmented interventions, namely insufficient project coverage of the diagnosed crisis phenomena, and the complementarity deficit. It can be assumed that greater synergy between projects would have made the intervention both more effective and efficient.

The responses of the beneficiaries regarding the implementation of the project in the hypothetical situation of the inability to obtain a fund but a preferential loan only, indicates that in the case of revitalization projects, repayable instruments would not allow to obtain effects similar to those obtained thanks to funding. The possible availability of loans instead of funding does not change the situation much compared to the lack of any form of support from the ROP WD 2014-2020. The exception might be projects aimed at developing entrepreneurship.

REVITALIZATION PROGRAMMESS

Revitalization programmes usually did not constitute a key determinant of the scope of the projects. Starting in 2024, the GPR will be the only acceptable revitalization basis. Currently, the number of the GPRs in the Dolny Śląsk voivodeship is limited: only 12 out of 119 revitalization programmes adopted

by municipalities from the Dolny Śląsk voivodeship, and positively verified by the IZ RPO WD are of such character. The fact that the vast majority of municipalities did not undertake the preparation of the GPR was due to the time-consuming nature of creating such documents, and the deadlines of competitions announced under 6.3 Measure. The condition for obtaining support under this Measure was the inclusion of the project into the revitalization programme, and an attempt to prepare it in the form of the GPR would entail the risk that the municipality would not be able to meet the fund application deadline under the ROP WD 2014-2020.

Among municipal offices, the most numerous group is the one whose representatives declare that the GPR would be useful only if it increased the possibilities of financing from the FEDS 2021-2027. Municipalities that deem it necessary to prepare the GPR would need a wide range of support, including participation of external contractors and training. It is possible that little interest in creating the GPR in a context when it was not a condition for obtaining financing from a regional programme is partly due to a deficit of knowledge about the possibilities in shaping spatial planning strategy in the municipality offered by having the GPR. At the same time, some municipalities created revitalization programmes not so much as the tools to coordinate the revitalization process and ensure the logic of the process, but as documents necessary to apply for funds to meet priority needs in the field of social infrastructure and residential buildings. This reduced the adequacy between recognized problems and goals formulated in the revitalization programmes and the undertakings included there. In some municipalities, this adequacy was also reduced by the low priority of projects in the field of social integration in comparison to the priority given to investments that visibly serve a significant part of the inhabitants of a given municipality, and the deficit of stakeholders with the potential needed to overcome crisis phenomena in the social sphere involved in revitalization. A significant part of the projects included in the revitalization programmes did not receive funding and therefore was not undertaken. Failure to obtain funding often meant that the intervention planned in the programme remained largely given up.

SUPPORTING REVITALIZATION UNDER THE RPO WD 2014-2020: INTERVENTION LOGIC VERIFICATION

The key support for revitalization under the ROP WD 2014-2020 was 6.3 Measure *Revitalization of degraded areas* financed from the EFRR, under which only investment projects in the field of revitalization could be carried out. The necessary condition for obtaining support from Measure 6.3 for the implementation of the project was to include it in the revitalization program of a given commune on list A. In addition, under eleven Measures (both financed from the EFRR and the ESF), when assessing applications for co-financing, bonus points were provided for projects entered in the revitalization programs on list B.

The complexity of revitalization carried out within individual municipalities was positively influenced by the mechanism of awarding bonuses to projects included in revitalization programmes and point bonuses awarded for complementarity. However, the impact of these mechanisms was not sufficient.

A chance for greater integration of at least some of the projects would be provoked by the application of optional solutions indicated in the guidelines of the Ministry of Development; primarily, integrated projects. Integrated projects were most recommended in the Guidelines due to the nature of the revitalization processes. The IZ RPO WD decided not to apply such a solution, which was demanding in terms of implementation, considering that it would pose a risk for spending funds at the pace required by the accounting rules for operational programmes. This could jeopardize the n+3 rule, according to which a certain amount of resources must be balanced in each year of the programming period.

The integration of revitalization projects concerning various types of crisis phenomena was not favoured by the solution adopted by the IZ RPO WD, consisting in requiring municipalities to enter just projects in the scope of 6.3 Measure into the revitalization programmes from the 'A lists', corresponding to the list specified in the ministerial guidelines as 'a list of basic, planned revitalization projects and undertakings'[8], only projects in the scope of Measure 6.3.

Moreover, the scope of related support in the ROP WD 2014-2020 was too narrow, although it corresponded to the investment priorities indicated in the guidelines of the Ministry of Development as 'priorities directly related to revitalization under regional operational programmes'. The disadvantage of both the ROP WD 2014-2020 and the aforementioned guidelines is the failure to take interventions related to education into account. 'The low level of education' is one of the potential reasons for recognizing a given area as degraded, directly indicated in the Revitalization Act. In the survey, representatives of every fifth municipality indicated that the area of revitalization before its commencement had been distinguished by a particular intensity of this problem. The issue translates into low quality of social capital, increases the risk of unemployment, and reduces the attractiveness of a given area for families with children.

Among the assumptions on which the ROP WD 2014-2020 intervention theory was based, none has been fully met. In particular, the solution provided for in the program turned out to be insufficient to ensure the integration of undertakings in the revitalization programs and to ensure the comprehensive implementation of these programs. A drawback of the adopted solutions, although of a lesser importance, was also the lack of linking with the revitalization of the support available in the

[8] At the same time, the 'B list' expected by the IZ RPO WD in the revitalization programmes corresponded to the element that was defined in the ministerial guidelines as 'the characteristics of other types of revitalization projects'.

ROP WD 2014-2020 in the field of education. The effectiveness of the intervention was also reduced by two important conditions that were independent of the intervention: insufficient funds of municipalities and the desire by some of them not so much to revitalise degraded areas from a multifaceted crisis, but to implement point investments considered important due to the development needs of a given municipality or to the expectations of the residents.

The IZ RPO WD carries out ongoing monitoring of projects (including those related to revitalization) supported under the ROP WD 2014-2020. The only weakness of this monitoring identified in the evaluation is the low reliability of some of the indicators; these are not indicators developed by the IZ RPO WD but borrowed from the WLWK. At the same time, a significant part of municipalities does not pay enough attention to, or do not have the necessary resources to monitor the overall effects of revitalization. Hence, opinions about the effects of revitalization are often not based on data.

COMMISSION, CONTRACTOR AND SCIENTIFIC METHODS

The survey was commissioned to Dyspersja by the Marshal's Office of the Dolny Śląsk voivodeship. The conclusions are based on the results of the analysis of documents and existing data as well as qualitative interviews and surveys with representatives of institutions involved in the development and implementation of the RPO WD 2014-2020 and stakeholders of revitalization carried out in Dolny Śląsk voivodeship municipalities[9].

[9] Among the stakeholders of revitalization at the local level, there were representatives of entities participating in the process of preparation and implementation of local and municipal revitalization programmes, in particular: local government units and other public institutions, housing communities and cooperatives, non-governmental organizations and companies.

2 Informacje o badaniu

2.1 Cele i zakres

Głównym celem ewaluacji było poznanie wpływu interwencji realizowanej w ramach związanych z rewitalizacją Działań RPO WD 2014-2020 na poprawę sytuacji obszarów zdegradowanych w województwie dolnośląskim. Badanie służyło ustaleniu czy interwencja „faktycznie zaistniała" oraz czy przyczyniła się do ograniczenia problemów występujących na obszarach wyznaczonych do rewitalizacji.

Ewaluacja miała w szczególności sprawdzić czy:

- wdrożone formy wsparcia w obszarze działań rewitalizacyjnych umożliwiły osiągniecie założonych celów na poziomie RPO WD 2014-2020,
- interwencja ma charakter kompleksowy, tj. łączy działania o charakterze infrastrukturalnym, gospodarczym, środowiskowym, przestrzenno-funkcjonalnym oraz społecznym,
- środki finansowe przeznaczone na realizację interwencji zostały efektywnie wykorzystane,
- udzielone wsparcie przyniosło zakładane zmiany na poziomie wspartych obszarów,
- efekty uzyskane w wyniku interwencji są trwałe, tzn. oddziałują nadal po jej zakończeniu.

Obszary tematyczne ewaluacji zostały określone jako:

I. Ocena trafności, skuteczności, użyteczności oraz efektywności interwencji w zakresie rewitalizacji obszarów zdegradowanych w kontekście realizacji celów RPO WD 2014-2020 oraz potrzeb beneficjentów,
II. Ocena komplementarności działań podejmowanych w zakresie rewitalizacji oraz trwałości efektów interwencji,
III. Ocena wpływu wsparcia w zakresie rewitalizacji na sytuację społeczno-ekonomiczną obszarów zdegradowanych.

Rewitalizacja służyła udzieleniu odpowiedzi na poniższe pytania badawcze:

C1P1. Jakie podstawowe potrzeby zdiagnozowane zostały na obszarach wytypowanych do rewitalizacji w ramach programów rewitalizacji?

C1P2. Czy programy rewitalizacji były trafne i w sposób kompleksowy odnosiły się do wyzwań i potrzeb stojących przed lokalną społecznością obszarów zdegradowanych?

C1P3. Jak oceniana jest logika interwencji w zakresie wspierania zdiagnozowanych obszarów rewitalizacji?

C1P4. Jakie czynniki wpływały na skuteczność wsparcia w obszarze rewitalizacji, a jakie je ograniczały?

C1P5. Jak należy ocenić trafność interwencji realizowanych w obszarach rewitalizacji?

C1P6. Czy dostępne formy wsparcia umożliwiły osiągnięcie celów i rezultatów RPO WD 2014-2020 w zakresie wsparcia obszarów zdegradowanych? W jakim stopniu udało się osiągnąć zamierzone efekty?

C1P7. Czy wybrane instrumenty wsparcia i rozwiązania okazały się odpowiednie do problemów zidentyfikowanych na obszarach zdegradowanych?

C1P8. Jakie są efekty wsparcia obszarów rewitalizowanych w ramach poszczególnych priorytetów inwestycyjnych?

C1P9. Czy podobne efekty można było osiągnąć przy wykorzystaniu innych instrumentów, np. pożyczek?

C1P10. Czy i w jakim stopniu oceniane wsparcie w zakresie rewitalizacji było efektywne (w rozumieniu ekonomicznym – w odniesieniu do kryterium efektywności)?

C1P11. Czy podobne efekty można było osiągnąć przy wykorzystaniu niższych nakładów finansowych?

C1P12. Które z działań ukierunkowanych na wsparcie obszarów zdegradowanych były najbardziej efektywne?

C1P13. Jakich działań zabrakło w kontekście zdiagnozowanych potrzeb?

C1P14. Czy i jaki wpływ epidemia koronawirusa SARS-Cov-2 miała bądź nadal ma na proces realizacji interwencji w zakresie rewitalizacji obszarów zdegradowanych? Czy wpłynęła na skuteczność wsparcia i poziom zamierzonych efektów?

C1P15. Czy rewitalizacja jest optymalnym podejściem do przezwyciężania zjawisk kryzysowych dotyczących poszczególnych typów gmin w województwie dolnośląskim?

C1P16. Od czego zależy gotowość gmin do przygotowania gminnego programu rewitalizacji (dalej: GPR)? Jakiego wsparcia potrzebują w tym zakresie?

C2P1. Czy założenia przyjęte w ramach RPO WD zapewniają właściwą komplementarność działań w kontekście potrzeb społecznych zidentyfikowanych na obszarach rewitalizowanych?

C2P2. Czy w projektach wystąpiła komplementarność działań EFRR i EFS? Na czym ona polegała i jaki miała wpływ na realizację celów RPO WD 2014-2020?

C2P3. Czy i w jaki sposób udzielone wsparcie zostało skierowane na zintegrowane rozwiązania traktujące kompleksowo problemy gospodarcze, społeczne oraz środowiskowe i będzie prowadzić do

odnowy obszarów zdegradowanych oraz wzmocnienia struktur społeczno-ekonomicznych, a także pozwoli przeciwdziałać marginalizacji tych obszarów?

C2P4. Jaka jest trwałość wdrożonych rozwiązań i uzyskanych efektów? Czy spowodowały one zmiany o charakterze systemowym i długofalowym?

C2P5. Czy i w jakim stopniu pandemia koronawirusa wpłynęła na trwałość efektów interwencji oraz okres trwałości projektów realizowanych w ramach działań rewitalizacyjnych?

C2P6. W jakim stopniu w planowaniu, finansowaniu i wdrażaniu rewitalizacji uczestniczyli interesariusze tego procesu (podmioty inne niż gminy)? Co sprzyja ich angażowaniu, a co jest największą trudnością/przeszkodą?

C3P1. Jakie zmiany są obserwowane na obszarach rewitalizowanych, w zakresie: jakości życia, poziomu ubóstwa (korzystania z pomocy społecznej), poziomu integracji (włączenia społecznego), liczby miejsc pracy, nowych przedsiębiorstw, w tym również przedsiębiorstw społecznych, dostępu do edukacji i innych usług społecznych, poziomu czynszów na obszarach rewitalizowanych (kosztów najmu mieszkań, lokali usługowych i handlowych), odpływu lokalnych mieszkańców i przedsiębiorców, napływu nowych mieszkańców, stanu lokalnej infrastruktury?

C3P2. Czy i w jakim stopniu udzielone wsparcie przyczyniło się do likwidacji lub niwelacji zdiagnozowanych problemów społecznych na obszarach objętych wsparciem?

C3P3. Jaki jest wpływ rewitalizacji na migracje mieszkańców (lub co najmniej plany migracji)?

C3P4. Czy i w jakim stopniu interwencja przyczyniła się do podniesienia jakości życia mieszkańców, jak i do zwiększenia spójności społecznej na zidentyfikowanych rewitalizowanych obszarach?

C3P5. Czy i w jakim stopniu interwencja przyczyniła się do ożywienia gospodarczego – czy stworzyła warunki do przyciągnięcia nowych firm oraz wzrostu zatrudnienia na terenach rewitalizowanych?

C3P6. Czy i w jakim stopniu interwencja przyczyniła się do nadania nowych funkcji terenom zdegradowanym?

C3P7. Na jakich obszarach (miejskich czy wiejskich) interwencja przyniosła najbardziej wymierne efekty?

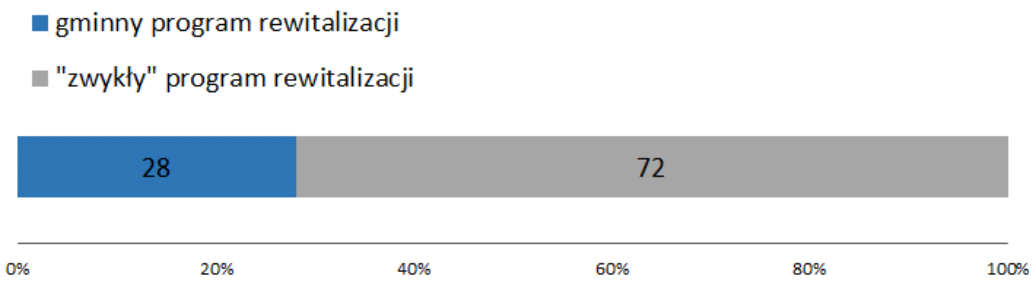
C3P8. Czy w ramach interwencji służącej rewitalizacji obszarów zdegradowanych stosowano rozwiązania zmniejszające ryzyko wywołania negatywnych efektów? Jakie rozwiązania warto stosować w celu minimalizowania takiego ryzyka?

2.2 Dane wyjściowe i metody badawcze

Zdecydowana większość tj. 245 z 341 projektów wybranych do dofinasowania w ramach Działania 6.3 to przedsięwzięcia wpisane na „Listy A” w „zwykłych” lokalnych programach rewitalizacji. Warto

odnotować, że większość spośród dofinasowanych 96 projektów wpisanych na „Listy A" w gminnych programach rewitalizacji to projekty realizowane w ramach rewitalizacji Wałbrzycha. W pozostałych 11 gminach województwa dolnośląskiego posiadających gminne programy rewitalizacji w ramach Działania 6.3 dofinasowanie uzyskało niewiele projektów (maksymalnie 1 lub 2 projekty w gminie). Procentowy rozkład projektów Działania 6.3 ze względu rodzaj programu rewitalizacji, z którego pochodzi projekt, został zaprezentowany graficznie na wykresie 1.

Wykres 1: Procentowy rozkład projektów dofinasowanych w ramach Działania 6.3 ze względu na rodzaj programu rewitalizacji, z którego pochodzi projekt



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przekazanych przez IZ RPO WD 2014-2020 danych z SL2014, wniosków o dofinasowanie projektów oraz wykazu zweryfikowanych programów rewitalizacji

Spośród 341 projektów wybranych do dofinasowania w ramach Działania 6.3, do czasu realizacji badania zakończonych zostało 193 projekty. Wszystkie zakończone projekty w ramach Działania 6.3 mają w sumie wartość 119.814.212 złotych. Koszty kwalifikowane zakończonych projektów wyniosły w sumie 93.024.131 zł a wartość dofinasowania w ramach Działania 6.3 RPO WD 2014-2020 osiągnęła kwotę 73.610.148 zł.

W ramach Działania 6.3 beneficjenci mogli uzyskać dofinasowanie na trzy typy przedsięwzięć:

- 6.3.A. *Remont, przebudowa, rozbudowa, adaptacja, wyposażenie istniejących zdegradowanych budynków, obiektów, zagospodarowanie terenów i przestrzeni – w celu przywrócenia lub nadania im nowych funkcji*
- 6.3.B. *Remont, odnowa części wspólnych wielorodzinnych budynków mieszkalnych (nie ma możliwości budowy nowych obiektów)*
- 6.3.C. *Inwestycje w tzw. drogi lokalne (gminne i powiatowe) wraz z infrastrukturą towarzyszącą (tylko przebudowa albo modernizacja dróg)*.

Najliczniejszą grupę stanowią projekty 6.3.B. *Remont, odnowa części wspólnych wielorodzinnych budynków mieszkalnych*. Liczbę i wartości poszczególnych typów projektów dofinansowanych w ramach Działania 6.3 przestawiono w tabeli 1. Dane finansowe zostały podane dla zakończonych projektów.

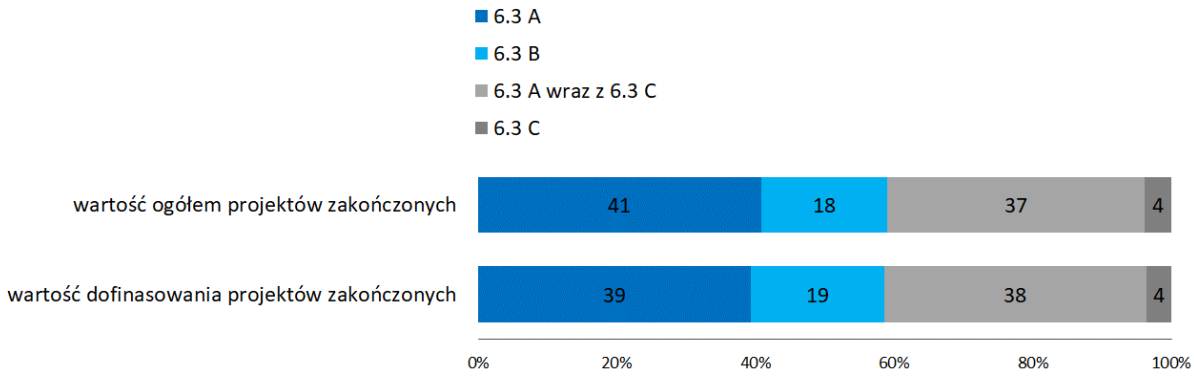
Tabela 1: Liczba i wartość poszczególnych typów projektów dofinasowanych w ramach Działania 6.3

	Liczba projektów wybranych do dofinasowania	Liczba projektów zakończonych	Wartość ogółem projektów zakończonych [zł]	Wydatki kwalifikowane projektów zakończonych [zł]	Wartość dofinasowania projektów zakończonych [zł]
6.3.A	44	34	48.889.928	36.743.837	28.981.592
6.3.B	246	127	21.738.663	17.339.819	14.118.642
6.3.C	7	4	4.689.478	3.960.564	2.666.265
6.3.A wraz z 6.3.C	41	28	44.496.143	34.979.912	27.843.648
brak danych w bazie projektów	3		-	-	-
W sumie	341	193	119.814.212	93.024.131	73.610.148

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przekazanych przez IZ RPO WD 2014-2020 danych z SL2014

Największa pula środków finansowych w ramach Działania 6.3 wynosząca 28.981.592 zł została wykorzystana na dofinansowanie zakończonych projektów należących do typu 6.3.A. *Remont, przebudowa, rozbudowa, adaptacja, wyposażenie istniejących zdegradowanych budynków, obiektów, zagospodarowanie terenów i przestrzeni – w celu przywrócenia lub nadania im nowych funkcji*. Podobna kwota 27.843.648 zł została wypłacona beneficjentom Działania 6.3, którzy zakończyli projekty złożone jednocześnie z dwóch typów przedsięwzięć: 6.3.A oraz 6.3.C. *Inwestycje w tzw. drogi lokalne (gminne i powiatowe) wraz z infrastrukturą towarzyszącą (tylko przebudowa albo modernizacja dróg)*. Rozkład procentowy wartości zakończonych projektów oraz wartości dofinasowania został zaprezentowany graficznie na wykresie 2.

Wykres 2: Wartość projektów oraz dofinasowania w ramach Działania 6.3 [%] przeznaczona na poszczególne typy projektów

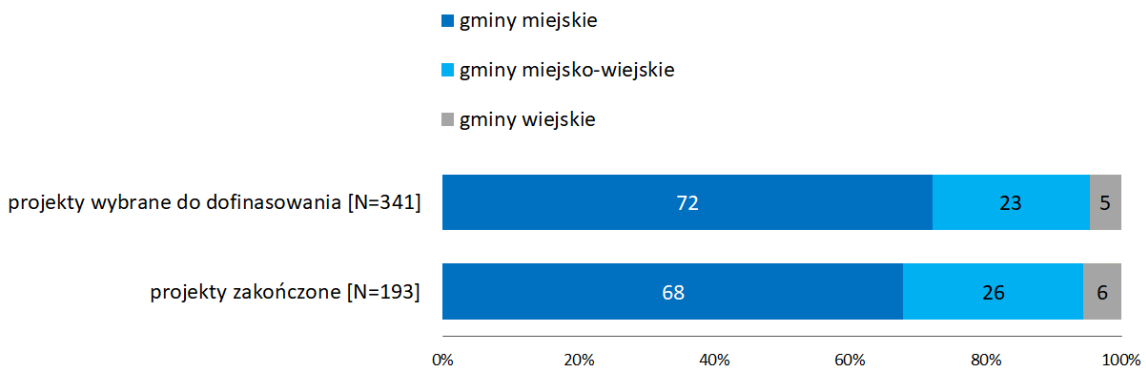


Źródło: Opracowanie własne na podstawie przekazanych przez IZ RPO WD 2014-2020 danych z SL2014

Większość projektów Działania 6.3, które zostały wybrane do dofinasowania, a także tych już zakończonych to przedsięwzięcia realizowane na obszarach rewitalizacji w gminach miejskich.

Odsetek projektów rewitalizacyjnych w poszczególnych typach gmin został zaprezentowany w formie graficznej na wykresie 3.

Wykres 3: Projekty wybrane do dofinasowania oraz projekty zakończone w ramach Działania 6.3 ze względu na typ gminy będącej miejscem realizacji projektu



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przekazanych przez IZ RPO WD 2014-2020 danych z SL2014

W gminach miejskich zrealizowano najwięcej projektów należących do typu 6.3.B. *Remont, odnowa części wspólnych wielorodzinnych budynków mieszkalnych (nie ma możliwości budowy nowych obiektów)*. Na ten rodzaj przedsięwzięć wypłacono beneficjentom w sumie 11.143.747 dofinasowania. Szczegółowe dane zostały przedstawione w tabeli 2.

Tabela 2: Typy i wartość projektów zrealizowanych w ramach Działania 6.3 w gminach miejskich

	Liczba projektów zakończonych	**Wartość ogółem projektów zakończonych**	**Wydatki kwalifikowane projektów zakończonych**	**Wartość dofinasowania projektów zakończonych**
6.3.A	14	27.513.434	20.091.420	15.932.202
6.3.B	105	17.364.010	13.652.132	11.143.747
6.3.C	1	3.234.247	2.881.665	1.844.266
6.3.A wraz z 6.3.C	11	26.220.132	19.720.070	14.979.510
Projekty w gminach miejskich w sumie	131	74.331.822	56.345.287	43.899.725

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przekazanych przez IZ RPO WD 2014-2020 danych z SL2014

W gminach miejsko-wiejskich, podobnie jak w gminach miejskich, zrealizowano najwięcej projektów należących do typu 6.3.B. *Remont, odnowa części wspólnych wielorodzinnych budynków mieszkalnych (nie ma możliwości budowy nowych obiektów)*. Na ten rodzaj przedsięwzięć wypłacono beneficjentom w sumie 11.143.747 dofinasowania. Szczegółowe dane zostały przedstawione w tabeli 3.

Tabela 3: Typy i wartość projektów zrealizowanych w ramach Działania 6.3 w gminach miejsko wiejskich

	Liczba projektów zakończonych	Wartość ogółem projektów zakończonych	Wydatki kwalifikowane projektów zakończonych	Wartość dofinasowania projektów zakończonych
6.3.A	11	12.939.913	10.532.399	8.418.252
6.3.B	22	4.374.653	3.687.687	2.974.895
6.3.C	3	1.455.231	1.078.898	821.999
6.3.A wraz z 6.3.C	15	17.810.548	14.898.076	12.543.748
Projekty w gminach miejsko-wiejskich w sumie	51	36.580.345	30.197.060	24.758.895

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przekazanych przez IZ RPO WD 2014-2020 danych z SL2014

W gminach wiejskich zrealizowano najwięcej projektów należących do typu 6.3.A. *Remont, przebudowa, rozbudowa, adaptacja, wyposażenie istniejących zdegradowanych budynków, obiektów, zagospodarowanie terenów i przestrzeni – w celu przywrócenia lub nadania im nowych funkcji*. Na ten rodzaj przedsięwzięć wypłacono beneficjentom w sumie 4.631.138 zł dofinasowania. Szczegółowe dane zostały przedstawione w tabeli 4.

Tabela 4: Typy i wartość projektów zrealizowanych w ramach Działania 6.3 w gminach wiejskich

	Liczba projektów zakończonych	Wartość ogółem projektów zakończonych	Wydatki kwalifikowane projektów zakończonych	Wartość dofinasowania projektów zakończonych
6.3.A	9	8.436.581	6.120.018	4.631.138
6.3.B	0	0	0	0
6.3.C	0	0	0	0
6.3.A wraz z 6.3.C	2	465.463	361.766	320.390
Projekty w gminach wiejskich w sumie	11	8.902.044	6.481.784	4.951.528

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przekazanych przez IZ RPO WD 2014-2020 danych z SL2014

Spośród 42 projektów realizowanych w ramach Działania 9.1 tylko jeden projekt odbywający się w całości na obszarze rewitalizacji został zakończony. Charakterystyka projektu znajduje się w dalszym rozdziale.

W ramach badania zastosowano analizę dokumentów i danych zastanych a także jakościowe i ilościowe metody i techniki badawcze.

1. Analiza dokumentów i danych zastanych była prowadzona przez cały okres realizacji badania i służyła zarówno do opracowania narzędzi badawczych jak i podczas wyciągania wniosków. W ramach analizy wykorzystano:

a) strategie ze szczebla regionalnego, krajowego i europejskiego,
b) dokumenty programowe RPO WD 2014-2020,
c) sprawozdania roczne z realizacji RPO WD 2014-2020,
d) dane z SL2014 dotyczące postępu rzeczowego i finansowego oraz dane monitoringowe,
e) regulacje prawne i wytyczne dotyczące wykorzystania funduszy unijnych i rewitalizacji,
f) wnioski o dofinasowania projektów rewitalizacyjnych,
g) programy rewitalizacji pozytywnie zweryfikowane przez IZ RPO WD
h) publikacje naukowe poświęcone rewitalizacji oraz jej uwarunkowaniom oraz raporty z badań ewaluacyjnych dotyczące wspierania rewitalizacji z funduszy UE,

2. Badania jakościowe zastosowane w badaniu obejmowały wywiady indywidualne, zogniskowane wywiady grupowe oraz studia przypadku. Ze względu na stan epidemii wszystkie wywiady zostały przeprowadzone zdalnie (on-line lub telefonicznie). Wywiady jakościowe posłużyły do opracowania narzędzi do badań ilościowych a także do wyciągania wniosków, jako źródło dodatkowe oprócz danych ilościowych. Stan epidemii utrudnił realizację badania, co spowodowało wydłużenie czasu potrzebnego na przeprowadzenie wywiadów.
   a) Przeprowadzono 13 indywidualnych i 1 grupowy wywiad pogłębiony z przedstawicielami IZ i IP RPO WD 2014-2020 oraz ekspertami oceniającymi wnioski o dofinansowanie. Respondenci, którzy wzięli udział w wywiadach zostali wstępnie wskazani przez Zamawiającego.
   b) Przeprowadzono 36 wywiadów w ramach 15 studiów przypadku oraz 1 grupowy wywiad pogłębiony z przedstawicielami beneficjentów projektów rewitalizacyjnych RPO WD 2014-2020 oraz interesariuszy procesów rewitalizacji.

      – W ramach 5 studiów przypadku, które miały charakter rozszerzony przeprowadzono 20 wywiadów w 5 gminach zróżnicowanych ze względu na typ gminy (3 gminy miejskie, 1 gmina miejsko-wiejska, 1 gmina wiejska), typ programu rewitalizacji (1 GPR, 4 LPR) oraz przynależność do ZIT (3 gminy w ramach ZIT, 2 gminy poza ZIT). W ramach każdego studium został przeprowadzony 1 wywiad z przedstawicielem urzędu gminy koordynującym proces rewitalizacji, 1 wywiad z beneficjentem realizującym projekt 6.3.A, 1 wywiad z przedstawicielem instytucji realizującej projekt w ramach Działania 9.1, 1 wywiad z interesariuszem należącym do komitetu rewitalizacji lub podobnego gremium.

      - W ramach 15 studiów przypadku przeprowadzono 15 wywiadów z beneficjentami projektów rewitalizacyjnych: po 2 wywiady z beneficjentami Działania 3.3, 3.4, 4.3, 6.1,

8.2, 9.2 oraz 3 wywiady z beneficjentami Działania 6.3.B. Wywiady z beneficjentami projektów 6.3.B zostały przeprowadzone zamiast planowanych wywiadów z beneficjentami Działań 1.3, 5.2, 8.3, 9.4, którzy nie realizowali projektów w ramach programów rewitalizacji.

3. W ramach badań ilościowych przeprowadzono w sumie 209 ankiet. Badania ilościowe oprócz danych zastanych i badań jakościowych są głównym źródłem wyników i wniosków. Badania ilościowe zostały przeprowadzone techniką CAWI. W związku z trwającą epidemią czas potrzebny na realizację badań ilościowych został wydłużony. Próby do badań ilościowych zostały dobrane w sposób losowy.
   a) W ramach badania ankietowego z beneficjentami wylosowano 40 gmin, w których realizowane były projekty w ramach Działania 6.3. Podczas doboru próby zrezygnowano z planowanego warstwowania ze względu na realizację projektu w ramach Działania 9.1, ponieważ większość tych projektów była realizowana w kilku gminach oraz obejmowała również uczestników mieszkających poza obszarami rewitalizowanymi, co uniemożliwiało jednoznaczne przypisanie projektów Działania 9.1 do konkretnych gmin. Zastosowano warstwowanie ze względu na typ programu rewitalizacji (4 gminy posiadające GPR, 36 gmin posiadających LPR) oraz przynależność do ZIT (14 gmin należących do ZIT, 26 gmin spoza ZIT). W wylosowanych gminach oprócz ankiet z koordynatorami procesów rewitalizacji przeprowadzono 99 ankiet z przedstawicielami beneficjentów realizujących projekty rewitalizacyjne na ich terenie. Dodatkowo wykonawca zwiększył o 47 liczbę ankiet z koordynatorami procesów rewitalizacji w gminach (uzyskując 87 ankiet zamiast 40 ankiet co znacznie podnosi reprezentatywność badania). Po zwiększeniu liczby ankiet z gminami, w zrealizowanej próbie znalazło się 56 gmin należących do ZIT oraz 31 gmin spoza ZIT a także 6 gmin posiadających GPR.
   b) W ramach badania ankietowego wnioskodawcami przeprowadzono 23 ankiety. Próba do badania wnioskodawców była prostą próbą losową, w której nie było możliwości zastosowania warstwowania, ponieważ cała populacja wnioskodawców liczyła tylko 41 podmiotów, a 32 spośród nich były wspólnotami mieszkaniowymi.

Liczebność populacji objętych badaniem oraz prób badawczych została przedstawiona w poniższej tabeli.

Tabela 5: Liczebność badanych populacji i prób badawczych

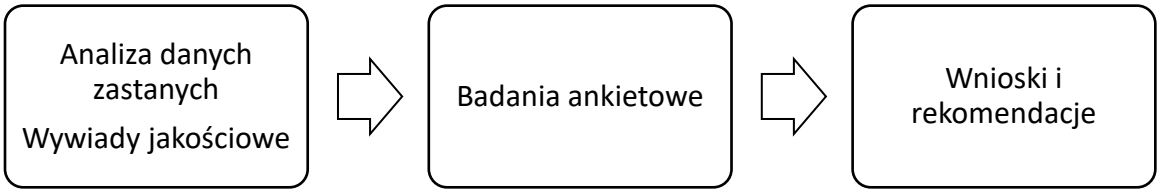
	Liczba projektów w bazie beneficjentów	Liczba ankiet z beneficjentami projektów	Liczba projektów w bazie nieskutecznych wnioskodawców	Liczba ankiet z nieskutecznymi wnioskodawcami
Działanie 3.3	12	8	1	0
Działanie 3.4	5	0	0	0
Działanie 4.3	4	0	1	0
Działanie 5.2	1	0	0	0
Działanie 6.1	13	5	1	0
Działanie 6.3	341	71	41	20
Działanie 8.2	4	0	5	0
Działanie 8.3	0	0	1	0
Działanie 9.1	42	12	3	3
Działanie 9.2	5	3	0	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie baz danych przekazanych przez Zamawiającego, aktualnych na dzień 9 lutego 2022 r.

Elementem kończącym badania był panel ekspercki poświęcony dyskusji nad rekomendacjami z przedstawicielami instytucji zaangażowanych w realizację RPO WD 2014-2020.

Wyniki analizy danych zastanych oraz wywiadów jakościowych zostały wykorzystane do opracowania kwestionariuszy zastosowanych w badaniach ankietowych. Analiza wyników badań ankietowych posłużyła do opracowania wniosków i rekomendacji. Wyniki badań jakościowych oraz analizy danych zastanych zostały ponadto użyte do zilustrowania wyników uzyskanych w badaniach ankietowych. Przebieg badania został w uproszczony sposób przedstawiony graficznie na poniższym schemacie.

Schemat 1: Uproszczony schemat przebiegu badania



Źródło: Opracowanie własne

Sposób prezentowania danych na wykresach

Na wszystkich wykresach, oprócz tych które przedstawiają wyniki analizy programów rewitalizacji, przedstawiono dane procentowe. Niesumowanie się odsetek do 100% wynika z zaokrągleń. Pod wykresami podano informację o źródle danych, a w przypadku badań ankietowych również o liczbie respondentów „[N=…]”.

3 Wyniki

3.1 Logika interwencji w zakresie wspierania rewitalizacji w ramach RPO WD 2014-2020

Kluczowym elementem ewaluacji była ocena poprawności założeń wsparcia procesów rewitalizacji w ramach RPO WD 2014-2020 oraz dokonanie oceny logiki interwencji, tj. weryfikacja teorii zmiany. „Teoria" oznacza w tym przypadku zespół założeń dotyczących tego, w jaki sposób interwencja wpłynie na sytuację, której zmiana jest celem.

Celem RPO WD 2014-2020, który bezpośrednio odnosi się do rewitalizacji obszarowej, jest „Kompleksowa rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich i wiejskich, w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym". Jest to jeden z celów szczegółowych osi priorytetowej 6 *Infrastruktura spójności społecznej*. Uzasadnieniem włączenia do RPO WD 2014-2020 priorytetu inwestycyjnego 9b było występowanie w województwie dolnośląskim wielu obszarów zdegradowanych, przede wszystkim w wymiarach: gospodarczym, społecznym i środowiskowym. Wśród negatywnych zjawisk kumulujących się na tych obszarach wskazano ubóstwo, niski poziom aktywności gospodarczej, wysokie bezrobocie oraz przestępczość [10].

Przedsięwzięcia rewitalizacyjne w ramach priorytetu inwestycyjnego 9b miały przyczynić się do trwałego przeobrażenia objętych nią obszarów, do „włączenia społeczności zamieszkujących obszary peryferyjne i zdegradowane dzięki kompleksowej rewitalizacji postrzeganej w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym zdegradowanych obszarów miejskich i wiejskich" oraz do „ograniczenia ryzyka ubóstwa i wykluczenia społecznego na tych obszarach" [11].

W ramach osi priorytetowej 6 RPO WD 2014-2020, rewitalizacji dotyczyło Działanie 6.3 *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów*. Działanie to zostało przypisane do priorytetu inwestycyjnego 9b *Wsparcie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności na obszarach miejskich i wiejskich*. Priorytet inwestycyjny 9b jest wspierany ze środków EFRR, tj. funduszu, w ramach którego wspierane są projekty „twarde" (infrastrukturalne)[12].

Zakładane w RPO WD 2014-2020 powiązanie inwestycji infrastrukturalnych wspieranych w ramach Działania 6.3 z przezwyciężaniem degradacji, która ma charakter wieloaspektowy, polegało na tym, że infrastruktura „będzie przede wszystkim służyć poprawie warunków życia ubogich społeczności zamieszkujących [zdegradowane] obszary". Zgodnie z określonymi w programie „kierunkowymi

[10] RPO WD 2014-2020, wersja 15.0, s.18-19.

[11] RPO WD 2014-2020, wersja 15.0, s. 68, 238-239.

[12] RPO WD 2014-2020, wersja 15.0, s. 78-79.

zasadami wyboru operacji", służącymi realizacji priorytetu inwestycyjnego 9b „Działania rewitalizacyjne powinny mieć charakter kompleksowy oraz wynikać z lokalnych programów rewitalizacji. Ponadto podejmowane interwencje powinny mieć kompleksowy i zintegrowany charakter (współfinansowane operacje powinny wykazywać komplementarność z działaniami podejmowanymi z EFS i powinny być powiązane z włączeniem społecznym, ograniczaniem ubóstwa i powinny prowadzić do zwiększenia szans na zatrudnienie)" [13].

Uwzględnienie SZOOP oraz informacji uzyskanych poprzez wywiady z pracownikami IZ pozwoliło uzupełnić logikę interwencji zrekonstruowaną na podstawie analizy RPO WD 2014-2020 o dwa dodatkowe elementy. Pierwszym jest zakres wspieranych z programu regionalnego przedsięwzięć związanych z rewitalizacją, a drugim – mechanizm służący zapewnieniu, że wspierane przedsięwzięcia będą składały się na rewitalizację, rozumianą zgodnie z wytycznymi Ministra Rozwoju[14].

Kluczowym wsparciem rewitalizacji w ramach RPO WD 2014-2020 było Działanie 6.3 *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów* (EFRR[15]), w ramach którego mogły być prowadzone wyłącznie projekty inwestycyjne z zakresu rewitalizacji. Działanie 6.3 obejmowało trzy typy projektów:

A. Remont, przebudowę, rozbudowę, adaptację, wyposażenie istniejących zdegradowanych budynków, obiektów, zagospodarowanie terenów i przestrzeni,
B. Remont, odnowę części wspólnych wielorodzinnych budynków mieszkalnych,
C. Inwestycje w tzw. drogi lokalne (gminne i powiatowe) wraz z infrastrukturą towarzyszącą

Oprócz tego w ramach poniższych Działań przy ocenie wniosków o dofinansowanie przewidziano premie punktowe dla projektów związanych z rewitalizacją:

- 1.3 *Rozwój przedsiębiorczości* (EFRR),
- 3.3 *Efektywność energetyczna w budynkach użyteczności publicznej i sektorze mieszkaniowym* (EFRR),
- 3.4 *Wdrażanie strategii niskoemisyjnych* (EFRR),
- 4.3 *Dziedzictwo kulturowe* (EFRR),
- 5.2 *System transportu kolejowego* (EFRR),
- 6.1 *Inwestycje w infrastrukturę społeczną* (EFRR),
- 8.1 *Projekty powiatowych urzędów pracy* (EFS),
- 8.2 *Wsparcie osób poszukujących pracy* (EFS),
- 8.3 *Samozatrudnienie, przedsiębiorczość oraz tworzenie nowych miejsc pracy* (EFS),

[13] RPO WD 2014-2020, wersja 15.0, s. 242-243.

[14] Minister Rozwoju: *Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020,* Warszawa 2016, s. 5. Definicje rewitalizacji zaczerpniętą z przywołanych wytycznych zamieszczono na s. 3 niniejszego raportu, wśród objaśnianych pojęć.

[15] W nawiasach przy poszczególnych Działaniach podano fundusz, z którego są finansowane.

- 9.1 *Aktywna integracja* (EFS),
- 9.2 *Dostęp do wysokiej jakości usług społecznych* (EFS),
- 9.4 *Wspieranie gospodarki społecznej* (EFS).

Definicyjną cechą rewitalizacji jest prowadzenie jej w sposób zaplanowany i zintegrowany poprzez programy rewitalizacji. Zgodnie z wytycznymi Ministra Rozwoju niezbędne jest, żeby programy rewitalizacji, realizowane przy wsparciu z programów regionalnych na okres 2014-2020:

- dotyczyły obszarów zdegradowanych, wyznaczonych na podstawie diagnozy (wymóg koncentracji)
- nie pomijały żadnego aspektu, którego dotyczy kryzys danego obszaru (wymóg kompleksowości)
- składały się z wzajemnie powiązanych projektów (wymóg komplementarności)
- były tworzone, wdrażane i monitorowane z udziałem różnych grup interesariuszy (wymóg partnerstwa i partycypacji)[16].

Mechanizmem, który miał służyć zapewnieniu, że projekty współfinansowane z RPO WD 2014-2020 będą elementami całościowych procesów rewitalizacji, było powiązanie wsparcia z przygotowanymi przez poszczególne gminy i zweryfikowanymi przez IZ RPO WD 2014-2020 programami rewitalizacji. Programy pozytywnie zweryfikowane przez IZ są wpisywane do prowadzonego przez nią, publicznie dostępnego wykazu.

Warunkiem uzyskania dofinansowania na realizację projektu w ramach Działania 6.3 była jego obecność na „Liście A" w zaakceptowanym przez IZ RPO WD 2014-2020 programie rewitalizacji gminy, w której projekt miał zostać zrealizowany. Projekty ubiegające się o dofinansowanie w ramach pozostałych Działań[17] uzyskiwały przy ocenie wniosków o dofinansowanie premię punktową, jeżeli były elementem prowadzonego przez gminę procesu rewitalizacji, o czym świadczyło wpisanie ich w zaakceptowanym przez IZ programie rewitalizacji danej gminy na „Listę B" lub (w niektórych konkursach) zadeklarowanie przez podmiot ubiegający się o dofinansowanie, że projekt jest skierowany m.in. do mieszkańców obszaru rewitalizacji.

Projekty rewitalizacyjne mogły również uzyskać przy ocenie dodatkowe punkty za komplementarność.

W ramach RPO WD 2014-2020 nie zastosowano natomiast praktykowanego w niektórych regionach rozwiązania polegającego na wspieraniu projektów zintegrowanych, tj. powiązanych w celu zwiększenia efektywności i skuteczności interwencji.

[16] Minister Rozwoju, *Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020*, Warszawa 2016, s. 19-24.

[17] Tj. Działań: 1.3, 3.3, 3.4, 4.3, 5.2, 6.1, 8.1, 8.2, 8.3, 9.1, 9.2, 9.4.

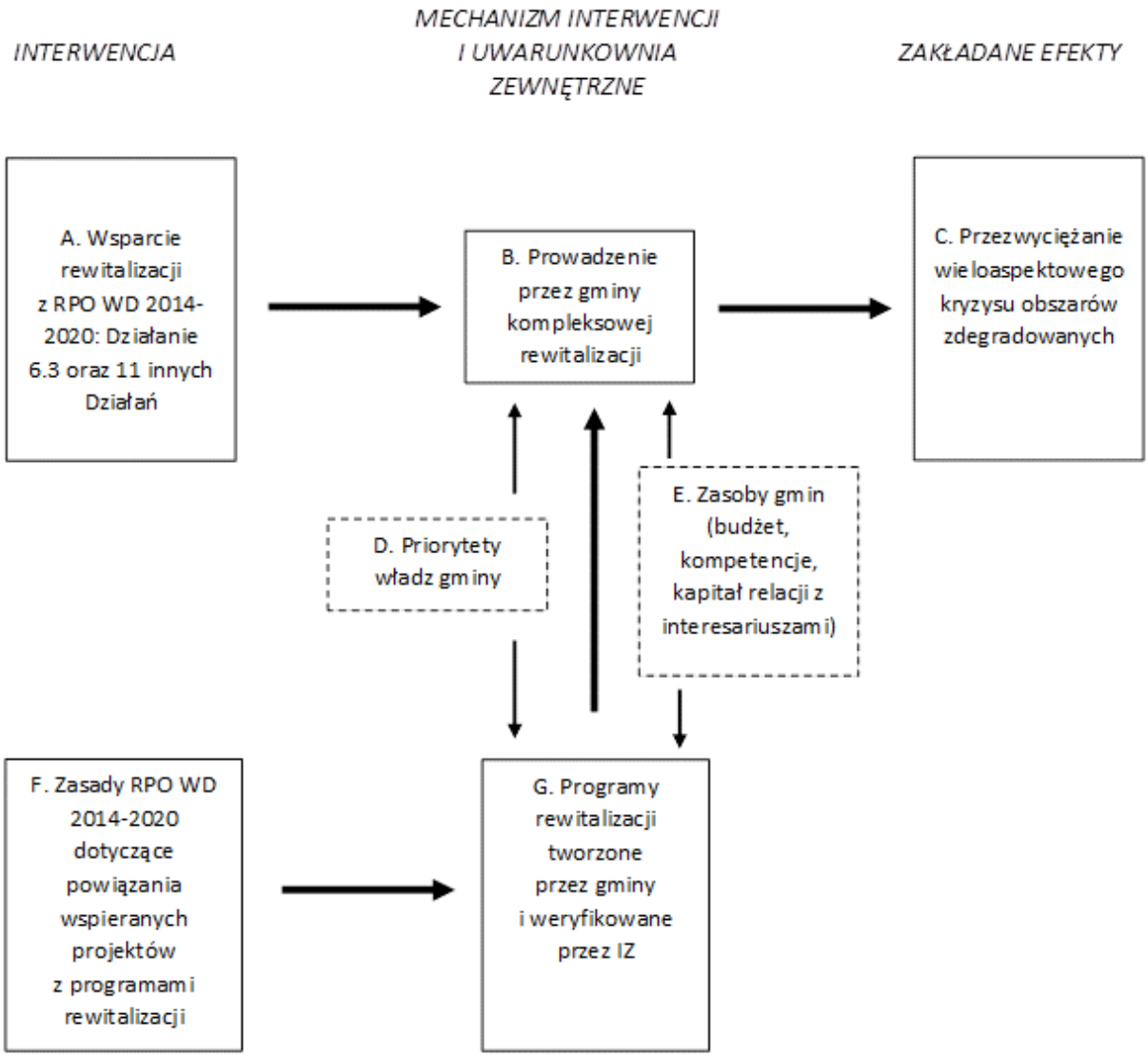
Projekty rewitalizacyjne mogły być realizowane przy wsparciu z RPO WD 2014-2020 (o ile beneficjentom udało się skutecznie aplikować o finansowanie z tego źródła) w każdej gminie województwa dolnośląskiego, która przygotowała pozytywnie zweryfikowany przez IZ RPO WD program rewitalizacji.

Zastosowanie ewaluacji opartej na teorii wymaga uwzględnienia również kontekstu, w jakim interwencja jest realizowana. Wywiady z pracownikami IZ, IP, urzędów gmin oraz interesariuszy rewitalizacji pozwoliły na zidentyfikowanie czynników niezależnych od interwencji, które miały znaczący wpływ na jej efekty. Kluczowym czynnikiem są priorytety poszczególnych gmin, tj. stopień w jakim ich władze są faktycznie zainteresowania prowadzeniem rewitalizacji obszarowej (a nie tylko poszczególnymi inwestycjami, uznawanymi za istotne z perspektywy potrzeb gminy).

Istotne uwarunkowanie stanowią także zasoby, które gminy są w stanie zaangażować w prowadzenie rewitalizacji obszarowej. Takim zasobem – zewnętrznym wobec badanej interwencji – są przede wszystkim fundusze, którymi dysponuje gmina, pochodzące ze źródeł innych niż RPO WD 2014-2020, a ponadto kompetencje pracowników urzędu gminy potrzebne do prowadzenia rewitalizacji oraz kapitał relacji łączących lokalny samorząd z interesariuszami zdolnymi do udziału w planowaniu i prowadzeniu procesu rewitalizacji w danej gminie. Szczególnie istotną kategorią interesariuszy są w tym przypadku organizacje pozarządowe działające na rzecz włączenia społecznego grup defaworyzowanych. Priorytety i zasoby gmin wpływały zarówno na proces tworzenia programów rewitalizacji jak i na ich realizację.

Przedstawioną powyżej logikę interwencji w zakresie wspierania rewitalizacji w ramach RPO WD 2014-2020 prezentuje poniższy schemat.

Schemat 2: Logika interwencji RPO WD 2014-2020 w zakresie wspierania rewitalizacji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy dokumentów programowych RPO WD 2014-2020 oraz wywiadów z pracownikami IZ, IP, urzędów gmin oraz innych interesariuszy rewitalizacji

Elementem teorii interwencji jest ponadto poniższa lista założeń. Od stopnia, w jakim te założenia zostały spełnione, zależą relacje zaznaczone na schemacie strzałkami i wskazane w nawiasach przy poszczególnych założeniach[18].

1) Zakres wsparcia rewitalizacji z RPO WD 2014-2020 jest adekwatny wobec potrzeb wynikających ze zjawisk kryzowych występujących na obszarach zdegradowanych (A → B)

[18] Zgodnie z oznaczeniami literowymi przyjętymi na Schemacie.

2) Zasady RPO WD 2014-2020 dotyczące powiązania wspieranych projektów z programami rewitalizacji[19] skutecznie zachęcają gminy do uwzględniania, przy programowaniu rewitalizacji, przedsięwzięć służących przezwyciężaniu negatywnych zjawisk występujących w różnych sferach oraz do integrowania tych przedsięwzięć [20] (F → G).
3) Przygotowane przez gminy i zweryfikowane przez IZ programy rewitalizacji są realizowane całościowo, tzn. ich realizacja nie ogranicza się do prowadzenia tylko niektórych przedsięwzięć (G → B).
4) Władze gmin faktycznie dążą do prowadzenia rewitalizacji obszarowej, a nie jedynie do realizacji punktowych inwestycji, uznawanych za istotne ze względu na potrzeby rozwojowe danej gminy lub oczekiwania mieszkańców (D → B, D → G).
5) Gminy dysponują wystarczającymi zasobami do programowania, prowadzenia i koordynowania rewitalizacji (E → B, E → G).
6) Zakres i skala procesów rewitalizacji w poszczególnych gminach jest odpowiednia wobec wieloaspektowego kryzysu występującego na zdegradowanych obszarach (B → C).

Struktura dalszej części raportu wynika ze zrekonstruowanej powyżej teorii interwencji RPO WD 2014-2020. W pierwszej kolejności rozpatrujemy efekty tej interwencji, a także jej efektywność. Stwierdzenie na ile udało się osiągnąć efekty interwencji jest punktem wyjścia do ustalenia od czego to zależało. Dlatego w dalszej części raportu analizujemy programy rewitalizacji, jako kluczowy elementu mechanizmu interwencji, oraz wpływ innych uwarunkowań. Następnie rozpatrujemy rozwiązania przyjęte w ramach RPO WD 2014-2020. W ten sposób w kolejnych krokach weryfikujemy teorię interwencji (podążając od prawej do lewej strony schematu, na którym została przedstawiona). W ostatniej części raportu prezentujemy wnioski i formułujemy wynikające z nich rekomendacje.

3.2 Efekty rewitalizacji

3.2.1 Efekty projektów

C1P6. Czy dostępne formy wsparcia umożliwiły osiągnięcie celów i rezultatów RPO WD 2014-2020 w zakresie wsparcia obszarów zdegradowanych? W jakim stopniu udało się osiągnąć zamierzone efekty?

[19] Tj. wpisanie projektu na „Listę A" jako konieczny warunek uzyskania wsparcia w ramach Działania 6.3 oraz premie punktowe przy ocenie wniosków o dofinansowanie z pozostałych Działań związanych z rewitalizacją dla projektów wpisanych na „Listy B"

[20] Tj. zapewniania ich komplementarności i dzięki temu kompleksowego charakteru procesu rewitalizacji.

C1P8. Jakie są efekty wsparcia obszarów rewitalizowanych w ramach poszczególnych priorytetów inwestycyjnych?

C1P12. Które z działań ukierunkowanych na wsparcie obszarów zdegradowanych były najbardziej efektywne?

C3P2. Czy i w jakim stopniu udzielone wsparcie przyczyniło się do likwidacji lub niwelacji zdiagnozowanych problemów społecznych na obszarach objętych wsparciem?

Wskaźniki Działania 6.3 obrazują skalę prowadzonej w jego ramach interwencji. Należy zaznaczyć, że miarodajność większości wskaźników nie jest satysfakcjonująca. Zastrzeżenie to dotyczy przede wszystkim wskaźnika „liczba wspartych obiektów infrastruktury", a także wskaźnika „powierzchnia obszarów objętych rewitalizacją". Przekształcane obiekty mogą istotnie różnić się wielkością, funkcją (z której wynika specyfika rozwiązań technicznych) oraz intensywnością przekształceń. Z kolei przy obliczaniu wartości wskaźnika dotyczącego powierzchni nie rozróżnia się np. powierzchni wyremontowanego lub zaadoptowanego budynku[21] od powierzchni zagospodarowanego terenu, pomimo zasadniczo odmiennego charakteru tych przekształceń. Zaletą zastosowanych wskaźników jest natomiast łatwość ich monitorowania.

Tabela 6: Docelowe, prognozowane i osiągnięte wartości wskaźników Działania 6.3

Nazwa wskaźnika	Jednostka	Wartość docelowa dla 2023 r. z Programu	Wartość prognozowana z umów	Wartość osiągnięta z WOP
Liczba wspartych obiektów infrastruktury zlokalizowanych na rewitalizowanych obszarach	szt.	96	498	459
Liczba wspartych budynków mieszkalnych zlokalizowanych na rewitalizowanych obszarach	szt.	73	397	369
Powierzchnia obszarów objętych rewitalizacją	ha	70	99,97	89,77
Długość przebudowanych dróg gminnych	km	12,5	17,21	15,56
Długość wybudowanych dróg gminnych	km	2,7	3,97	0,99
Długość przebudowanych dróg powiatowych	km	1,45	2,11	1,26
Liczba projektów, w których sfinansowano koszty racjonalnych usprawnień dla osób z niepełnosprawnościami	szt.	–	65	65

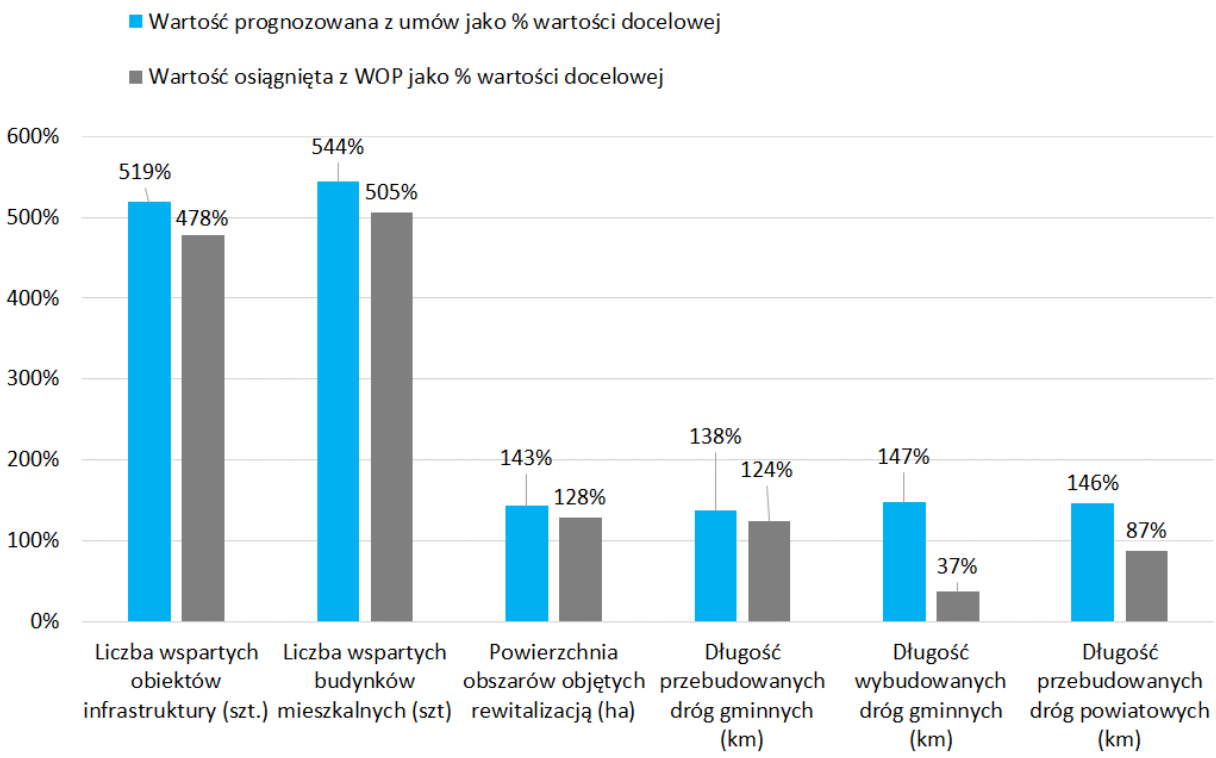
[21] Tj. powierzchnia jaką zajmuje budynek u swojej podstawy po obrysie zewnętrznym.

Nazwa wskaźnika	Jednostka	Wartość docelowa dla 2023 r. z Programu	Wartość prognozowana z umów	Wartość osiągnięta z WOP
Liczba obiektów dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami	szt.	–	524	479
Wyremontowane budynki mieszkalne na obszarach miejskich	jednostka mieszkalna	–	4004	3694

Źródło: Dane monitoringowe IZ RPO WD, stan na 31.12.2021

W przypadku wszystkich wskaźników Działania 6.3, dla których założono wartości docelowe, zawarte umowy o dofinansowanie pozwalają prognozować znaczne przekroczenie tych wartości. W przypadku czterech na sześć wskaźników wartości docelowe można – na podstawie wniosków o płatność – uznać za przekroczone już obecnie. Osiągnięta dotychczas wartość wskaźnika „liczba wspartych obiektów infrastruktury" wynosi 478% zakładanej wartości docelowej, natomiast w przypadku „liczby wspartych budynków mieszkalnych" analogiczna wartość to 505%.

Wykres 4: Prognozowane i osiągnięte wartości wskaźników Działania 6.3 jako % wartości docelowych



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych monitoringowych IZ RPO WD, stan na 31.12.2021

W ramach ewaluacji analizę projektów pod względem wartości wskaźników przeprowadzono również w odniesieniu do Działania 9.1 *Aktywna integracja*. Jednak w przypadku Działania 9.1 zakres analizy jest ograniczony. Wynika to ze współwystępowania dwóch okoliczności. Spośród 24 zakończonych projektów rewitalizacyjnych prowadzonych przy wsparciu z Działania 9.1 tylko jeden był skierowany

wyłącznie do mieszkańców obszaru rewitalizacji. Zarazem wartości większości wskaźników, dotyczących zakresu udzielonego wsparcia oraz zmiany sytuacji osób, które z niego skorzystały, są sprawozdawane łącznie dla wszystkich uczestników danego projektu. Na podstawie wartości dotyczących zbiorczo mieszkańców obszarów rewitalizacji oraz osób mieszkających poza takimi obszarami nie można w wiarygodny sposób oszacować efektów projektów w zakresie rewitalizacji. Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić jedynie, że w projektach zrealizowanych w ramach Działania 9.1 miały zostać objęte wsparciem 784 osoby mieszkające na terenach objętych programami rewitalizacji, podczas gdy faktycznie w projektach otrzymało wsparcie 871 takich osób, co oznacza, że osiągnięta wartość wskaźnika stanowiła 111% zakładanej wartości docelowej.

Źródłem wiedzy o efektach projektów są również informacje przekazane przez beneficjentów, którzy wzięli udział w badaniu ankietowym[22]. Wykorzystanie tego źródła pozwala częściowo zrekompensować ograniczenia danych monitoringowych dotyczących efektów wsparcia rewitalizacji z RPO WD 2014-2020. Na poniższym wykresie przedstawiono informacje o tym, jaki odsetek spośród projektów rewitalizacyjnych wspieranych w ramach RPO WD (bez podziału na Działania), które miały na celu poprawę pod danym względem, faktycznie do niej doprowadził[23].

Odsetek respondentów, którzy przyznali, że projekt nie uzyskał zakładanej pod danym względem poprawy, nie przekroczył 5% dla żadnego ze wskazanych w ankiecie problemów. Natomiast odsetek beneficjentów, którzy w oparciu o dane stwierdzili, że realizowany przez nich projekt poprawił sytuację na obszarze rewitalizacji, był największy w przypadku działań z zakresu poprawy stanu budynków mieszkalnych będących własnością gminy (78%), dostosowania obiektów i przestrzeni publicznych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami (61%), stanu przestrzeni publicznych poza budynkami (52%) oraz poziomu zanieczyszczenia powietrza (50%). Natomiast najrzadziej odnotowywano poprawę (potwierdzoną danymi) w zakresie problemu wyprowadzania się mieszkańców lub niewprowadzania nowych, relacji sąsiedzkich oraz uczestnictwa w życiu publicznym.

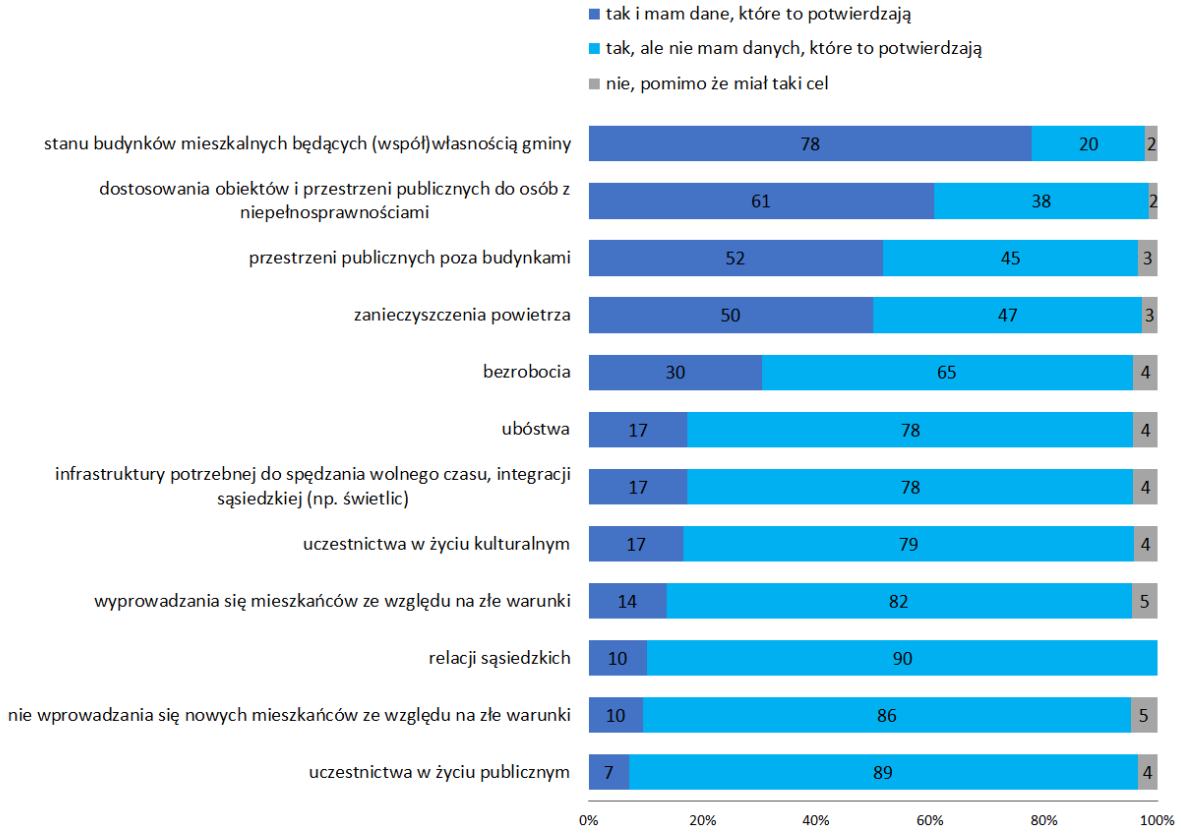
W przypadku przeważającej liczby zjawisk kryzysowych (8 na 12), w tym wszystkich ze sfery społecznej, większość beneficjentów dostrzega wprawdzie uzyskaną dzięki projektowi poprawę, ale nie dysponuje danymi, które potwierdzałyby jej wystąpienie i umożliwiły oszacowanie skali pozytywnego efektu. Wywiady jakościowe oraz analiza opisów projektów pozwalają sądzić, że wynika to z dwóch przyczyn. Pierwszą przyczynę stanowi słabość monitoringu w przypadku części projektów. Drugim powodem występowania trudności z pomiarem efektów jest deklarowanie przez część projektodawców efektów, które nie są w przejrzysty sposób powiązane z zaplanowanymi działaniami.

[22] Byli to beneficjenci Działań 3.3, 3.4, 4.3, 5.2, 6.1, 6.3, 8.2, 9.1 oraz 9.2.

[23] Z podstawy oprocentowania wykluczono projekty, które nie miały na celu osiągnięcia poprawy w danym zakresie, a także przypadki, w których beneficjenci nie byli w stanie odpowiedzieć na pytanie dotyczące efektów. Wyniki przedstawiono wyłącznie w odniesieniu do efektów, które zamierzało osiągnąć co najmniej N=20 beneficjentów uczestniczących w badaniu ankietowym.

Za przykład może posłużyć wniosek, w którym zapowiadano uzyskanie na obszarze rewitalizacji poprawy pod względem poziomu bezrobocia, podczas gdy projekt polega na remoncie elewacji, a z jego opisu nie wynika, że w pracach przewidziano udział osób bezrobotnych.

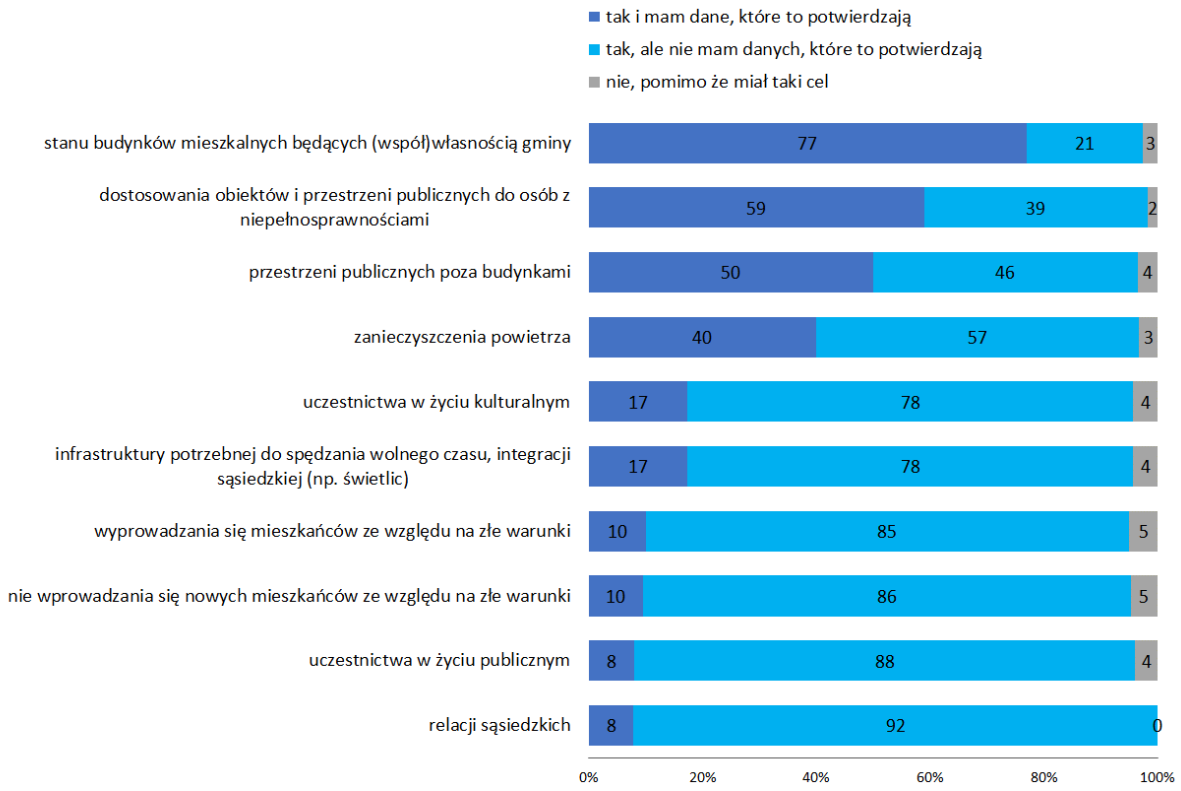
Wykres 5: Czy Państwa projekt poprawił sytuację na obszarze rewitalizacji pod względem:



Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów – beneficjenci projektów rewitalizacyjnych ogółem [N = min. 20]

Informacje uzyskane w badaniu ankietowym pozwoliły wyodrębnić wybrane efekty Działania 6.3 oraz Działania 9.1 – dzięki temu, że liczba uczestniczących w badaniu ankietowym beneficjentów tych Działań była największa. Są to również Działania, w ramach których zrealizowanych zostało najwięcej projektów rewitalizacyjnych. Z badania ankietowego wynika, że projekty realizowane w ramach Działania 6.3 doprowadziły do poprawy (potwierdzonej danymi) przede wszystkim pod względem stanu budynków mieszkalnych będących własnością lub współwłasnością gmin, dostosowania obiektów i przestrzeni publicznych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, przestrzeni publicznych poza budynkami oraz poziomu zanieczyszczenia powietrza.

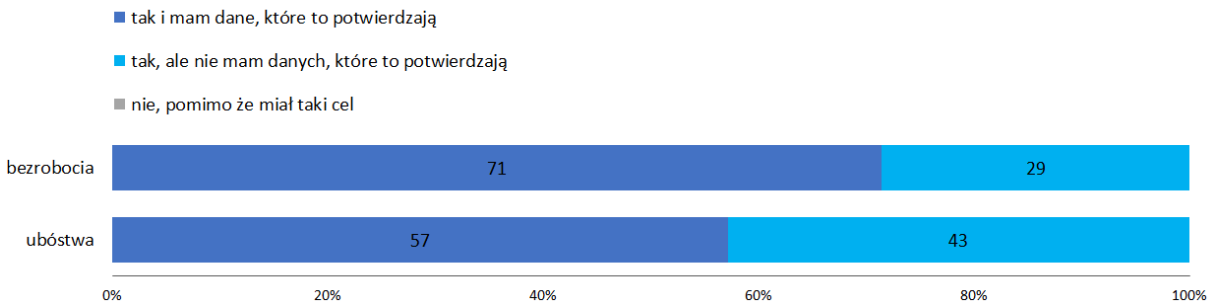
Wykres 6: Czy Państwa projekt poprawił sytuację na obszarze rewitalizacji pod względem:



Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów – beneficjenci projektów rewitalizacyjnych w ramach Działania 6.3 [N = min. 20]

Z informacji uzyskanych od beneficjentów wynika, że projekty rewitalizacyjne w ramach Działania 9.1 okazały się podobnie skuteczne w poprawianiu sytuacji obszarów rewitalizowanych pod względem poziomu bezrobocia i ubóstwa, co projekty realizowane w ramach Działania 6.3 pod względem poprawy stanu gminnych budynków mieszkalnych oraz dostosowania obiektów i przestrzeni publicznych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami

Wykres 7: Czy Państwa projekt poprawił sytuację na obszarze rewitalizacji pod względem:



Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów – beneficjenci projektów rewitalizacyjnych w ramach Działania 9.1 [N = min. 7]

3.2.2 Wyprowadzanie obszarów rewitalizacji z kryzysu

C3P1. Jakie zmiany są obserwowane na obszarach rewitalizowanych, w zakresie: jakości życia, poziomu ubóstwa (korzystania z pomocy społecznej), poziomu integracji (włączenia społecznego), liczby miejsc pracy, nowych przedsiębiorstw, w tym również przedsiębiorstw społecznych, dostępu do edukacji i innych usług społecznych, poziomu czynszów na obszarach rewitalizowanych (kosztów najmu mieszkań, lokali usługowych i handlowych), odpływu lokalnych mieszkańców i przedsiębiorców, napływu nowych mieszkańców, stanu lokalnej infrastruktury?

C3P4. Czy i w jakim stopniu interwencja przyczyniła się do podniesienia jakości życia mieszkańców, jak i do zwiększenia spójności społecznej na zidentyfikowanych rewitalizowanych obszarach?

C3P3. Jaki jest wpływ rewitalizacji na migracje mieszkańców (lub co najmniej plany migracji)?

C3P5. Czy i w jakim stopniu interwencja przyczyniła się do ożywienia gospodarczego – czy stworzyła warunki do przyciągnięcia nowych firm oraz wzrostu zatrudnienia na terenach rewitalizowanych?

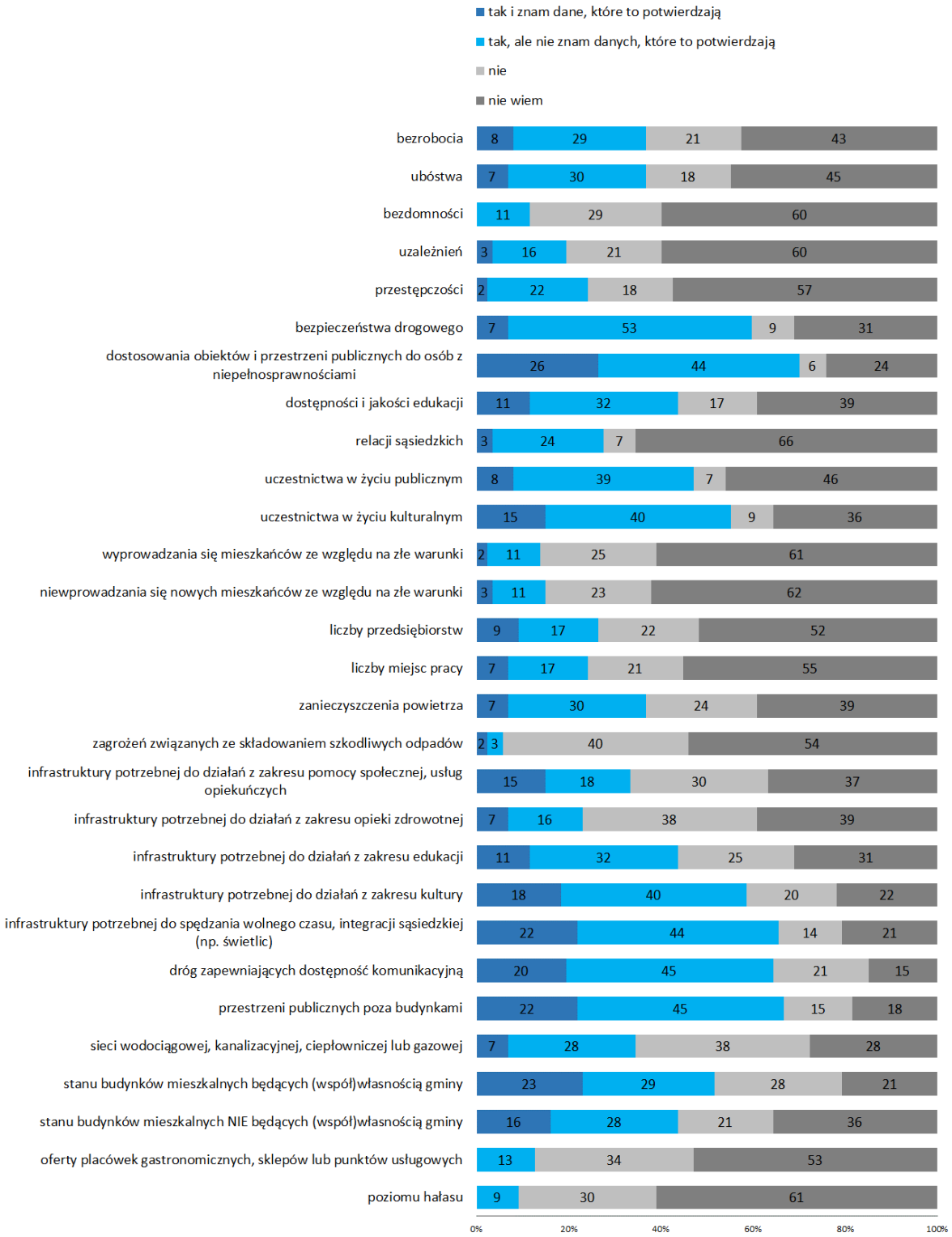
C3P6. Czy i w jakim stopniu interwencja przyczyniła się do nadania nowych funkcji terenom zdegradowanym?

C3P7. Na jakich obszarach (miejskich czy wiejskich) interwencja przyniosła najbardziej wymierne efekty?

Z informacji uzyskanych od przedstawicieli urzędów gmin, w których obowiązują programy rewitalizacji, wynika, że procesy rewitalizacji były najskuteczniejsze w zakresie poprawy bezpieczeństwa drogowego, dostosowywania obiektów i przestrzeni publicznych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, poprawy stanu przestrzeni publicznych oraz budynków będących własnością lub współwłasnością gminy. Każdy z tych problemów został ograniczony na 69%-88% (w zależności od konkretnego problemu) spośród obszarów, na których zdiagnozowano jego występowanie[24]. Wnioski dotyczące poprawy pod względem dostosowania obiektów publicznych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami stosunkowo często są poparte danymi, którymi dysponują urzędy gmin. Zdecydowanie rzadziej udawało się ograniczyć m.in. zjawiska kryzysowe związane z ryzykiem wykluczenia społecznego – bezdomność na 20% obszarów wyróżniających się dużą koncentracją tego problemu, a uzależnienia na 24% takich obszarów.

[24] Przedstawione wartości nie figurują na wykresie, ponieważ przy ich obliczaniu jako podstawę oprocentowania uwzględniono wyłącznie obszary, na których dany problem został zdiagnozowany przed rozpoczęciem procesu rewitalizacji, wspieranej w ramach RPO WD 2014-2020. Natomiast na wykresie przedstawiono również odsetki odpowiedzi „nie stwierdzono problemu".

Wykres 8: Czy działania prowadzone w ramach rewitalizacji poprawiły sytuację na objętym nią obszarze pod względem:



Źródło: Badanie ankietowe gmin wdrażających programy rewitalizacji [N=87]

Analiza przedstawionych wyników efektów rewitalizacji w podziale ze względu na typ gminy prowadzi do wniosku, że przyniosła największe efekty w gminach miejskich. W tego typu gminach proces rewitalizacji był skuteczniejszy niż w pozostałych, w odniesieniu do 19 spośród zjawisk kryzysowych uwzględnionych w badaniu ankietowym[25].

Rewitalizacja w gminach wiejskich była skuteczniejsza pod względem podnoszenia poziomu uczestnictwa w życiu kulturalnym, ale mniej skuteczna niż w pozostałych typach gmin pod względem podnoszenia liczby przedsiębiorstw oraz zwiększania drogowej dostępności komunikacyjnej. Z kolei w gminach miejsko-wiejskich, w porównaniu z oboma pozostałymi typami, rzadziej udawało się poprawić sytuację pod względem infrastruktury potrzebnej do spędzania wolnego czasu.

Tabela 7: P12 Czy działania prowadzone w ramach rewitalizacji poprawiły sytuację na objętym nią obszarze pod względem… - % odpowiedzi twierdzących w podziale ze względu na typ gminy

Kolorem niebieskim zaznaczono wartości wyższe o co najmniej 10 punktów procentowych niż w obu pozostałych typach gmin a pomarańczowym wartości niższe o co najmniej 10 punktów procentowych niż w obu pozostałych typach gmin.

	gminy miejskie	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie
bezrobocia	75	26	16
ubóstwa	71	26	20
bezdomności	25	8	4
uzależnień	33	16	12
przestępczości	38	24	12
bezpieczeństwa drogowego	71	58	52
dostosowania obiektów i przestrzeni publicznych do osób z niepełnosprawnościami	88	63	64
dostępności i jakości edukacji	54	39	40
relacji sąsiedzkich	42	24	20
uczestnictwa w życiu publicznym	46	47	48
uczestnictwa w życiu kulturalnym	46	53	68
wyprowadzania się mieszkańców ze względu na złe warunki	21	13	8
niewprowadzania się nowych mieszkańców ze względu na złe warunki	29	11	8
liczby przedsiębiorstw	33	29	16
liczby miejsc pracy	42	18	16

[25] Proces rewitalizacji uznajemy za skuteczniejszy w gminach danego typu, pod danym względem, jeżeli odsetek odpowiedzi twierdzących na pytanie dotyczące poprawy sytuacji w wyniku działań prowadzonych w ramach rewitalizacji jest o co najmniej 10 punktów procentowych wyższy, niż w obu pozostałych typach gmin.

zanieczyszczenia powietrza	54	34	24
zagrożeń związanych ze składowaniem szkodliwych odpadów	0	11	4
infrastruktury potrzebnej do działań z zakresu pomocy społecznej, usług opiekuńczych	50	26	28
infrastruktury potrzebnej do działań z zakresu opieki zdrowotnej	29	21	20
infrastruktury potrzebnej do działań z zakresu edukacji	54	37	44
infrastruktury potrzebnej do działań z zakresu kultury	58	55	64
infrastruktury potrzebnej do spędzania wolnego czasu, integracji sąsiedzkiej (np. świetlic)	75	55	72
dróg zapewniających dostępność komunikacyjną	75	68	48
przestrzeni publicznych poza budynkami	79	61	64
sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, ciepłowniczej lub gazowej	38	37	28
stanu budynków mieszkalnych będących (współ)własnością gminy	67	50	40
stanu budynków mieszkalnych NIE będących (współ)własnością gminy	63	45	24
oferty placówek gastronomicznych, sklepów lub punktów usługowych	21	11	8
poziomu hałasu	17	8	4

Źródło: Badanie ankietowe gmin wdrażających programy rewitalizacji [N=87]

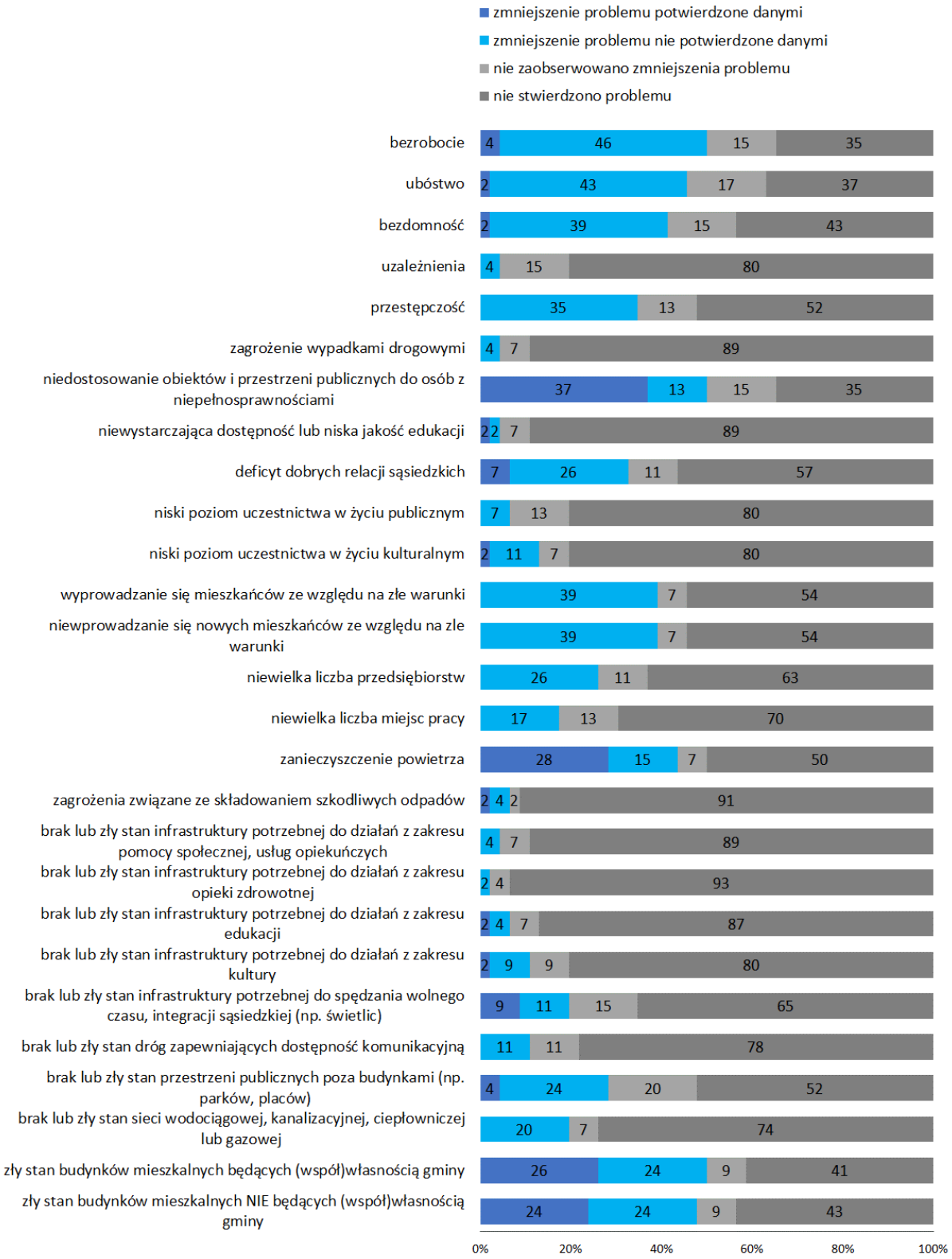
Ze względu na deficyt danych pozwalających na sformułowanie mocnych wniosków dotyczących skuteczności rewitalizacji, konkluzja dotycząca przydatności rewitalizacji, jako instrumentu przezwyciężania zjawisk kryzysowych w gminach różnego typu, nie jest kategoryczna. Jednak zarówno przeprowadzone wywiady jakościowe, jak i literatura przedmiotu wskazują, że rewitalizacja może nie być optymalnym rodzajem interwencji z perspektywy potrzeb i potencjału wsi i małych miast[26].

[26] Dyspersja, *Ewaluacja projektów rewitalizacyjnych realizowanych w ramach RPO WiM na lata 2014-2020*, Warszawa 2019; W. Jarczewski, A. Kułaczkowska A. (red), *Rewitalizacja*, Warszawa-Kraków 2019, s. 6, 19; Utila, EU Consult, *Wpływ działań rewitalizacyjnych podejmowanych w szczególności w ramach 11 OP RPO WM 2014-2020 na ograniczenie problemów społecznych w miastach i na obszarach wiejskich*, 2020, s. 157

Według beneficjentów problemami najczęściej występującymi na obszarach rewitalizacji były bezrobocie, niedostosowanie obiektów i przestrzeni publicznych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami oraz zły stan budynków będących własnością lub współwłasnością gminy – wskazane przez 50% respondentów. Znaczna część beneficjentów wskazała również: zły stan budynków mieszkalnych nie należących do gminy (48%), ubóstwo (45%), zanieczyszczenie powietrza (43%), bezdomność (41%), wyprowadzanie się dotychczasowych mieszkańców oraz niewprowadzanie nowych – ze względu na złe warunki (po 39%) oraz deficyt dobrych relacji sąsiedzkich (33%).

W przypadku każdego z tych najczęściej występujących problemów poprawę dostrzegła zdecydowana większość (od 73% do 85%) spośród beneficjentów, którzy potwierdzili występowanie danego problemu na obszarze rewitalizacji, w obrębie którego realizowali projekt. Natomiast oparte o dane opinie o pozytywnych efektach rewitalizacji beneficjenci wyrażali przede wszystkim w odniesieniu do poziomu dostosowania obiektów i przestrzeni publicznych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, jakości powietrza oraz stanu budynków mieszkalnych.

Wykres 9: Czy 5 lat temu na obszarze rewitalizacji następujące problemy występowały z większym natężeniem niż na pozostałym obszarze gminy? Czy działania prowadzone w ramach rewitalizacji poprawiły sytuację na objętym nią obszarze pod względem:



Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów – beneficjenci znający granice obszaru rewitalizacji, z wyłączeniem JST [N=46]

Przedstawione wyniki badań ankietowych przemawiają za wnioskiem, że do ożywienia gospodarczego interwencja prowadzona na obszarach rewitalizacji przyczyniła się w umiarkowanym stopniu. Spośród przedstawicieli JST, którzy podjęli się ocenić czy pod danym względem nastąpiła poprawa, odpowiedzi twierdzącej w odniesieniu do liczby przedsiębiorstw udzieliło 54%, do liczby miejsc pracy 53% a do poziomu bezrobocia 64%. Pozostali beneficjenci oceniają przemiany pod tymi względami nieco bardziej pozytywnie: poprawę pod względem liczby przedsiębiorstw, liczby miejsc pracy oraz poziomu bezrobocia odnotowało, odpowiednio: 70%, 57% oraz 77% spośród beneficjentów, zdaniem których sytuacja na rewitalizowanym obszarze była pod danym względem niekorzystna.

Natomiast efekty pod względem nadawania terenom zdegradowanym nowych funkcji są satysfakcjonujące (bardziej, niż pod względem ożywienia gospodarczego). Przemawia za tym wysoki odsetek przedstawicieli JST, którzy odpowiedzieli twierdząco na pytania dotyczące pozytywnego wpływu interwencji na stan przestrzeni publicznych, infrastrukturę potrzebną do spędzania wolnego czasu oraz integracji sąsiedzkiej, a także infrastrukturę przeznaczoną na prowadzenie działalności kulturalnych, odsetek odpowiedzi pozytywnych wyniósł, odpowiednio: 82%, 83% oraz 74%[27].

3.2.3 Przewidywana trwałość pozytywnych efektów

C2P4. Jaka jest trwałość wdrożonych rozwiązań i uzyskanych efektów? Czy spowodowały one zmiany o charakterze systemowym i długofalowym?

Procesy wyprowadzania obszarów zdegradowanych z kryzysu są zazwyczaj długotrwałe, dlatego zaledwie około pięcioletni okres, jaki upłynął od rozpoczęcia pierwszych projektów rewitalizacyjnych wspieranych w ramach RPO WD 2014-2020, jest zbyt krótki, żeby sformułować kategoryczną odpowiedź na pytanie dotyczące trwałości uzyskanych efektów.

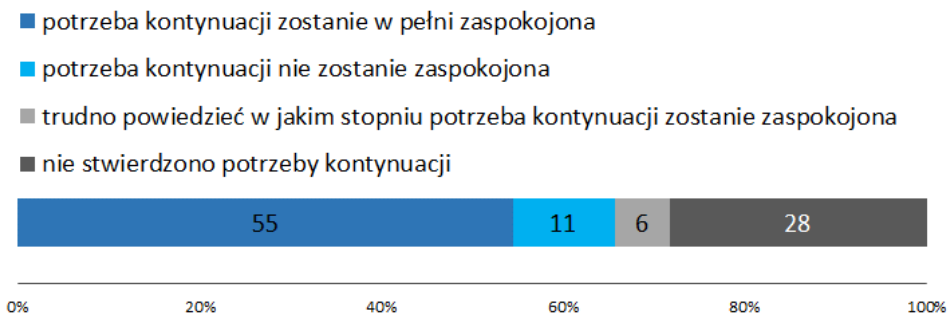
W ramach ewaluacji przyjęto, że o trwałości efektów świadczą stwierdzenia beneficjentów, że kontynuowanie projektu w kolejnym okresie programowania nie jest potrzebne (28%). Z kolei opinie z których wynika, że potrzeba kontynuacji zostanie w pełni zaspokojona, wskazują na gotowość beneficjentów do długofalowego zaangażowania w rozpoczęte przedsięwzięcia. Odsetek takich opinii różni się zdecydowanie w zależności od tego czy dostępne będzie finansowanie z programu regionalnego (55% jeżeli będzie dostępne i zaledwie 7% jeżeli nie będzie). Natomiast przypadki, w których potrzeba kontynuacji nie zostanie zaspokojona (11% w przypadku dostępności finansowania i 49% w przypadku jego braku), świadczą o niewystąpieniu systemowych, długofalowych zmian.

[27] Po wykluczeniu z podstawy oprocentowania respondentów, którzy nie znali sytuacji pod danym względem.

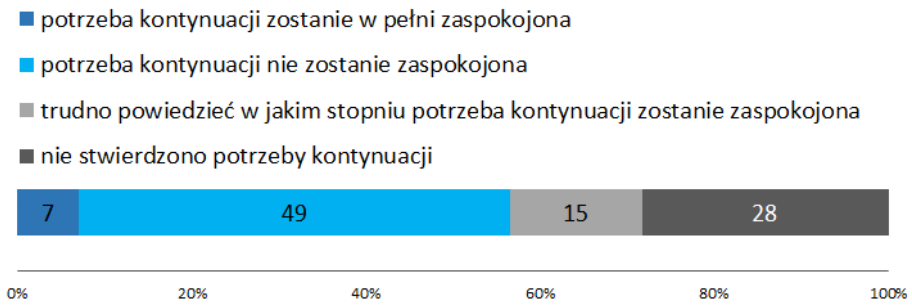
Przedstawione wyniki prowadzą do wniosku, że beneficjenci mają zdolność instytucjonalną do realizacji projektów, natomiast dotychczasowa rewitalizacja nie doprowadziła do sytuacji, w której proces ten uniezależniłby się od zewnętrznego finansowania.

Wykres 10: Czy jest potrzeba kontynuacji działań realizowanych w ramach Państwa projektu na obszarze rewitalizacji po zakończeniu finasowania z RPO WD 2014-2020? P22 Czy po zakończeniu finansowania z RPO WD 2014-2020 działania realizowane w ramach Państwa projektu będą najprawdopodobniej kontynuowane na obszarze rewitalizacji?

a) jeżeli będzie możliwość finansowania takich działań z programu Fundusze Europejskiego dla Dolnego Śląska 2021-2027



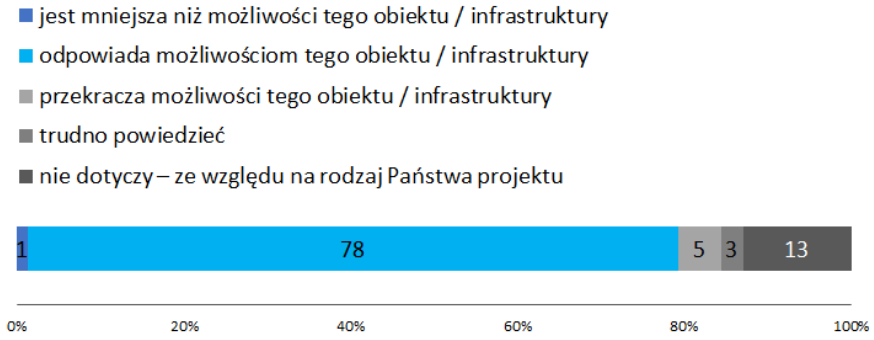
b) jeżeli nie będzie możliwości finansowania takich działań z programu Fundusze Europejskiego dla Dolnego Śląska 2021-2027



Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów [N=99]

Pozytywną przesłanką do przewidywania trwałości efektów projektów inwestycyjnych (a także do wnioskowania o ich ekonomicznej efektywności) jest informacja (pochodząca z badania ankietowego z beneficjentami), że liczba mieszkańców zainteresowanych korzystaniem z wybudowanej, wyremontowanej lub zmodernizowanej infrastruktury przeważnie odpowiada jej możliwościom. Żaden z respondentów nie ocenił natomiast, że poziom zainteresowania korzystaniem z utworzonej w ramach projektu infrastruktury jest zbyt niski.

Wykres 11: Czy liczba mieszkańców obszaru rewitalizacji zainteresowanych korzystaniem z obiektu / infrastruktury wybudowanej lub zmodernizowanej w ramach Państwa projektu:



Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów
– beneficjenci, którzy zakończyli realizację projektów infrastrukturalnych [N=76]

3.2.4 Efekty negatywne

C3P8 Czy w ramach interwencji służącej rewitalizacji obszarów zdegradowanych stosowano rozwiązania zmniejszające ryzyko wywołania negatywnych efektów? Jakie rozwiązania warto stosować w celu minimalizowania takiego ryzyka?

Interwencje publiczne oprócz pozytywnych efektów mogą wywoływać również zmiany negatywne. Rola ewaluacji obejmuje identyfikowanie również negatywnych efektów i formułowanie zaleceń, które pomogą w minimalizowaniu ryzyka ich dalszego występowania. W przypadku rewitalizacji wskazuje się przede wszystkim dwa tego rodzaju efekty[28]. Pierwszym potencjalnym negatywnym efektem rewitalizacji, wskazywanym w literaturze, jest pogarszanie się sytuacji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, wynikające ze wzrostu kosztów życia (przede wszystkim opłat czynszowych), który następuje wraz z poprawą warunków oraz wprowadzaniem się w rewitalizowaną okolicę nowych, zamożniejszych mieszkańców. Tego rodzaju gentryfikację można uznać za swoisty paradoks biorąc pod uwagę, że cele rewitalizacji obejmują przezwyciężanie problemów społecznych. Z dotychczasowych badań wynika również, że proces zmiany składu społecznego mieszkańców rewitalizowanego obszaru może się wiązać ze zderzeniem różnych wzorców kulturowych i stylów życia[29] i przez to wywoływać konflikty. Sprzyjanie różnorodności społecznej wymaga wzięcia tego pod uwagę i podejmowania działań sprzyjających integracji lub przynajmniej zgodnej koegzystencji odmiennych grup. Drugi negatywny efekt, jaki może wystąpić, to degradacja przestrzeni publicznych

[28] A. Jadach-Sepioło (red.), *Badanie systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce*, Warszawa – Kraków 2020, s. 10; A. Jadach-Sepioło (red.), *Ewaluacja systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce*, Warszawa – Kraków 2021, s. 240.

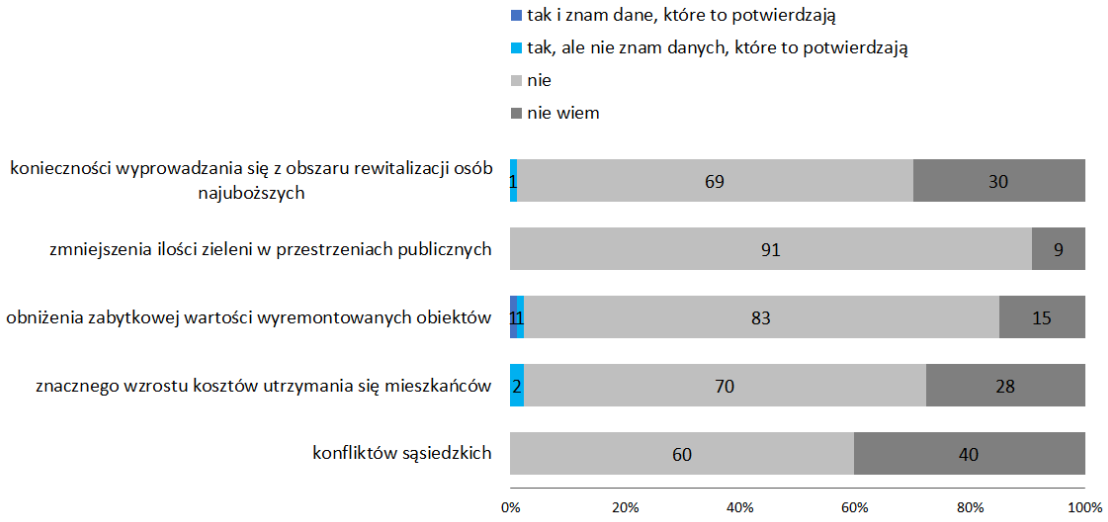
[29] Dyspersja, *Kierunki i zasady wspierania działań społecznych ukierunkowanych na aktywizację społeczną i gospodarczą zdegradowanych obszarów miejskich w subregionalnych i regionalnych ośrodkach rozwojowych województwa pomorskiego w kontekście perspektywy finansowej 2014-2020*, Warszawa 2013

na skutek pozbawiania ich zieleni – problem dostrzegany coraz częściej wraz ze wzrostem świadomości przemian klimatycznych[30].

Ponadto eksperci uczestniczący w ocenie wniosków wskazali, że remonty obiektów zabytkowych – zwłaszcza gdy środki na ten cel pochodzą z funduszy przeznaczonych na termomodernizację – mogą stanowić zagrożenie dla ich wartości, jako obiektów materialnego dziedzictwa kulturowego. Mogą się do tego przyczyniać przyznawane podczas oceny wniosków premie punktowe za podnoszenie efektywności energetycznej, również z wykorzystaniem standardowych technik. Wskazane zjawiska są potencjalnymi „ujemnymi efektami" rewitalizacji, a ponadto mogą pogarszać wizerunek tego rodzaju interwencji[31].

Przedstawiciele urzędów gmin z województwa dolnośląskiego w badaniu ankietowym potwierdzają występowania potencjalnych negatywnych efektów procesu rewitalizacji jedynie w pojedynczych przypadkach (1-2%)

Wykres 12: Czy dotychczasowa rewitalizacja przyczyniła się do:



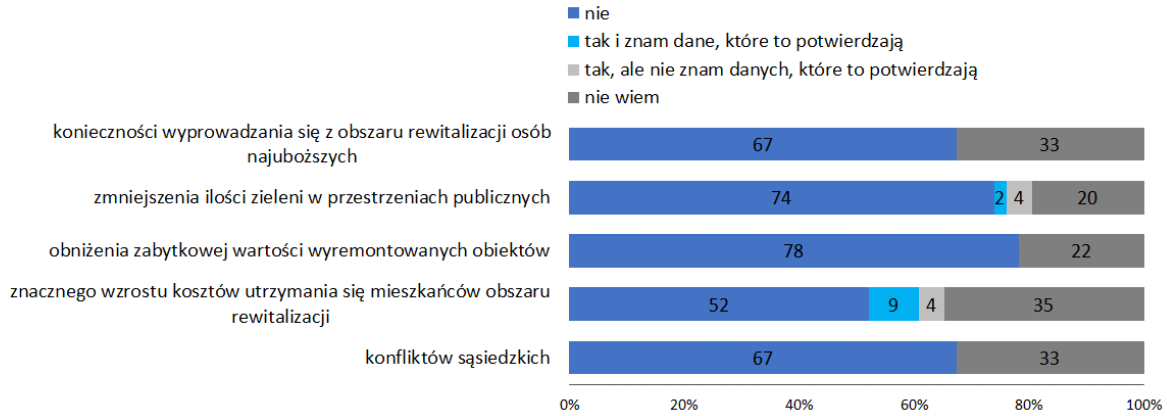
Źródło: Badanie ankietowe gmin wdrażających programy rewitalizacji [N=87]

Informacje uzyskane od beneficjentów przemawiają za wnioskiem, że skala występowania niezamierzonych negatywnych efektów rewitalizacji była niewielka, ale wskazują także, że znaczna część beneficjentów nie ma orientacji w tym zakresie. Jedynym negatywnym efektem wskazanym przez 13% beneficjentów był znaczny wzrost kosztów utrzymania się mieszkańców obszaru rewitalizacji. Respondenci nie stwierdzali natomiast, żeby presja ekonomiczna skutkowała koniecznością wyprowadzania się z obszaru rewitalizacji osób najuboższych.

[30] R. Ryś, *Alarm dla rewitalizacji*, „Magazyn Miasta", 25 października 2020, dostępne przez: http://magazynmiasta.pl/2020/10/25/alarm-dla-rewitalizacji/

[31] Ibidem.

Wykres 13: Czy dotychczasowa rewitalizacja przyczyniła się do:



Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów – beneficjenci znający granice obszaru rewitalizacji, z wyłączeniem JST [N=46]

Po 40% przedstawicieli gmin objętych badaniem ankietowym zadeklarowało, że stosowali rozwiązania zapobiegające zmniejszaniu się ilości zieleni w przestrzeniach publicznych oraz rozwiązania zapobiegające obniżaniu się wartości zabytkowej budynków w związku z ich remontem. W pierwszym przypadku rozwiązania zapobiegawcze polegały na dodatkowych nasadzeniach oraz prowadzeniu inwestycji drogowych bez ingerowania w zieleń, natomiast w drugim – na uzgadnianiu prac remontowych z konserwatorem zabytków i kierowanie się jego zaleceniami. Rzadziej stosowane rozwiązania zapobiegające nasilaniu się konfliktów sąsiedzkich (24%) polegały na prowadzeniu spotkań z mieszkańcami. Natomiast znacznemu wzrostowi kosztów utrzymania się mieszkańców (10%) oraz konieczności wyprowadzania się z rewitalizowanych obszarów osób najuboższych (7%) służyło m.in. stosowanie rozwiązań ograniczających koszty energii oraz przyjmowanie zasady niepodnoszenia opłat czynszowych.

Wykres 14: Czy Państwa gmina w związku z programem rewitalizacji zastosowała poniższe rozwiązania?

Źródło: Badanie ankietowe gmin wdrażających programy rewitalizacji [N=87]

3.3 Efektywność rewitalizacji

C1P10. Czy i w jakim stopniu oceniane wsparcie w zakresie rewitalizacji było efektywne (w rozumieniu ekonomicznym – w odniesieniu do kryterium efektywności)?

C1P11. Czy podobne efekty można było osiągnąć przy wykorzystaniu niższych nakładów finansowych?

C1P9. Czy podobne efekty można było osiągnąć przy wykorzystaniu innych instrumentów, np. pożyczek?

3.3.1 Efektywność kosztowa

Ocena ekonomicznej efektywności wsparcia rewitalizacji z RPO WD 2014-2020 wymaga odniesienia uzyskanych efektów do poniesionych nakładów. Jest to możliwe wyłącznie w przypadku jednego z dwóch Działań, w odniesieniu do których przeprowadzono analizę projektów, tj. w przypadku Działania

W przypadku Działania 6.3 wartość wskaźników prognozowana do osiągnięcia na podstawie zawartych umów wynosi od 138% do 544%[32]. Natomiast obliczony na podstawie zawartych umów poziom realizacji alokacji wynosi 93%[33]. Sytuacja, w której wszystkie wartości docelowe wskaźników zostaną znacznie przekroczone, przy równoczesnym wykorzystaniu alokacji poniżej 100% świadczy o efektywności wsparcia z RPO WD 2014-2020 przeznaczonego na realizację Działania 6.3.

W przypadku Działania 9.1 nie jest możliwe wiarygodne oszacowanie w jakim stopniu osiągnięte wartości wskaźników odnoszą się do mieszkańców obszarów rewitalizacji, a przez to również porównaniu poziomu osiągnięcia zakładanych wartości docelowych z poziomem wykorzystania alokacji.

3.3.2 Wpływ wsparcia z RPO WD 2014-2020 na realizację projektów

Z perspektywy oceny efektywności wykorzystania środków z RPO WD 2014-2020 istotne jest ustalenie czy wystąpił tzw. *efekt jałowego biegu*, to znaczy, czy przeprowadzone inwestycje zostałyby zrealizowane również bez wsparcia z programu, którego dotyczy ewaluacja.

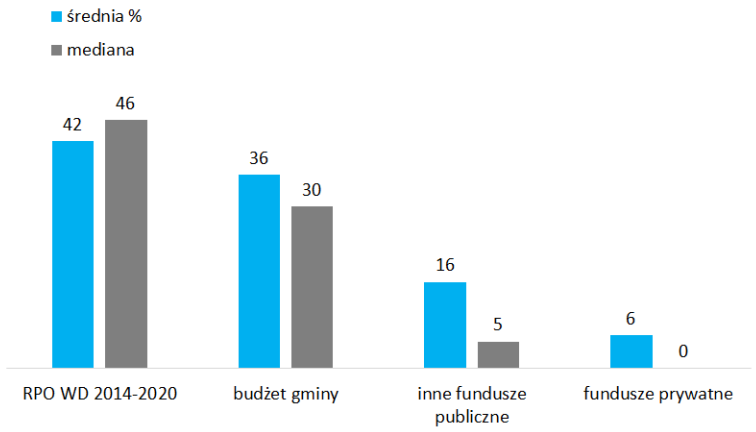
Wsparcie z RPO WD 2014-2020 odegrało kluczową rolę w finansowaniu przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Obrazują to średnia i mediana przeciętnego (szacowanego przez przedstawicieli

[32] Szczegółowe dane dotyczące poszczególnych wskaźników przedstawiono w rozdziale „Efekty projektów".

[33] Źródło: Dane monitoringowe IZ RPO WD, stan na 31.12.2021.

urzędów gmin uczestniczących w badaniu ankietowym) udziału środków z RPO WD 2014-2020 w finansowaniu przedsięwzięć zrealizowanych dotychczas w ramach programów rewitalizacji, które wynoszą, odpowiednio: 42% i 46%. Na drugim miejscu znajdują się budżety gmin, w przypadku których analogiczne wartości są na poziomie 36% i 30%.

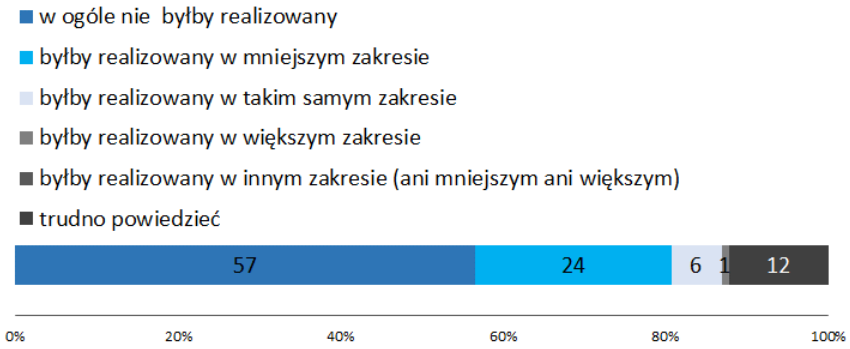
Wykres 15: Jaki był (szacunkowy) procentowy udział poszczególnych źródeł w finansowaniu dotychczas zrealizowanych przedsięwzięć w ramach programu rewitalizacji – średnia i mediana procentowego udziału poszczególnych źródeł.



Źródło: Badanie ankietowe gmin wdrażających programy rewitalizacji – gminy, które były w stanie określić udział poszczególnych źródeł finansowania [N=51]

Odpowiedzi respondentów wskazują, że dofinansowanie z RPO WD 2014-2020 stanowiło kluczowe uwarunkowanie realizacji projektów. Ponad połowa (57%) beneficjentów stwierdziła, że gdyby projekt nie uzyskał finansowania tego źródła, to nie byłby w ogóle realizowany, a 24% – że wprawdzie byłby realizowany, ale w mniejszym zakresie.

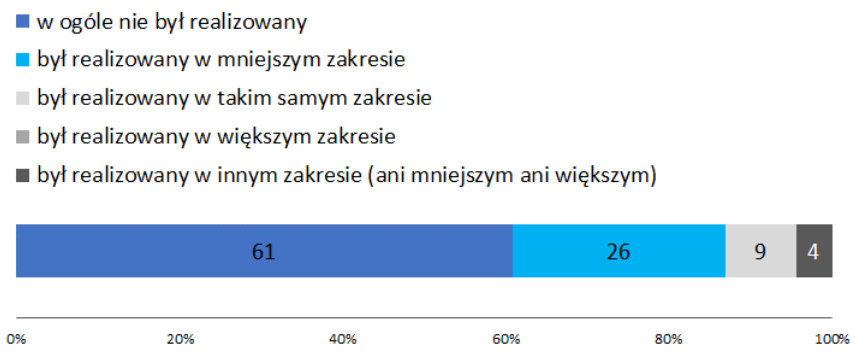
Wykres 16: Czy gdyby nie uzyskali Państwo wsparcia na realizację projektu z RPO WD 2014-2020, to Państwa projekt najprawdopodobniej:



Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów [N=99]

Do zbieżnych wniosków prowadzą wyniki badania z wnioskodawcami, którzy o wsparcie projektów rewitalizacyjnych z RPO WD 2014-2020 ubiegali się bezskutecznie. 61% takich projektów nie zostało zrealizowanych w ogóle, natomiast 26% – w mniejszym zakresie, niż przewidziany do dofinansowania z programu regionalnego.

Wykres 17: Czy w związku z nieotrzymaniem dotacji w tym z konkursie RPO WD 2014-2020 Państwa projekt:



Źródło: Badanie ankietowe wnioskodawców, którzy nie uzyskali wsparcia w ramach RPO WD 2014-2020 [N=23]

Przedstawione wyniki wskazują, że w przypadku badanej interwencji *efekt jałowego biegu* prawie nie wystąpił – zatem z tej perspektywy interwencję należy ocenić jako efektywną, w tym sensie, że podobnych efektów nie można byłoby osiągnąć bez zaangażowania środków z RPO WD 2014-2020.

Ocena efektywności wsparcia rewitalizacji w ramach RPO WD 2014-2020 nie jest jednak jednoznacznie pozytywna. Wynika to z problemu fragmentaryczności interwencji, tj. niewystarczającego pokrycia zdiagnozowanych zjawisk kryzysowych projektami oraz deficytu komplementarności. Można zakładać, że większa synergia pomiędzy projektami sprawiałaby, że interwencja byłaby zarówno bardziej skuteczna, jak i efektywna. Niesprzyjającymi uwarunkowaniami oddziałującymi z poziomu RPO WD 2014-2020 były przede wszystkim: szybkie tempo tworzenia programów rewitalizacji (tak żeby zdążyć przed terminem składania wniosków o dofinasowanie projektów rewitalizacyjnych z RPO WD 2014-2020) oraz wpisywanie na „Listę A" wyłącznie projektów z zakresu Działania 6.3 (natomiast pozostałych na „Listę B", w przypadku której planowane przedsięwzięcia mogły być opisane mniej precyzyjnie).

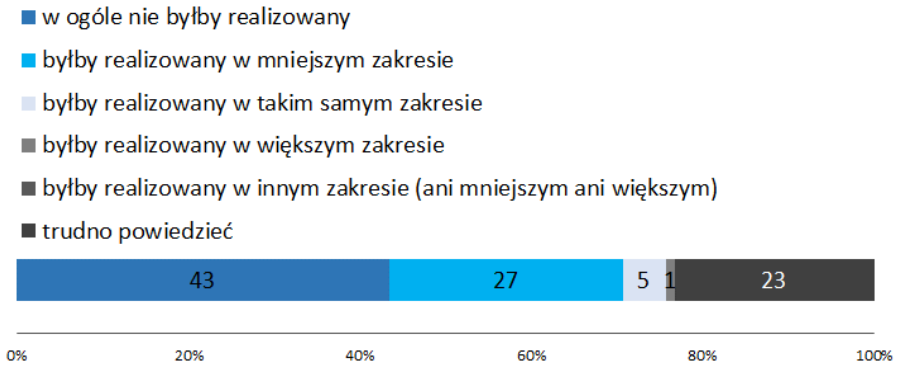
3.3.3 Pożyczki zamiast dotacji?

Odpowiedzi beneficjentów dotyczące realizowania projektu w hipotetycznej sytuacji braku możliwości uzyskania na ten cel dotacji, lecz jedynie z preferencyjnej pożyczki, wskazuje, że w przypadku projektów rewitalizacyjnych instrumenty zwrotne nie pozwoliłyby na uzyskanie efektów podobnych do tych, które zostały uzyskane dzięki dotacjom. Mogąc skorzystać z pożyczki zamiast dotacji, 43% beneficjentów w ogóle nie realizowałoby projektu, 27% realizowałaby go w mniejszym zakresie; 23% nie podjęło się tego rozstrzygnąć. Ewentualna dostępność pożyczek zamiast dotacji niewiele zmienia sytuację w porównaniu z (przedstawioną wcześniej) sytuacją braku jakiejkolwiek formy wsparcia z RPO WD 2014-2020. Wskazuje to na dużą użyteczność wsparcia w formie dotacji.

Do zbieżnych wniosków prowadzą wywiady przeprowadzone z przedstawicielami IZ, którzy wskazywali, że ze względu na niekomercyjny charakter większości przedsięwzięć rewitalizacyjnych

pożyczki nie byłyby odpowiednią formą wsparcia. Wyjątek mogłyby prawdopodobnie stanowić projekty ukierunkowane na rozwój przedsiębiorczości.

Wykres 18: Czy gdyby zamiast dotacji z RPO WD 2014-2020 mieliby Państwo możliwość otrzymania funduszy na realizację projektu wyłącznie w formie preferencyjnej pożyczki, to państwa projekt najprawdopodobniej:



Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów

Przedstawione wyniki stanowią dodatkową przesłankę na rzecz wniosku o efektywności wsparcia z RPO WD 2014-2020, ponieważ wskazują, że dotacji nie udałoby się zastąpić pożyczkami. Gdyby zamiast dotacji można było zastosować instrumenty zwrotne, oznaczałoby to, że projekty, które doprowadziły do zaobserwowanych efektów, zostałyby zrealizowane również przy zaangażowaniu mniejszych nakładów.

3.4 Programy rewitalizacji

3.4.1 Trafność celów i działań wobec problemów na obszarach rewitalizacji

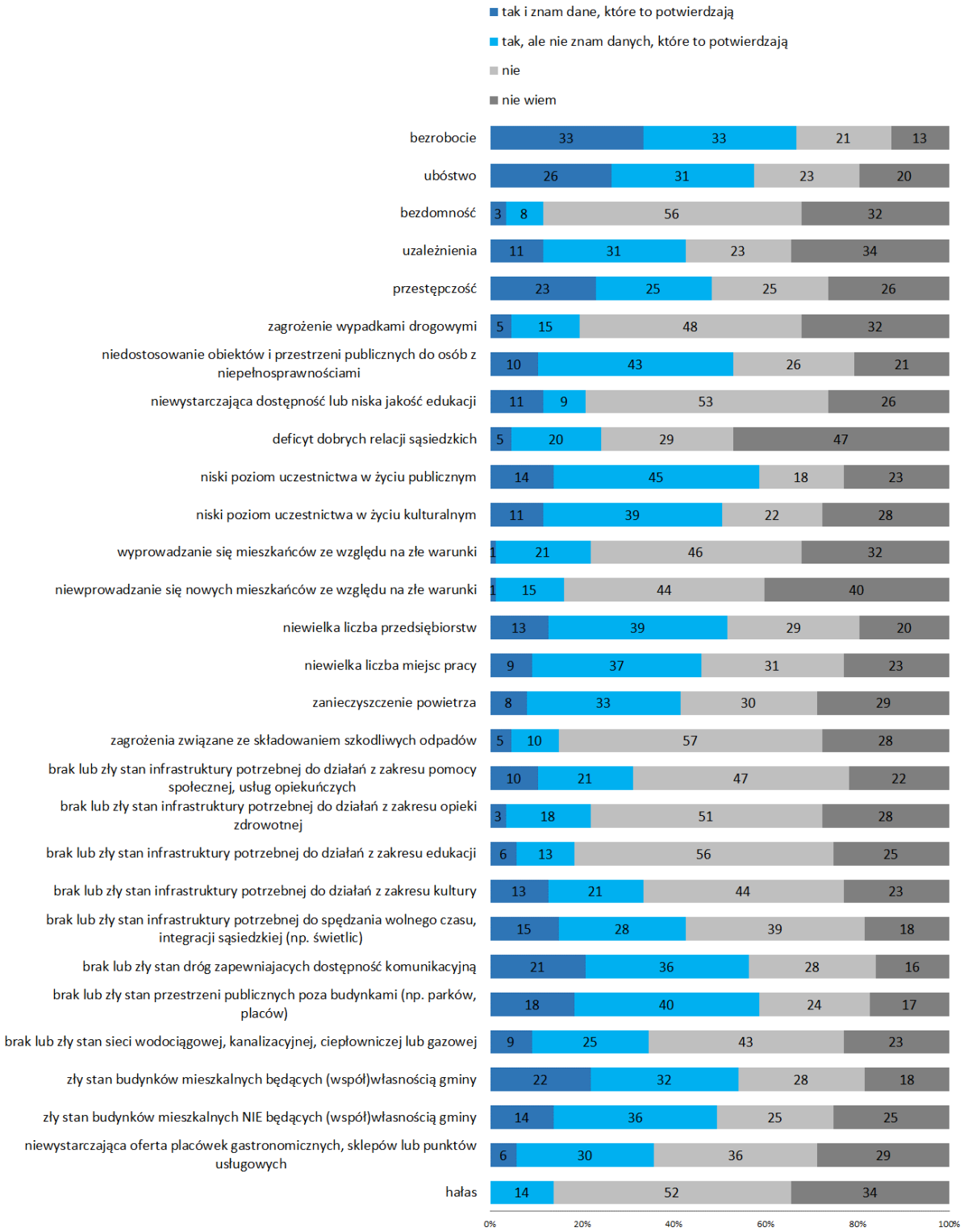
C1P1. Jakie podstawowe potrzeby zdiagnozowane zostały na obszarach wytypowanych do rewitalizacji w ramach programów rewitalizacji?

W ocenie urzędów gmin odpowiedzialnych za koordynowanie procesu rewitalizacji[34] wyznaczone do niej obszary najczęściej cechowały się szczególnym natężeniem zjawisk kryzysowych polegających na bezrobociu (66%), niskim poziomie uczestnictwa w życiu publicznym (59%), braku lub złym stanie przestrzeni publicznych (58%), złym stanie budynków mieszkalnych będących własnością lub współwłasnością gminy (54%), niedostosowaniu obiektów i przestrzeni publicznych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami (53%), oraz niewielkiej liczbie przedsiębiorstw (52%). Problemy te – należące do sfery społecznej, przestrzenno-funkcjonalnej, technicznej oraz gospodarczej – występowały na większości obszarów rewitalizacji.

W przypadku każdego problemu co najwyżej połowa wskazań opierała się na danych (liczbowych), którymi dysponował respondent. Biorąc pod uwagę wyłącznie takie odpowiedzi, do problemów o potwierdzonym szczególnym natężeniu należy zaliczyć bezrobocie (33%), ubóstwo (26%), przestępczość (23%), zły stan budynków mieszkalnych będących własnością lub współwłasnością gminy (22%) oraz brak lub zły stan dróg zapewniających dostępność komunikacyjną (21%).

[34] Koordynowanie procesu rewitalizacji przez gminy obejmuje opracowanie, wdrażanie oraz monitorowanie i ocenę programu rewitalizacji.

Wykres 19: Czy 5 lat temu na obszarze rewitalizacji następujące problemy występowały z większym natężeniem niż na pozostałym obszarze gminy? (%)



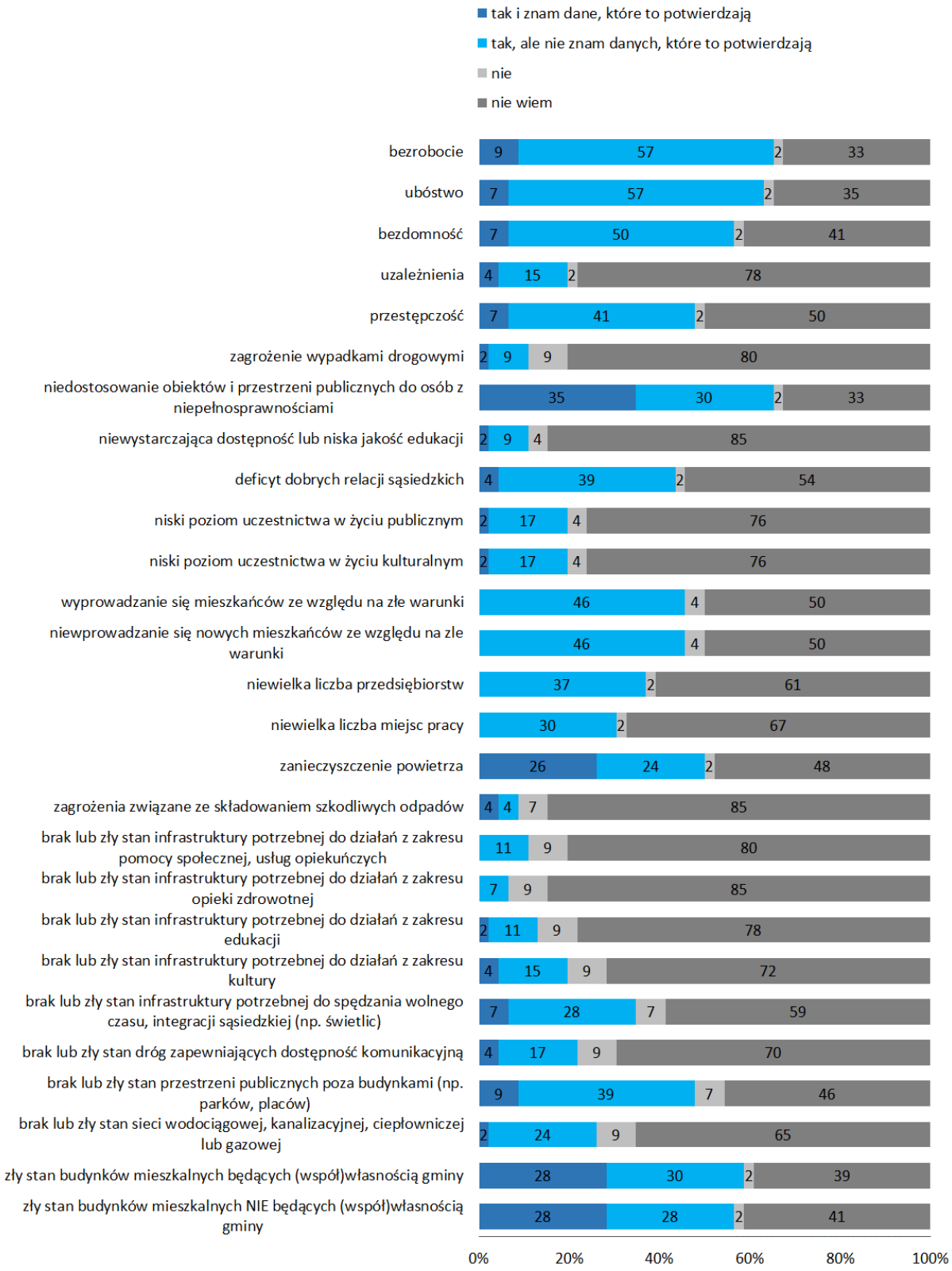
Źródło: Badanie ankietowe gmin wdrażających programy rewitalizacji [N=87]

Do zjawisk kryzysowych najczęściej wskazywanych przez beneficjentów RPO WD 2014-2020, jako problemy występujące na obszarach rewitalizacji z większym natężeniem, niż na pozostałym obszarze

danej gminy, należały przede wszystkim: bezrobocie (66%), ubóstwo (64%), oraz niedostosowanie obiektów i przestrzeni publicznych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami (65%). Kolejne miejsca pod względem częstości wskazań zajęły bezdomność (57%) oraz zły stan budynków mieszkalnych – zarówno tych należących (przynajmniej częściowo) do gminy (58%), jak i pozostałych (56%). Listę problemów wskazanych przez co najmniej 50% beneficjentów zamyka zanieczyszczenie powietrza .

W przypadku większości problemów opinie beneficjentów, według których natężenie danego zjawiska jest szczególnie wysokie, przeważnie nie opierają się na danych. Do wyjątków należą pod tym względem opinie dotyczące niektórych problemów w sferach przestrzenno-funkcjonalnej, środowiskowej i technicznej: niedostosowania obiektów i przestrzeni publicznych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, zanieczyszczenie powietrza oraz złego stanu budynków mieszkalnych. W przypadku tych zjawisk od 48% do 54% spośród respondentów, według których problem występuje na obszarze rewitalizacji ze szczególnym natężeniem, opiera to przekonanie na danych, którymi dysponuje.

Wykres 20: Czy 5 lat temu na obszarze rewitalizacji następujące problemy występowały z większym natężeniem niż na pozostałym obszarze gminy? (%)



Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów [N=99]

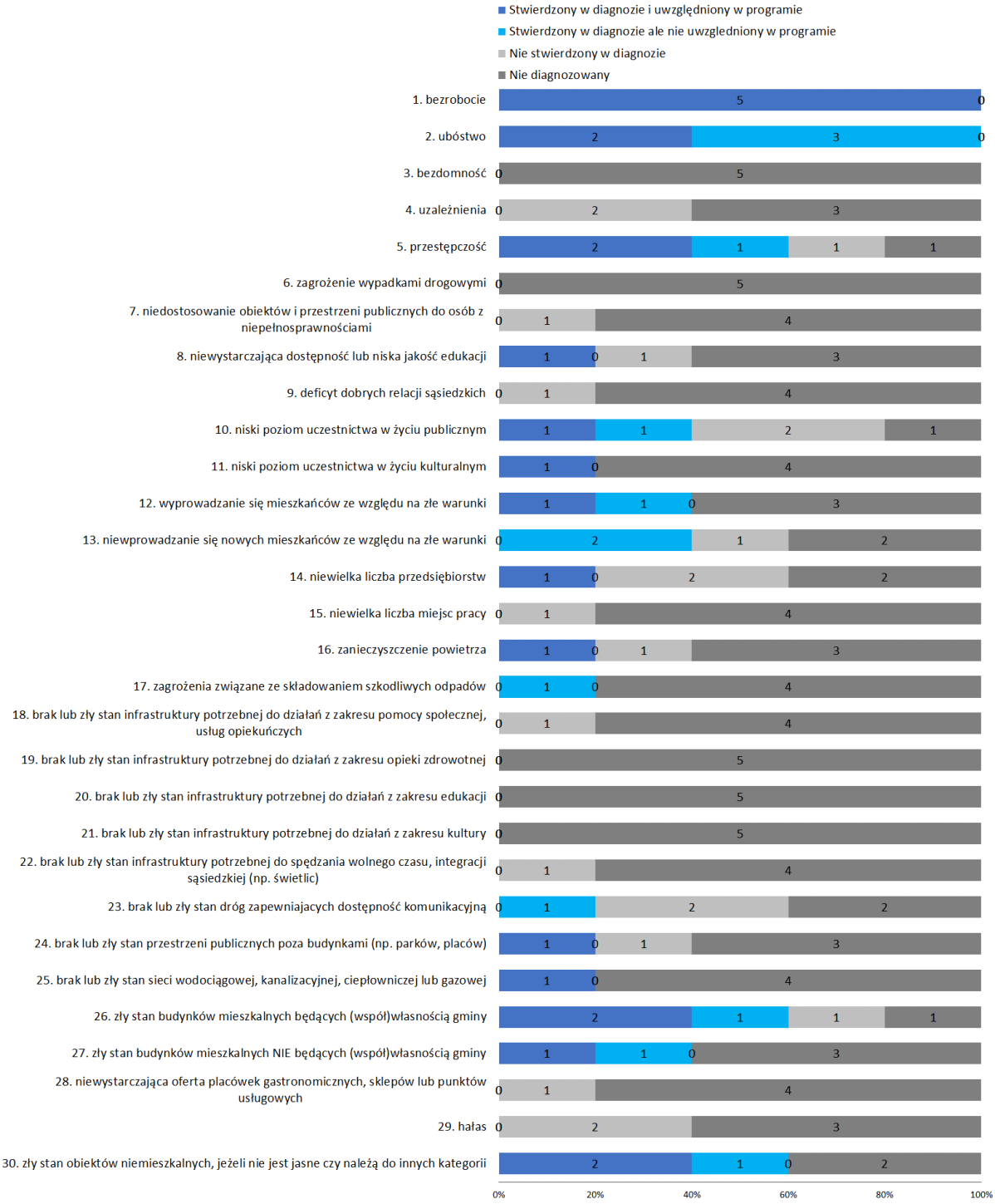
C1P2. Czy programy rewitalizacji były trafne i w sposób kompleksowy odnosiły się do wyzwań i potrzeb stojących przed lokalną społecznością obszarów zdegradowanych?

Programy rewitalizacji objęte badaniem metodą studium przypadku zostały przeanalizowane pod względem spójności celów i kierunków interwencji z diagnozą. Spośród 30 kategorii zjawisk kryzysowych (listy opracowanej na podstawie ustawy o rewitalizacji), 25 uwzględniono w co najmniej jednej, zawartej w programie rewitalizacji, diagnozie. Zakres diagnoz wydaje się zatem umiarkowanie szeroki. Co istotne w kontekście ustawowych wymogów dotyczących wyznaczania obszarów zdegradowanych, we wszystkich analizowanych programach uwzględniono wskaźniki dotyczące zjawisk kryzysowych w sferze społecznej oraz w co najmniej jednej innej spośród sfer wskazanych w Ustawie o rewitalizacji (tj. gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej lub technicznej).

Z tego 17 zjawisk cechowało się ponadprzeciętnym natężeniem w przypadku co najmniej jednego obszaru rewitalizacji (najczęściej – we wszystkich programach – jako takie zjawiska wskazywano bezrobocie oraz ubóstwo). Jednak tylko 7 spośród tych problemów znalazło odzwierciedlenie w celach lub kierunkach działań w każdym z programów, w których zostały wskazane jako skoncentrowane na obszarze rewitalizacji – dotyczyło to: bezrobocia, niewystarczającej dostępności lub niskiej jakości edukacji, niskiego poziomu uczestnictwa w życiu kulturalnym, niewielkiej liczby przedsiębiorstw, zanieczyszczenia powietrza, braku lub złego stanu przestrzeni publicznych oraz braku lub złego stanu infrastruktury sieciowej (tj. sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, ciepłowniczej lub gazowej).

Przeprowadzona szczegółowa analiza prowadzi do wniosku, że pomiędzy diagnozą a przewidzianymi w programach rewitalizacji celami i działaniami niejednokrotnie brakowało pełnej spójności.

Wykres 21: Uwzględnianie problemów zdiagnozowanych na obszarach rewitalizacji w celach lub kierunkach działań wskazywanych w programach rewitalizacji



Źródło: Analiza programów rewitalizacji objętych studiami przypadków [N=5]

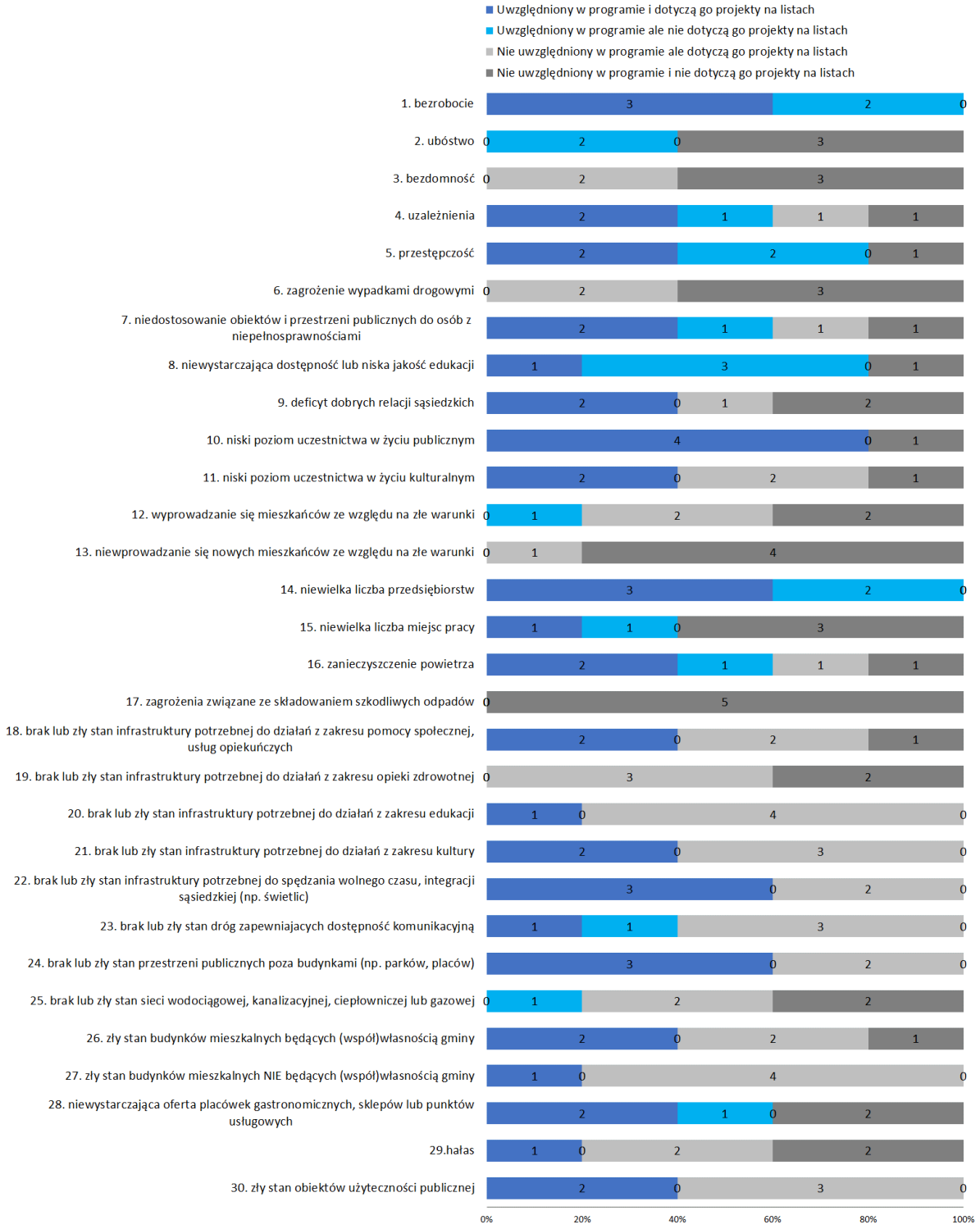
3.4.2 Trafność projektów wobec zaprogramowanych celów i działań

Cele i działaniach zapisane w przeanalizowanych programach rewitalizacji dotyczyły 25 zjawisk kryzysowych. Jednak tylko 12 spośród tych zjawisk zostało odzwierciedlonych we wszystkich programach rewitalizacji, w których zostały rozpoznane, również na poziomie projektów (wpisanych na „listy A" lub „listy B"). Kolejnych 10 zostało „pokrytych" projektami tylko w części analizowanych programów, a 3 – w żadnym z programów[35]. Trafność interwencji zaplanowanej na poziomie projektów nie jest zatem zadowalająca nie tylko wobec zdiagnozowanych problemów[36], ale także wobec wskazanych w programach rewitalizacji celów i działań.

[35] Przy czym można uznać, że wyprowadzaniu się mieszkańców ze względu na złe warunki życia w obszarze rewitalizacji przeciwdziałały również projekty nie odnoszące się bezpośrednio do tego problemu.

[36] Jak przedstawiono w poprzednim podrozdziale.

Wykres 22: Pokrycie celów lub kierunków działań wskazywanych w programach rewitalizacji projektami wpisywanymi na listy stanowiące element tych programów

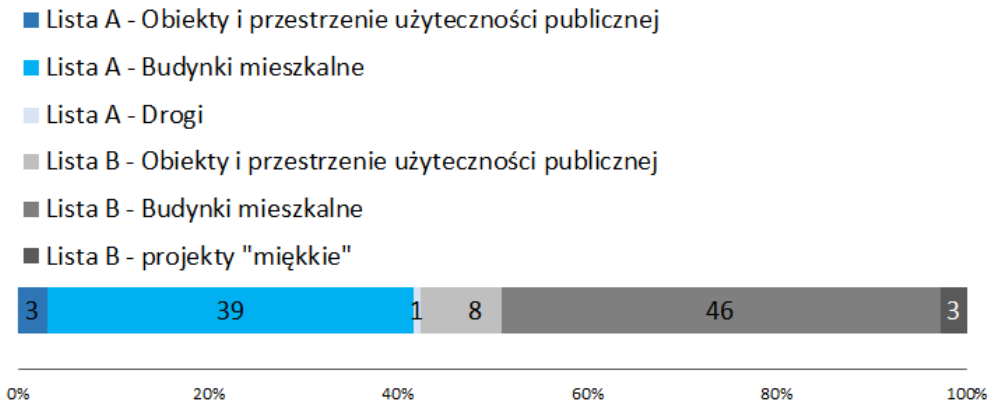


Źródło: Analiza programów rewitalizacji objętych studiami przypadków [N=5]

W programach rewitalizacji zdecydowanie najliczniejszą kategorią projektów były inwestycje w infrastrukturę mieszkaniową. Łącznie na „Liście A" oraz „Liście B" stanowiły 85% wszystkich projektów wpisanych do programu rewitalizacji. Obiekty i przestrzenie użyteczności publicznej stanowiły łącznie 11%, natomiast projekty „miękkie", a także drogowe – jedynie marginalny odsetek.

Niewielki udział projektów drogowych prawdopodobne wynika z faktu, że inwestycje drogowe wpisywane na „listy A” (tj. przewidziane do finansowania z Działania 6.3) mogły być zlokalizowane tylko w miastach oraz w miejskich obszarach funkcjonalnych.

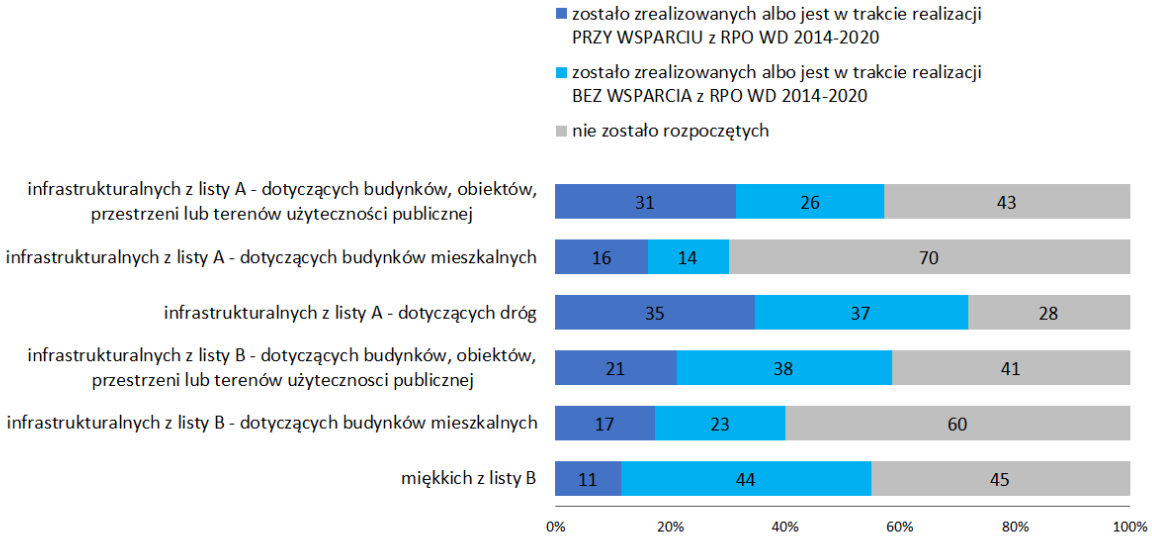
Wykres 23: Udział (%) projektów z poszczególnych zakresów na listach stanowiących element programów rewitalizacji



Źródło: Analiza programów rewitalizacji [N=5]

Odsetek zrealizowanych projektów, spośród wszystkich wpisanych do programów rewitalizacji, różnił się w zależności od tego, na którą listę zostały wpisane i jakiego były typu. Zrealizowany został największy odsetek inwestycji drogowych wpisanych na „Listy A” (72%). Najniższy był natomiast odsetek zrealizowanych inwestycji dotyczących budynków mieszkalnych: 40% spośród tego rodzaju projektów pisanych na „Listy B” oraz 30% spośród wpisanych na „listy A”. Uzyskanie dofinansowania w ramach Działania 6.3 na remont lub odnowę części wspólnych wielorodzinnych budynków mieszkalnych wymagało uprzedniego wpisania projektu do programu rewitalizacji na „Listę A”. Termomodernizacja m.in. budynków mieszkalnych była wspierana w ramach Działania 3.3 – projekty z tego zakresu mogły uzyskać premię punktową przy ocenie wniosków, jeżeli były wymienione w programie rewitalizacji na „Liście B”. Z wywiadów jakościowych wynika, że część gmin wpisywała na „Listy B” projekty wszystkich zainteresowanych wspólnot (co niektóre z nich rozumiały opacznie jako zapowiedź finansowania i ponosiły koszty związane z przygotowaniem projektu). Spośród projektów „miękkich” (wpisanych na „Listy B”) oraz projektów dotyczących budynków, obiektów lub przestrzeni użyteczności publicznej zrealizowanych zostało odpowiednio: 55% i 57%.

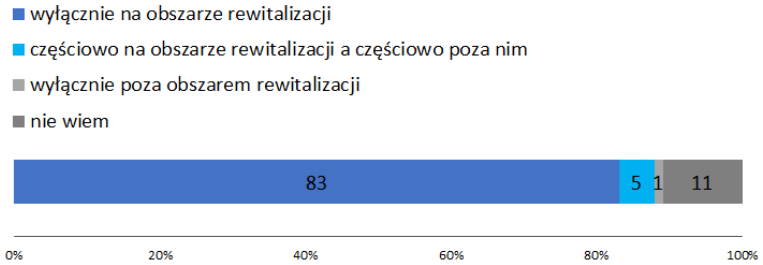
Wykres 24: Ile projektów wpisanych do Programu rewitalizacji w Państwa gminie (%)



Źródło: Badanie ankietowe gmin wdrażających programy rewitalizacji - pominięto gminy, które nie były w stanie podać informacji [N=70]

Spośród beneficjentów realizujących projekty infrastrukturalne 83% stwierdziło, że prowadzona przez nich inwestycja jest w całości zlokalizowana w obrębie obszaru rewitalizacji. Odsetek inwestycji zlokalizowanych częściowo lub całkowicie poza obszarem rewitalizacji[37] był marginalny. Natomiast 11% badanych nie było w stanie odpowiedzieć na pytanie dotyczące tej kwestii, co – jak można przypuszczać – wynika ze stosunkowo częstej niewiedzy na temat położenia obszaru.

Wykres 25: Czy inwestycja w ramach Państwa projektu jest zlokalizowana:



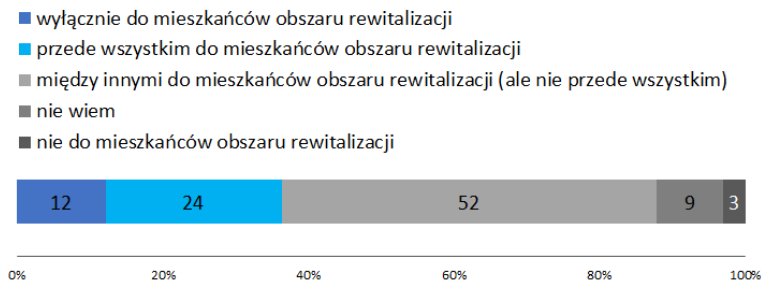
Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów [N=83 – beneficjenci realizujący projekty infrastrukturalne]

Zgodnie z założeniami projektów „miękkich", tylko 36% było skierowanych wyłącznie (12%) lub przede wszystkim (24%) do mieszkańców obszaru rewitalizacji. Natomiast w ponad połowie przypadków (52%) projekty były skierowane między innymi, ale nie przede wszystkim do mieszkańców takiego obszaru. Taka sytuacja może sprawiać, że część projektów nie jest dostosowana

[37] Jest to dopuszczalne, jeżeli jest uzasadnione z perspektywy przezwyciężania zjawisk kryzysowych na obszarze rewitalizacji.

do specyfiki danego obszaru, tj. z jednej strony do występującej na nim koncentracji powiązanych zjawisk kryzysowych, a z drugiej do ewentualnych szans, wynikających z realizacji na danym obszarze również innych przedsięwzięć.

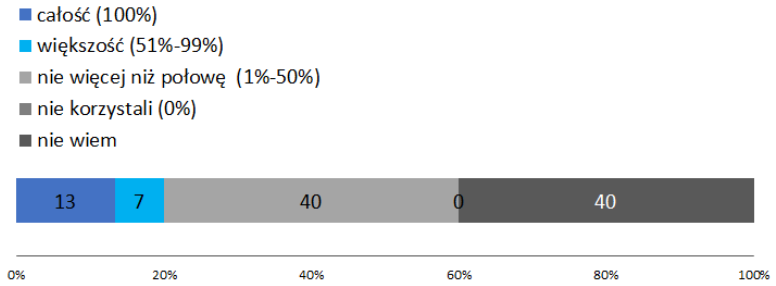
Wykres 26: Czy zgodnie z założeniami Państwa projektu był on skierowany:



Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów [N=99]

W przypadku 40% projektów mieszkańcy obszaru rewitalizacji najczęściej stanowili nie więcej niż połowę uczestników. Dwukrotnie rzadziej mieszkańcy obszaru stanowili większość lub całą grupę biorącą udział w projekcie – taka sytuacja miał miejsce w przypadku, odpowiednio: 13% i 7% projektów. Nie zdarzyło się, żeby beneficjent przyznał, że mieszkańcy obszaru rewitalizacji w ogóle nie znaleźli się w gronie uczestników. Natomiast znaczna część respondentów (40%) nie była w stanie podać, jaką część uczestników projektu stanowili mieszkańcy obszaru rewitalizacji – z wywiadów jakościowych wynika, że beneficjenci nie zawsze monitorują to na bieżąco.

Wykres 27: Jaką część osób korzystających z Państwa projektu stanowili (dotychczas) mieszkańcy obszaru rewitalizacji?



Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów [N=15 – beneficjenci realizujący projekty „miękkie”]

3.4.3 Komplementarność

C2P3. Czy i w jaki sposób udzielone wsparcie zostało skierowane na zintegrowane rozwiązania traktujące kompleksowo problemy gospodarcze, społeczne oraz środowiskowe i będzie prowadzić do odnowy obszarów zdegradowanych oraz wzmocnienia struktur społeczno-ekonomicznych, a także pozwoli przeciwdziałać marginalizacji tych obszarów?

C2P2. Czy w projektach wystąpiła komplementarność działań EFRR i EFS? Na czym ona polegała i jaki miała wpływ na realizację celów RPO WD 2014-2020?

Koncepcja rewitalizacji (odzwierciedlona w Ustawie) opiera się na założeniu, że obszar zdegradowany znalazł się w stanie kryzysu ze względu na współwystępowanie różnorodnych negatywnych zjawisk, które wzajemnie się wzmacniają (proces ten jest nazywany spiralą degradacji). Przezwyciężenie kryzysu wymaga całościowej interwencji – zgodnie z krajowymi Wytycznymi na rewitalizację składają się „powiązane wzajemnie przedsięwzięcia obejmując kwestie społeczne oraz gospodarcze lub przestrzenno-funkcjonalne lub techniczne lub środowiskowe” [38]. W związku z tym pożądana jest komplementarność pomiędzy projektami rewitalizacyjnymi. Zgodnie z przywołanymi wytycznymi, prowadzeniu rewitalizacji w sposób zintegrowany służą programy rewitalizacji.

Pojęcie komplementarności we wnioskach o dofinansowanie projektów, które uzyskały dofinansowanie z RPO WD 2014-2020 było stosowane w zbyt szerokim znaczeniu. W jednym z badanych przypadków program rewitalizacji (pozytywnie zweryfikowany przez IZ) nie zawiera żadnego projektu „miękkiego”. Zarazem we wnioskach o dofinansowanie projektów infrastrukturalnych, wymienionych w tym programie, jako komplementarne wskazywano szereg przedsięwzięć, powiązanych jedynie w ten sposób, że wynikały z programu rewitalizacji i były realizowane na tym samym obszarze. Na tej zasadzie remont budynku z przeznaczeniem na działania z zakresu pomocy społecznej uznawano za komplementarny z remontem zabytkowego obiektu małej architektury. Co więcej, jako komplementarne były przedstawiane nawet projekty realizowane w różnych województwach. Uzasadniano to argumentem, że wspólnie z projektem, którego dotyczył wniosek o dofinansowanie, przyczyniają się do spójności terytorialnej Polski Zachodniej (przy czym projekty te dotyczyły remontów i przebudowy budynków, a nie infrastruktury liniowej). W ocenie ewaluatora tak szerokie ujęcie komplementarności prowadzi do dewaluacji tego pojęcia.

Żeby przeciwdziałać dewaluacji kryterium komplementarności, IZ sprecyzowała je wskazując, że „Projekty te [komplementarne] mogą polegać na wykorzystywaniu efektów realizacji innego projektu, wzmocnieniu trwałości efektów jednego przedsięwzięcia realizacją drugiego, bardziej kompleksowym potraktowaniem problemu np. uzależnienie realizacji jednego projektu od przeprowadzenia innego przedsięwzięcia (ww. przedsięwzięcia muszą służyć realizacji programu rewitalizacji)”, a „Uzyskanie punktów w ramach tego kryterium będzie możliwe, jeżeli we wniosku o dofinansowanie zostanie udowodniona rzeczywista komplementarność wskazanych projektów (np. wykazanie wykorzystywania efektów realizacji innego projektu, wzmocnienia trwałości efektów jednego przedsięwzięcia realizacją drugiego, bardziej kompleksowego potraktowania problemu)”, natomiast „Punkty za to kryterium nie zostaną przyznane np. w sytuacji dwóch projektów dot. przebudowy budynków w różnych miejscowościach, gdzie jedynym wykazanym powiązaniem będzie

[38] Minister Rozwoju, *Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020*, Warszawa 2016, s. 5.

skierowanie projektu do tej samej, ale bardzo szerokiej grupy docelowej (np. mieszkańcy, właściciele budynków) a między mieszkańcami i właścicielami tych budynków nie ma rzeczywistej współpracy."

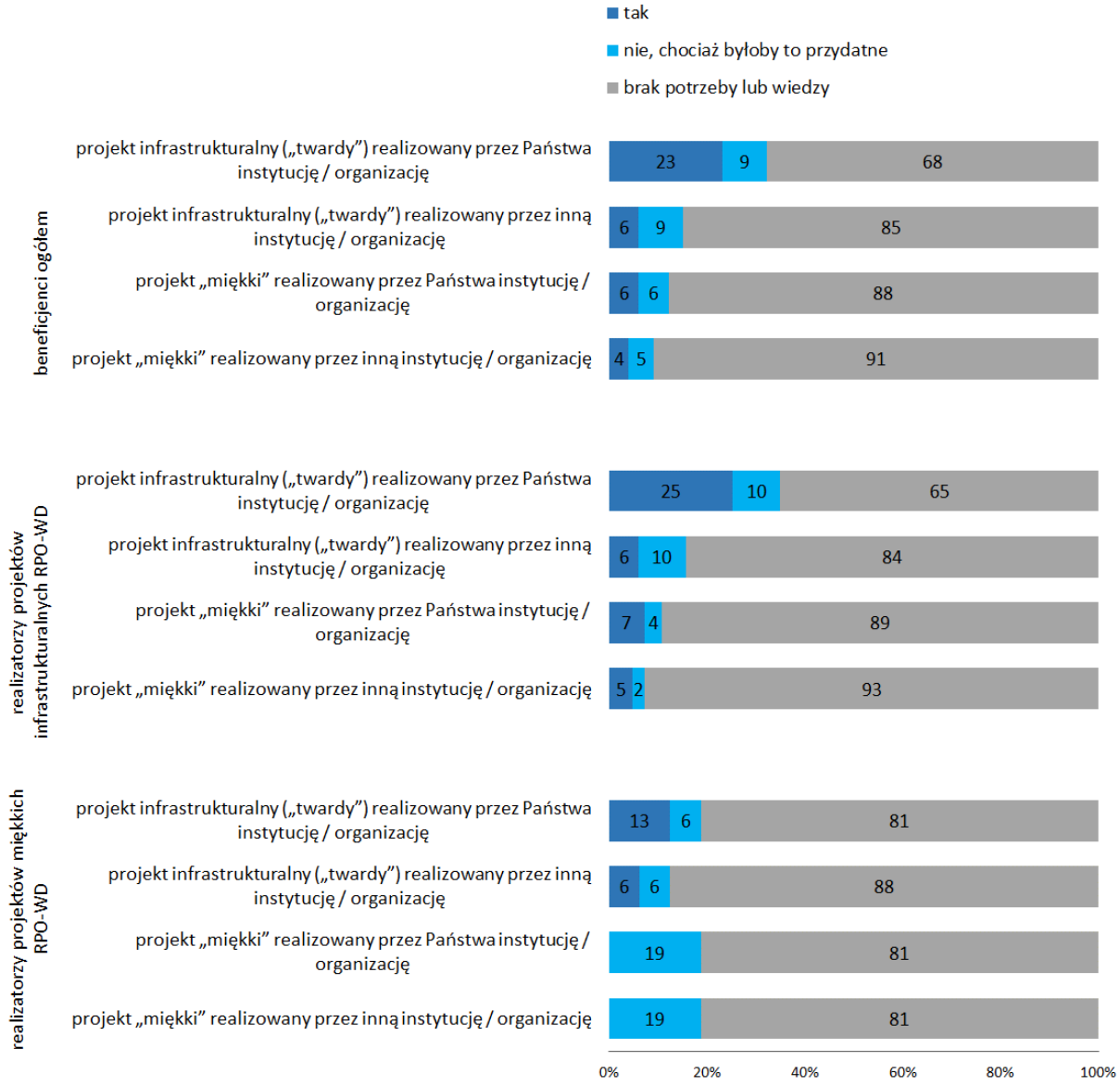
W badaniu ankietowym beneficjentom zadano pytania dotyczące innych przedsięwzięć, które miały ułatwiać albo umożliwiać osiągnięcie celów projektu realizowanego przez danego beneficjenta. Tylko stosunkowo niewielka część beneficjentów dostrzegała potrzebę realizowania (przez własną instytucję lub inny podmiot) projektu komplementarnego w tym ścisłym sensie i zarazem wiedziała czy taki projekt został wpisany do programu rewitalizacji.

Spośród ankietowanych beneficjentów 23% stwierdziło, że do programu rewitalizacji został wpisany zgłoszony przez nich projekt infrastrukturalny mający umożliwić albo ułatwić realizację innego prowadzonego przez nich projektu. W przypadku projektów „miękkich", a także projektów infrastrukturalnych realizowanych przez inne organizacje lub instytucje, odsetek takich odpowiedzi wynosił zaledwie 4-6%.

Spośród beneficjentów realizujących projekty infrastrukturalne 25% potwierdziło, że do programu rewitalizacji został wpisany inny komplementarny projekt tego typu, który miał być przez nich realizowany. Z kolei spośród beneficjentów projektów miękkich, wpisanie do programu rewitalizacji inwestycji infrastrukturalnej, która sprzyjałaby osiągnięciu celów ich projektu, potwierdziło 13% badanych – w odniesieniu do projektu komplementarnego realizowanego przez tego samego beneficjenta oraz 6% - w odniesieniu do projektu komplementarnego realizowanego przez inny podmiot.

Skala powiązań pomiędzy projektami była stosunkowo niewielka, a zarazem beneficjenci rzadko dostrzegali taką potrzebę. Najwyższy odsetek beneficjentów, zdaniem których projekt komplementarny byłby przydatny, ale nie został wpisany do programu rewitalizacji, występuje wśród podmiotów realizujących projekty „miękkie" i odnosi się do tego typu projektów – wynosi 19%.

Wykres 28: Czy do programu rewitalizacji został wpisany (co najmniej jeden) inny projekt, którego przeprowadzenie miało umożliwić albo ułatwić osiągnięcie celów Państwa projektu?



Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów [N=99]

Beneficjenci jako nieujęte w programach rewitalizacji projekty infrastrukturalne, które sprzyjałyby osiąganiu celów realizowanych przez nich projektów, wskazywali najczęściej zagospodarowanie przestrzeni w otoczeniu prowadzonych przez siebie inwestycji. Do tej kategorii należało m.in. „zagospodarowanie otoczenia świetlicy, w tym utworzenie miejsc do spędzania wolnego czasu na świeżym powietrzu", „zagospodarowanie podwórza", „zagospodarowanie terenów zielonych", „stworzenie większej ilości miejsc parkingowych". Oprócz tego, wskazania dotyczyły dodatkowych instalacji lub sieci, na przykład instalacji gazowej, odnawialnych źródeł energii, kanalizacji deszczowej.

Z kolei wśród brakujących w programach rewitalizacji „projektów miękkich" wskazywano projekty ukierunkowane na przezwyciężanie bezrobocia, projekty służące włączeniu społecznemu lub zapewnieniu opieki dziennej osobom starszym oraz zwiększające świadomość w zakresie ochrony środowiska naturalnego.

Studia przypadków obejmujące rewitalizację w wybranych gminach oraz wywiady z przedstawicielami instytucji uczestniczących we wdrażaniu RPO WD pozwalają wskazać kilka okoliczności, które przyczyniały się do nieuwzględnienia w programach rewitalizacji części projektów, które zdaniem beneficjentów byłyby przydatne. Ograniczone[39] fundusze sprawiały, że gminy, które przygotowywały programy rewitalizacji z myślą o ich zrealizowaniu w pełnym zakresie, umieszczały w nich wyłącznie najważniejsze przedsięwzięcia. Brakowało wśród nich projektów „miękkich", jeżeli dla danej gminy priorytetem była nie tyle rewitalizacja rozumiana zgodnie z krajowymi Wytycznymi [40], co poprawa stanu infrastruktury. Wśród gmin były również takie, które przygotowywały program rewitalizacji, jako dokument ułatwiający uzyskanie funduszy na najważniejsze inwestycje infrastrukturalne, niejako z góry godząc się z tym, że tylko część projektów wpisanych do programu doczeka się realizacji. W takich przypadkach fakt, że fundusze na projekty rewitalizacyjne były ograniczone, nie powodował pomijania w programach rewitalizacji projektów uważanych przez gminę za mniej ważne.

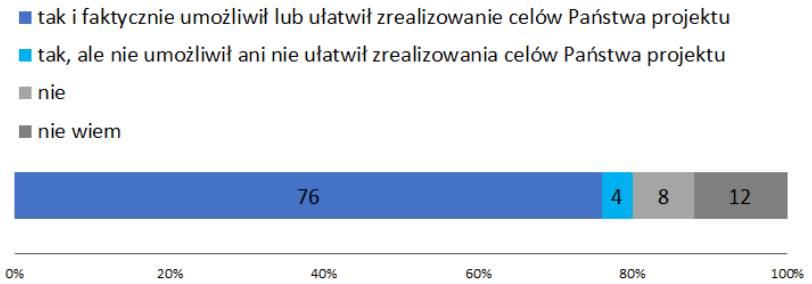
Z perspektywy wspierania rewitalizacji, rozumianej jako zespół powiązanych przedsięwzięć obejmujących kwestie społeczne oraz gospodarcze lub przestrzenno-funkcjonalne lub techniczne lub środowiskowe, niekorzystne były wymogi IZ dotyczące wpisywania projektów do programów rewitalizacji. Zgodnie z wytycznymi wydanymi przez IZ, na „Listę A" – odpowiadającą wymaganej w wytycznych Ministra Rozwoju „liście planowanych, podstawowych projektów przedsięwzięć rewitalizacyjnych" – wpisywano wyłącznie projekty z zakresu Działania 6.3 RPO WD 2014-2020, tj. infrastrukturalne (inwestycje w budynki, przestrzenie publiczne i drogi). Z kolei „Lista B" obejmowała projekty rewitalizacyjne z zakresu pozostałych Działań RPO WD 2014-2020 wskazanych przez IZ w wytycznych. O ile projekty wpisywane na „Listę A" musiały zostać szczegółowo scharakteryzowane, o tyle w przypadku projektów z „Listy B" wystarczyła charakterystyka znacznie ogólniejsza – nie było konieczne wpisywanie nawet elementów tak istotnych, jak nazwy podmiotów, które miały realizować dane przedsięwzięcie. Tym samym wytyczne IZ nie zapewniały przygotowywania przez gminy, w ramach prac nad programami rewitalizacji, konkretnych projektów „miękkich" ani projektów infrastrukturalnych spoza zakresu Działania 6.3.

[39] Tj. zbyt małe, żeby zaspokoić wszystkie potrzeby.

[40] Minister Rozwoju, *Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020*, Warszawa 2016.

Spośród stosunkowo nielicznych beneficjentów, którzy potwierdzili, że do programu rewitalizacji zostały wpisany (co najmniej jeden) projekt infrastrukturalny sprzyjający osiągnięciu celów przedsięwzięcia, które sami realizowali[41], 76% stwierdziło, że co najmniej jeden taki projekt został przeprowadzony i spełnił oczekiwania związane z komplementarnością. Rzadkie opinie, według których projekt, który miał być komplementarny, został zrealizowany, ale nie przyczynił się do osiągnięcia celów przedsięwzięcia prowadzonego przez beneficjentów uczestniczących w badaniu, dotyczyły sytuacji, w której inwestycje zrealizowano w innej lokalizacji, niż początkowo zakładana.

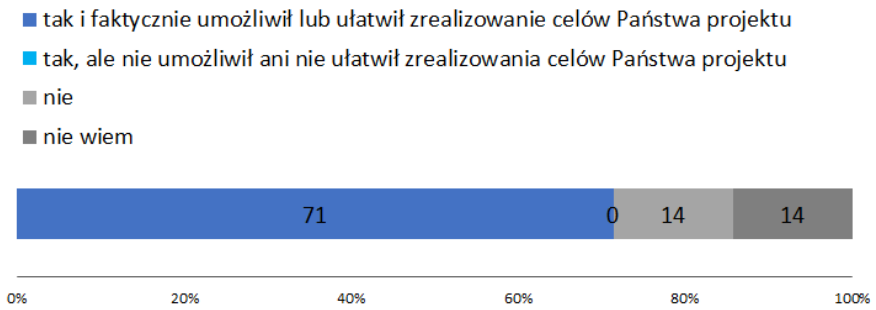
Wykres 29: Czy (co najmniej jeden) wpisany do programu rewitalizacji projekt infrastrukturalny, którego przeprowadzenie miało umożliwić albo ułatwić osiągnięcie celów Państwa projektu, został zrealizowany?



Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów [N=25 – beneficjenci, którzy stwierdzili, że do programu rewitalizacji został wpisany projekt infrastrukturalny, którego przeprowadzenie miało umożliwić albo ułatwić osiągniecie celów realizowanego przez nich projektu]

Podobne wyniki uzyskano w przypadku projektów miękkich. Spośród beneficjentów, którzy stwierdzili, że w programie rewitalizacji został ujęty co najmniej jeden tego rodzaju projekt, mający umożliwić lub ułatwić osiągnięcie celów realizowanego przez nich przedsięwzięcia, 71% wyraziło opinię, że projekt komplementarny został zrealizowany i faktycznie do tego doprowadził.

Wykres 30: Czy (co najmniej jeden) wpisany do programu rewitalizacji projekt „miękki", którego przeprowadzenie miało umożliwić albo ułatwić osiągnięcie celów Państwa projektu, został zrealizowany?



[41] Grupa ta stanowiła 25% ogółu beneficjentów objętych badaniem ankietowym.

Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów [N=7 – beneficjenci, którzy stwierdzili, że do programu rewitalizacji został wpisany projekt „miękki", którego przeprowadzenie miało umożliwić albo ułatwić osiągniecie celów realizowanego przez nich projektu]

Definiując rewitalizację jako proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych poprzez „powiązane wzajemnie przedsięwzięcia obejmujące kwestie społeczne oraz gospodarcze lub przestrzenno-funkcjonalne lub techniczne lub środowiskowe"[42] przyjmuje się, że komplementarność jest niezbędna w celu przezwyciężenia wieloaspektowej degradacji tych obszarów. Potrzeba całościowej interwencji wynika z zależności pomiędzy negatywnymi zjawiskami koncentrującymi się na obszarach zdegradowanych. Możliwości wnioskowania o efektach projektów rewitalizacyjnych realizowanych w ramach RPO WD 2014-2020 na podstawie monitorowanych wskaźników są ograniczone[43]. Natomiast założenie, zgodnie z którym komplementarność wpływa pozytywnie na osiąganie zakładanych w projektach celów, znalazło potwierdzenie w przedstawionych powyżej wynikach badania ankietowego z beneficjentami. Zrealizowane projekty komplementarne, które miały umożliwić lub ułatwić osiągnięcie celów przedsięwzięć prowadzonych przez ankietowanych beneficjentów, prawie zawsze przynosiły, ich zdaniem, taki efekt.

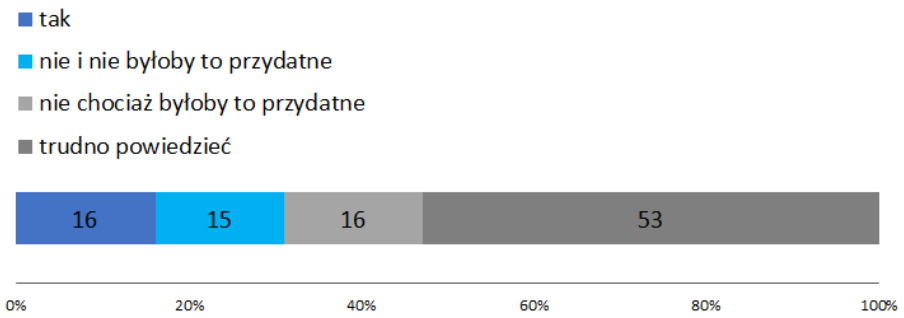
W świetle przedstawionych założeń i wyników należy uznać, że komplementarność miała pozytywny wpływ na realizację celu RPO WD 2014-2020 określonego jako „Kompleksowa rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich i wiejskich, w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym". Stwierdzenie to prowadzi do wniosku, że z perspektywy osiągania przywołanego celu RPO WD 2014-2020 niekorzystny był fakt, że faktyczna komplementarność pomiędzy projektami – jak wynika z omówionych wcześniej informacji uzyskanych od beneficjentów w badaniu ankietowym – była zjawiskiem stosunkowo rzadkim.

Przedstawiciele urzędów gmin objętych badaniem ankietowym, jako podmioty koordynujące rewitalizację, w 53% przypadków nie byli w stanie odpowiedzieć czy wśród projektów realizowanych na obszarze rewitalizacji w danej gminie, przy wsparciu z RPO WD 2014-2020, występowała komplementarność pomiędzy EFRR a EFS. Pozostali respondenci dzielili się na trzy podobnie liczne grupy: potwierdzających taką komplementarność (16%), wskazujących, że nie występowała, pomimo że byłaby przydatna (16%) oraz sądzących, że byłaby zbędna (15%).

[42] Porównaj: Minister Rozwoju, *Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020*, Warszawa 2016, s. 5.

[43] Przedstawione w rozdziale „Efekty projektów".

Wykres 31: Czy w przypadku (przynajmniej niektórych) projektów realizowanych w Państwa gminie przy wsparciu z RPO WD 2014-2020, służących poprawie sytuacji na obszarze rewitalizacji występowała komplementarność pomiędzy projektami finansowanymi z EFRR a projektami finansowanymi z EFS?

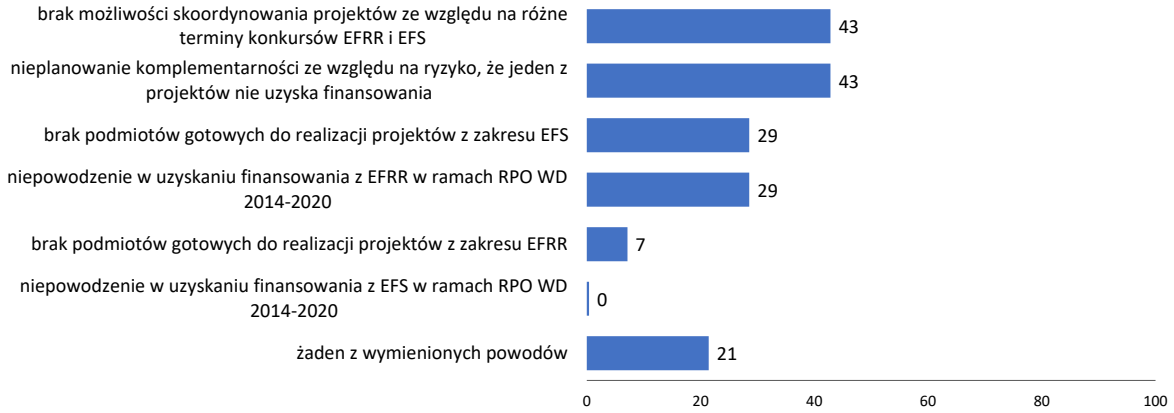


Źródło: Badanie ankietowe gmin wdrażających programy rewitalizacji [N=87]

Do nielicznych wskazanych w badaniu ankietowym projektów komplementarnych należały przedsięwzięcia polegające na utworzeniu przy wsparciu z EFRR centrum usług socjalnych, mieszkań wspomaganych i chronionych, ośrodka dziennego pobytu oraz poprawie jakości i dostępności infrastruktury edukacyjnej, powiązane z inicjatywami polegającymi na prowadzeniu w tych obiektach działań finansowanych z EFS.

Respondenci, zdaniem których komplementarności brakowało, jako ograniczenie w jej uzyskaniu wskazywali najczęściej dwie przyczyny: brak możliwości skoordynowania projektów ze względu na różne terminy konkursów EFRR i EFS (43%) oraz nieplanowanie komplementarności ze względu na ryzyko, że jeden z projektów nie uzyska finansowania (43%).

Wykres 32: Dlaczego wśród projektów realizowanych w Państwa gminie przy wsparciu z RPO WD 2014-2020, służących poprawie sytuacji na obszarze rewitalizacji, nie było komplementarności pomiędzy projektami EFRR a projektami EFS?



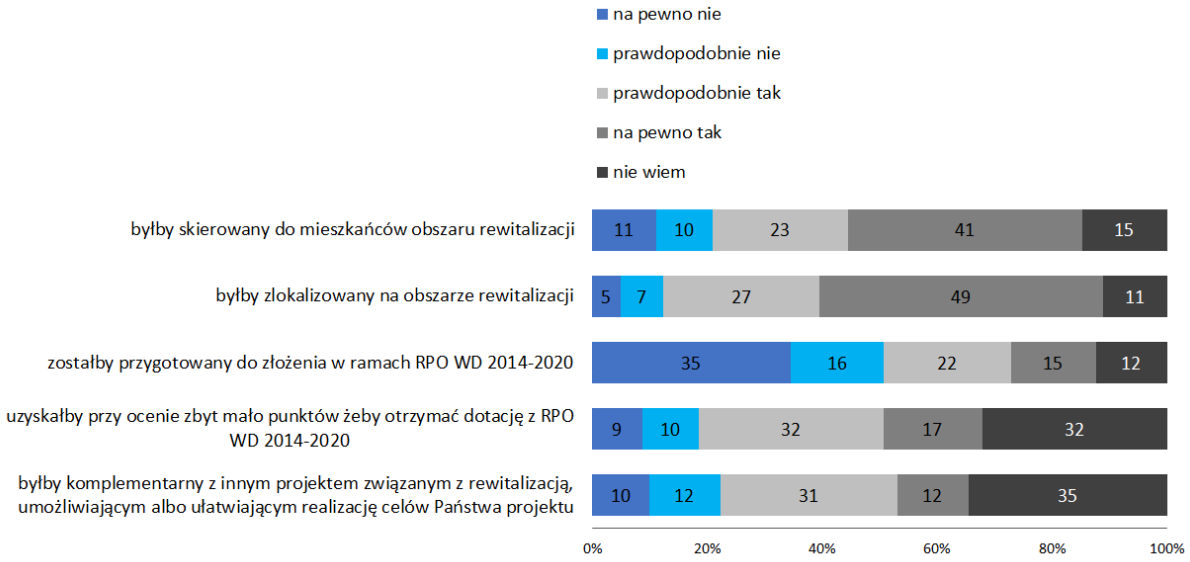
Źródło: Badanie ankietowe gmin wdrażających programy rewitalizacji
- gminy których przedstawiciele stwierdzili, że brakowało projektów komplementarnych [N=14]

3.4.4 Wpływ programowania rewitalizacji na interwencję

C1P15 Czy rewitalizacja jest optymalnym podejściem do przezwyciężania zjawisk kryzysowych dotyczących poszczególnych typów gmin w województwie dolnośląskim?

Programy rewitalizacji przeważnie nie stanowiły kluczowego uwarunkowania zakresu projektów. Z odpowiedzi większości beneficjentów wynika, że brak programu rewitalizacji nie zmieniłby grupy docelowej projektu (56%) – wciąż należeliby do niej mieszkańcy obszaru, który został wyznaczony do rewitalizacji – ani miejsca jego realizacji (60%). Bardziej powszechny wpływ programów rewitalizacji wiąże się jedynie z ich uwzględnianiem przy przyznawaniu dofinansowania z RPO WD 2014-2020. Co drugi beneficjent ocenia, że gdyby projekt nie został wpisany do programu rewitalizacji, to nie zostałby przygotowany do złożenia w ramach RPO WD 2014-2020 (51%), a – jak wiemy z wcześniej przedstawionych wyników – bez dotacji projekty w większości nie zostałyby zrealizowane.

Wykres 33: Gdyby Państwa projekt nie został wpisany do programu rewitalizacji, to czy:



Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów [N=81]

Z wywiadów jakościowych przeprowadzonych w ramach studiów przypadku wynikało, że programy rewitalizacji niejednokrotnie były przygotowywane po to, by gmina miała możliwość pozyskania finasowania na projekty inwestycyjne, zwłaszcza takie, na które środki nie są dostępne z innych źródeł. Zdarzało się np., że na „Liście B" pojawiały się projekty dotyczące przygotowania terenów inwestycyjnych, mimo że na obszarze rewitalizacji nie było takich terenów. O wpisaniu projektu do programu rewitalizacji nie decydowała w tym wypadku diagnoza problemów i potrzeba podjęcia działań, ale dążenie do wykorzystania dostępnego finansowania z Działania 1.3 RPO WD 2014-2020. Wymieniony jako przykład projekt nie doszedł do skutku, ponieważ teren inwestycyjny na obszarze

rewitalizacji się „nie pojawił”. Opisywane podejście gmin wskazuje na to, że listy projektów zamieszczone w programach rewitalizacji niekoniecznie są dobrym źródłem informacji o prawdziwych potrzebach obszarów rewitalizowanych w gminach.

> *Te projekty, które były zgłaszane [do programu rewitalizacji], to były bardziej pod możliwość otrzymania na nie dofinansowania, niż z dbałości o to, żeby te tereny wyprowadzić ze stanu [kryzysowego]…* [TIDI z przedstawicielem JST w ramach studium przypadku]

Programy rewitalizacji pozwalające na skorzystanie z wyodrębnionej puli funduszy przeznaczonych na inwestycje infrastrukturalne są, jak wynika z wywiadów jakościowych, traktowane jako narzędzie do prowadzenia polityki rozwoju całej gminy a nie wyłącznie obszaru rewitalizacji.

> *Cały budżet miasta opiera się na (…) różnego rodzaju środkach zewnętrznych i nie mając tych środków pewnie byłoby ciężko wysupłać własne środki na realizację tak szerokiego spektrum inwestycji, jak u nas w mieście od kilku lat ma miejsce.* [TIDI z przedstawicielem JST w ramach studium przypadku]

Mimo diagnoz pokazujących szczególne natężenie problemów społecznych na obszarach rewitalizowanych, projekty społeczne z zakresu wspieranego przez EFS zdecydowanie rzadziej pojawiały się w programach rewitalizacji. Wynikało to między innymi z faktu, że w części gmin programy rewitalizacji były opracowywane po to, by pozyskać trudniej dostępne fundusze na przedsięwzięcia infrastrukturalne. Zdarzało się, że gminy argumentowały, że działania społeczne i tak są prowadzone przez ośrodki pomocy społecznej i wpisywanie tych działań do programu rewitalizacji jest „sztuczne”. Takie podejście części gmin może wskazywać na fakt, że programy rewitalizacji nie były traktowane jako narzędzie wykorzystywane do prowadzenia zintegrowanych działań społecznych i infrastrukturalnych skoncentrowanych na obszarze, na którym problemy społeczne występują ze szczególnym natężeniem.

Ponadto wywiady jakościowe pokazują, że zastosowane w niektórych gminach podejście polegające na wypełnieniu list projektów w programach projektami zgłaszanymi przez różnych interesariuszy nie zawsze gwarantowało pokrycie celów określonych w programie rewitalizacji.

> *My jesteśmy wydziałem rozwoju, i my głównie patrzymy się na te twarde inwestycje, bo my je realizujemy tutaj u nas w naszym departamencie, a jest jeszcze inny departament, który realizuje z kolei te zadania bardziej miękkie, społeczne, jak różne właśnie imprezy, jak pomoc tym, którzy tego potrzebują. Ale patrząc się na nasz LPR to tak naprawdę tych zadań takich typowo miękkich, prawie nie ma, mało. (…) Bo my jako jednostka samorządu terytorialnego mamy obowiązek odgórnie narzucony, dbania o osoby starsze i o osoby wykluczone, i my to realizujemy, więc pewnie do LPR-u to nie było wpisywane, były wpisane te zadania, na które*

może ktoś liczył, że otrzyma dofinansowanie jakieś dodatkowe (…). [TIDI z przedstawicielem JST w ramach studium przypadku]

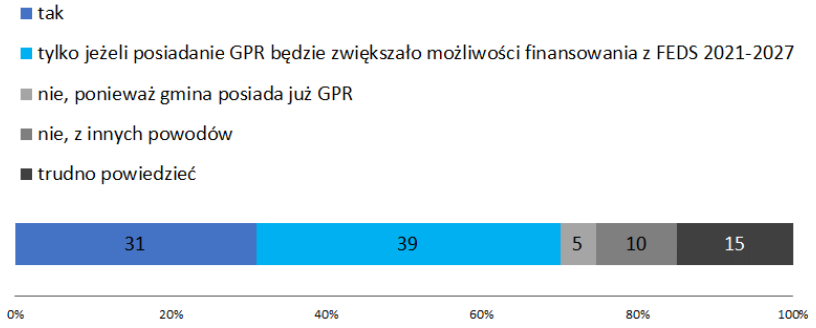
3.4.5 Tworzenie GPR

C1P16 Od czego zależy gotowość gmin do przygotowania gminnego programu rewitalizacji (dalej: GPR)? Jakiego wsparcia potrzebują w tym zakresie?

Począwszy od roku 2024 jedyną dopuszczalną podstawą prowadzenia rewitalizacji będą GPR. Obecnie liczba GPR w województwie dolnośląskim jest niewielka: taką formę ma zaledwie 12 ze 119 programów rewitalizacji przyjętych przez gminy z województwa dolnośląskiego[44]. Niepodjęcie się przez zdecydowaną większość gmin przygotowania GPR wynikało z czasochłonności tworzenia takich dokumentów oraz z terminów konkursów ogłaszanych w ramach Działania 6.3. Warunkiem uzyskania wsparcia w ramach tego Działania było wpisanie projektu do programu rewitalizacji, a próba przygotowania go w formie GPR wiązałaby się z ryzykiem, że gmina nie zdąży tego zrobić w terminie umożliwiającym aplikowanie o fundusze z RPO WD 2014-2020. Z kolei odraczanie konkursów mogłoby grozić niedotrzymaniem zasady n+3, zgodnie z którą w każdym roku okresu programowania musi zostać rozliczona określona kwota środków.

Wśród urzędów gmin najliczniejsza jest grupa (39%), której przedstawiciele deklarują, że GPR byłby przydatny jedynie wówczas, gdy będzie to zwiększało możliwości finansowania z FEDS 2021-2027. Potwierdza to, wskazywaną również w wywiadach jakościowych, funkcję programów rewitalizacji, które dla znacznego odsetka gmin stanowią przede wszystkim sposób zwiększenia dostępności finansowania, a nie przydatny instrument rozwoju lokalnego. Z kolei 31% gmin uważa GPR za przydatny sam w sobie; warto odnotować, że przedstawiciele gmin miejskich wyrażają tę opinię częściej, niż gmin miejsko-wiejskich i wiejskich.

Wykres 34: Czy w przypadku Państwa gminy byłoby przydatne przyjęcie lub zaktualizowanie do roku 2023 gminnego programu rewitalizacji (GPR)?



[44] Podobna sytuacja jest w pozostałych regionach, z wyjątkiem województwa małopolskiego (Jadach-Sepioło 2021: 35). Na dużą liczbę GPR w województwie małopolskim wpływają wymogi dotyczące finansowania rewitalizacji z programu regionalnego, określone przez Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego (IZ).

Źródło: Badanie ankietowe gmin wdrażających programy rewitalizacji [N=87]

Niewielkie zainteresowanie tworzeniem GPR w sytuacji, gdyby nie było to warunkiem uzyskania finansowania z programu regionalnego, prawdopodobnie wynika częściowo z deficytu wiedzy o możliwościach jakie daje posiadanie GPR w kształtowaniu polityki przestrzennej w gminie. Zarazem część gmin tworzyła programy rewitalizacji nie tyle jako narzędzia służące skoordynowaniu procesu rewitalizacji oraz zapewnieniu logiki tego procesu, co jako dokumenty niezbędne do ubiegania się o fundusze na zaspokojenie priorytetowych potrzeb w zakresie infrastruktury społecznej oraz budynków mieszkalnych.

Obecnie niektóre gminy uczestniczące w badaniu przygotowują GPR, ponieważ nie spodziewały się, że nie będzie środków na rewitalizację w ramach FEDS 2021-2027 i wyrażają nadzieję, że jednak ulegnie to zmianie.

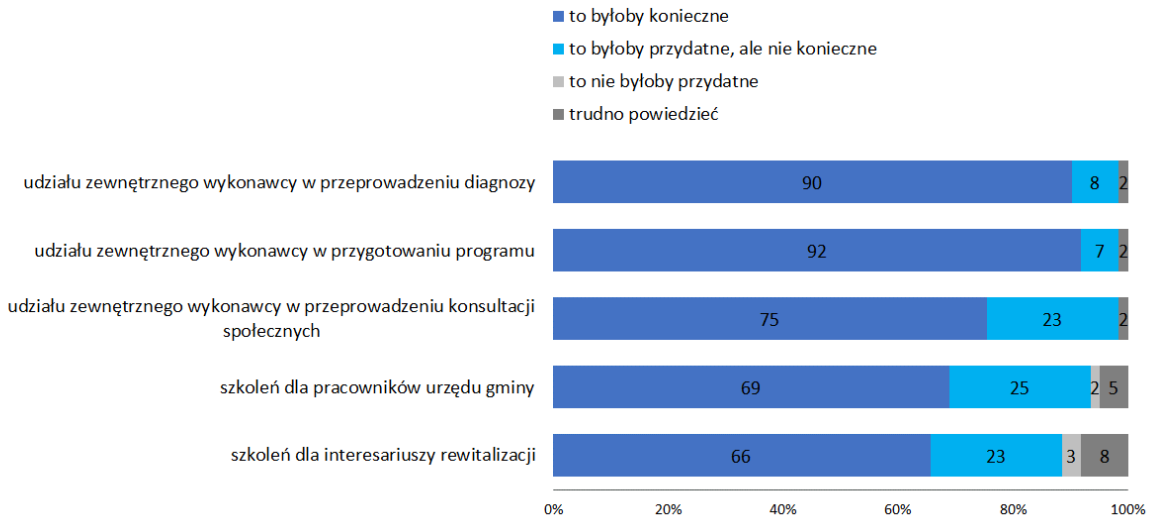
> *My przygotowujemy gminny program rewitalizacji. I tak naprawdę nie musimy tego robić, bo ustawa nie narzuca obowiązku na gminy, żeby taki program mieć, ale chcemy być gotowi, z zadaniami, (…) z różnymi rozwiązaniami, chociażby ze względu na to, że mimo wszystko liczymy, że jakieś środki się pojawią, jak nie w RPO, to może w jakichś innych funduszach czy w norweskich, czy krajowych, czy transgranicznych (…). Mogą być nawet na podobnych zasadach, jak były w poprzedniej perspektywie, ale żeby były po prostu środki*. [TIDI z przedstawicielem JST w ramach studium przypadku]

Wśród badanych gmin znalazł się też przypadek pozyskania środków na opracowanie GPR z zamiarem pozyskania funduszy unijnych z FEDS 2021-2027.

> *Dostaliśmy (…) fundusze na przygotowanie GPR-u, i nie możemy się wycofać w tej chwili, musimy ten GPR zrobić. (…) Nie mamy wyjścia, my ten GPR przygotowujemy, ale przygotujemy go w takim razie pod inne środki.* [TIDI z przedstawicielem JST w ramach studium przypadku]

Gminy, które opracowanie GPR uważają za celowe, potrzebowałyby do tego wsparcia w szerokim zakresie. Dla większości gmin niezbędny byłby udział zewnętrznego wykonawcy w przeprowadzeniu diagnozy (90%) i w przygotowaniu programu (92%). Znaczna część gmin uważa za konieczne udział zewnętrznego wykonawcy w przeprowadzeniu konsultacji społecznych (75%), realizację szkoleń dla pracowników urzędu gminy (69%), a także dla interesariuszy (66%).

Wykres 35: Czy żeby przygotować gminny program rewitalizacji, Państwa gmina potrzebowałaby:



Źródło: Badanie ankietowe gmin wdrażających programy rewitalizacji – gminy uważające przygotowanie GPR za przydatne[N=61]

3.5 Uwarunkowania rewitalizacji zewnętrzne wobec RPO WD 2014-2020

C1P4. Jakie czynniki wpływały na skuteczność wsparcia w obszarze rewitalizacji, a jakie je ograniczały?[45]

C1P14. Czy i jaki wpływ epidemia koronawirusa SARS-Cov-2 miała bądź nadal ma na proces realizacji interwencji w zakresie rewitalizacji obszarów zdegradowanych? Czy wpłynęła na skuteczność wsparcia i poziom zamierzonych efektów?

C2P5. Czy i w jakim stopniu pandemia koronawirusa wpłynęła na trwałość efektów interwencji oraz okres trwałości projektów realizowanych w ramach działań rewitalizacyjnych?

C2P6 W jakim stopniu w planowaniu, finansowaniu i wdrażaniu rewitalizacji uczestniczyli interesariusze tego procesu (podmioty inne niż gminy)? Co sprzyja ich angażowaniu, a co jest największą trudnością/przeszkodą?

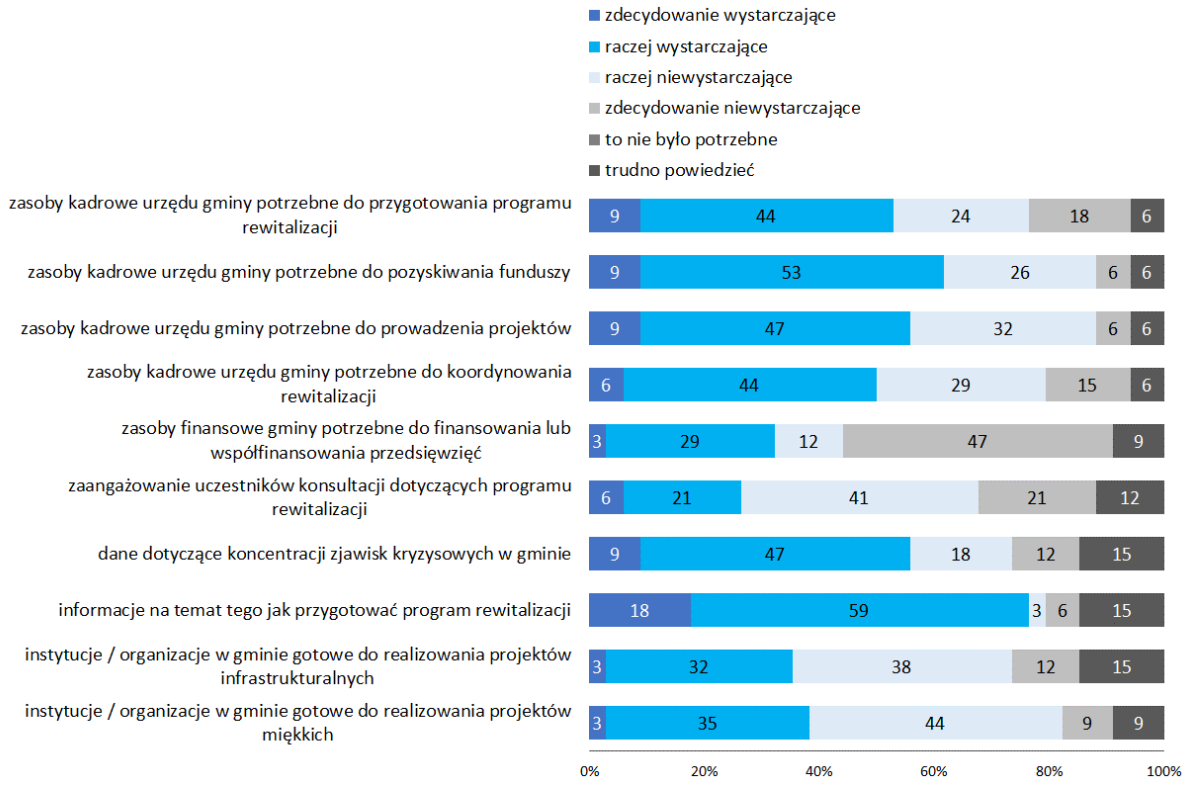
Najbardziej deficytowym zasobem przy prowadzeniu rewitalizacji są środki budżetowe gmin – 47% ankietowanych przedstawicieli urzędów gmin stwierdziło, że środki te są „zdecydowanie niewystarczające", a kolejnych 12% uznało je za „raczej niewystarczające". Z tego względu istotna była możliwość uzyskiwania, na podstawie zapisów Kontraktu Terytorialnego, dodatkowego wkładu z

[45] Pytanie uwzględniono również w rozdziale „Wspieranie rewitalizacji w ramach RPO WD 2014-2020.

budżetu państwa w finansowanie projektów rewitalizacyjnych wpisanych do programów rewitalizacji zweryfikowanych pozytywnie przez IZ RPO WD 2014-2020.

Przedstawiciele 62% gmin ocenili jako niewystarczające zaangażowanie uczestników konsultacji dotyczących programów rewitalizacji (41% „raczej" a 21% „zdecydowanie"). Z kolei przedstawiciele 53% gmin zadeklarowali, że brakowało instytucji lub organizacji gotowych do realizowania projektów miękkich (44% „raczej, 9% „zdecydowanie"). Zwraca również uwagę znaczny odsetek gmin nie dysponujących wystarczającymi zasobami kadrowymi do przygotowania programu rewitalizacji (42%) oraz jej koordynowania (44%). Z przeprowadzonych studiów przypadków wynika, że niekorzystaną konsekwencją zlecania opracowania programów rewitalizacji zewnętrznym Wykonawcom może być niepodnoszenie kompetencji pracowników urzędu gminy w tym zakresie. Najmniej powszechny okazał się natomiast deficyt informacji dotyczących tego, jak przygotować program rewitalizacji (9%).

Wykres 36: Proszę ocenić poszczególne zasoby i uwarunkowania z perspektywy dotychczasowego prowadzenia rewitalizacji w Państwa gminie – uwarunkowania inne niż wsparcie z RPO WD 2014-2020 (%)



Źródło: Badanie ankietowe gmin wdrażających programy rewitalizacji [N=87]

Problemami zgłaszanymi przez beneficjentów we wnioskach o płatność, dotyczących projektów inwestycyjnych, były przede wszystkim: konieczność zmiany projektów budowlanych w związku z wymaganiami konserwatorskimi, brak ofert w ogłaszanych przetargach lub oferty przekraczające kwotę przeznaczoną na zamówienie oraz długi czas oczekiwania na zamówione materiały budowlane. Z kolei w projektach „miękkich" powtarzającym się problemem były trudności w zrekrutowaniu

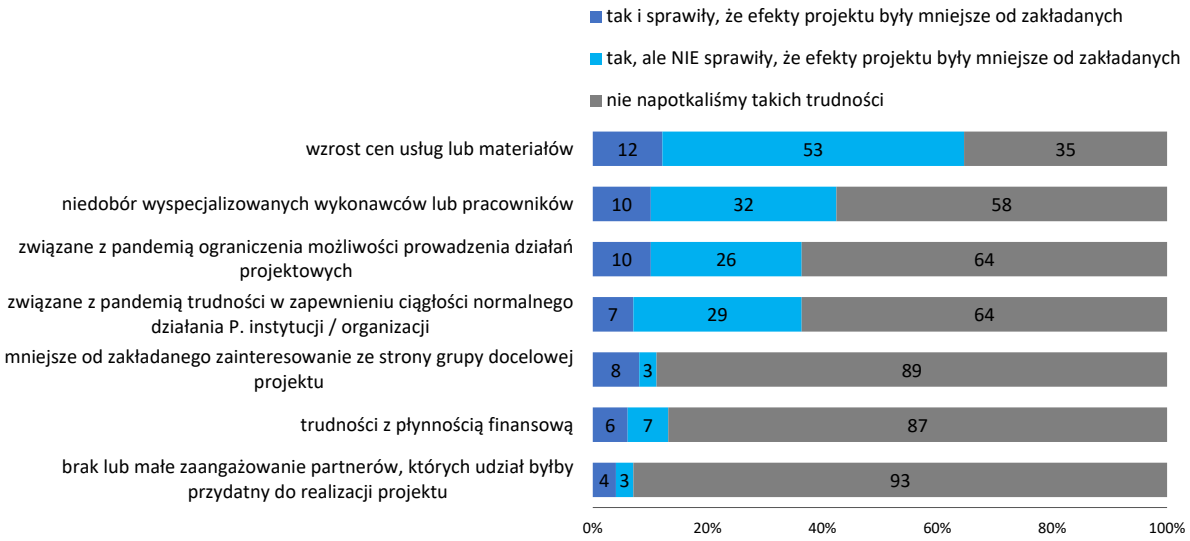
zakładanej grupy docelowej oraz przedwczesne zaprzestawanie udziału w projektach przez część uczestników [46].

Z badania ankietowego z beneficjentami wynika, że przeszkodą napotykaną przez nich najczęściej, w 65% projektów, był wzrost cen usług lub materiałów. Spośród badanych beneficjentów 43% napotkało problem niedoboru wyspecjalizowanych wykonawców lub pracowników. Przeszkody związane z pandemią znalazły się dopiero na kolejnych miejscach – były to trudności w zapewnieniu ciągłości normalnego działania instytucji lub organizacji prowadzącej projekt (36%) oraz ograniczenia możliwości prowadzenia działań projektowych (również 36%). Pozostałe przeszkody były wskazywane znacznie rzadziej.

Efekty projektów okazywały się mniejsze od oczekiwanych przez beneficjentów najczęściej na skutek wzrostu cen materiałów i usług (taka sytuacja wystąpiła w przypadku 12% projektów), niedoboru wyspecjalizowanych wykonawców lub pracowników (10%) oraz związanych z pandemią ograniczeń możliwości prowadzenia działań projektowych (10%). Z informacji uzyskanych od beneficjentów wynika, że pozostałe problemy ograniczyły skuteczność co najwyżej 9% projektów. Należy zaznaczyć, że w żadnym z Działań, dla których przeprowadzono analizę wartości wskaźników, nie stwierdzono zagrożenia nieosiągnięciem zakładanych wartości docelowych.

Przedstawione informacje, odnoszące się do ogółu objętych badaniem projektów, należy uzupełnić wskazując, że wśród beneficjentów realizujących projekty „miękkie" odsetek podmiotów, które napotkały problem mniejszego od zakładanego zainteresowania ze strony grupy docelowej wynosi 25%, a w przypadku 19% projektów problem ten spowodował zmniejszenie efektów.

Wykres 37: Czy przy realizacji projektu napotkali Państwo trudności takie jak:



[46] Źródło: przekazany przez IZ raport nr 168 z dn. 2022.02.02, podsumowujący problemy napotykane przez beneficjentów w trakcie realizacji projektów.

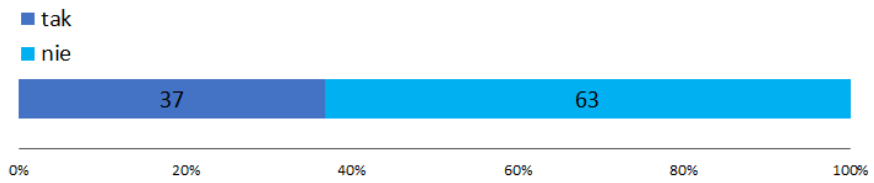
Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów [N=99]

Jako jeden z głównych mankamentów rewitalizacji w Polsce wskazywane jest zbyt wąskie grono podmiotów, które w niej aktywnie uczestniczą: „Brak podejścia partnerskiego w rewitalizacji. Zapisy ustawy o rewitalizacji, doświadczenia zachodnioeuropejskie, a także ciągle nieliczne przykłady dobrych praktyk z Polski jednoznacznie wskazują na istotną rolę podejścia partnerskiego i współpracy w rewitalizacji – nie tylko ze względów finansowych, ale przede wszystkim z uwagi na synergię, która może zaistnieć w ramach takiego podejścia."[47].

Poszerzenie grona zaangażowanych podmiotów podnosi szanse trwałego wyprowadzenia rewitalizowanego obszaru z kryzysu. Dzieje się tak z dwóch powodów. Po pierwsze dlatego, że włączenie większej liczby różnorodnych podmiotów sprzyja pełniejszej i bardziej trafnej reakcji na zjawiska kryzysowe (a tym samym większej komplementarności). Po drugie, ze względu na zwiększenie łącznego budżetu przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Jest to tym ważniejsze, że w badaniach wskazuje się nadmierne uzależnienie rewitalizacji od finansowania z RPO [48].

Spośród gmin, w których obowiązują programy rewitalizacji tylko w niespełna dwóch piątych (37%) funkcjonuje komitet rewitalizacji (obowiązkowy wyłącznie w przypadku GPR[49]) lub podobne gremium, w skład którego wchodzili również przedstawiciele interesariuszy innych niż gmina.

Wykres 38: Czy w Państwa gminie w związku z programem rewitalizacji został powołany Komitet Rewitalizacji lub podobne gremium, w skład którego wchodzili również interesariusze inni niż gmina?



Źródło: Badanie ankietowe gmin wdrażających programy rewitalizacji [N=87]

Tylko w 25% spośród gmin, w których funkcjonują komitety rewitalizacji lub kolegialne ciała pełniące te same funkcje, takie gremium spotkało się – bezpośrednio lub on-line – co najmniej raz od początku 2021 roku. W blisko 28% komitet spotkał się dawniej niż pięć lat temu, a przedstawiciele 13% gmin nawet nie byli w stanie tego ustalić. Wyniki wskazują, że udział interesariuszy w pracach komitetów rewitalizacji nie był wystarczający. Z wywiadów jakościowych przeprowadzonych w ramach studiów przypadków wynika, że gminy, które przygotowały programy rewitalizacji przede wszystkim w celu spełnienia formalnego warunku ubiegania się o fundusze w ramach Działania 6.3 nie były wystarczająco zaangażowane w zachęcanie interesariuszy do udziału w programowaniu i ocenie

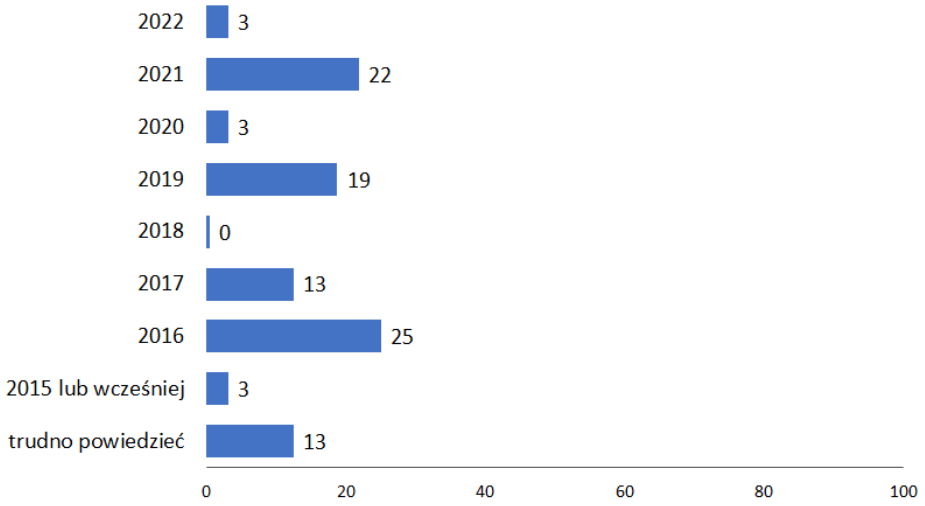
[47] W. Jarczewski, A. Kułaczkowska, *Rewitalizacja*, Warszawa – Kraków 2019, s. 18.

[48] Ibidem, s. 17.

[49] Wśród 119 pozytywnie zweryfikowanych przez IZ programów rewitalizacji gmin województwa dolnośląskiego tylko 12 to GPR.

rewitalizacji. Z drugiej strony, również część interesariuszy (zwłaszcza wspólnot mieszkaniowych) była zainteresowana rewitalizacją w zakresie obejmującym wyłącznie projekt, który bezpośrednio ich dotyczył.

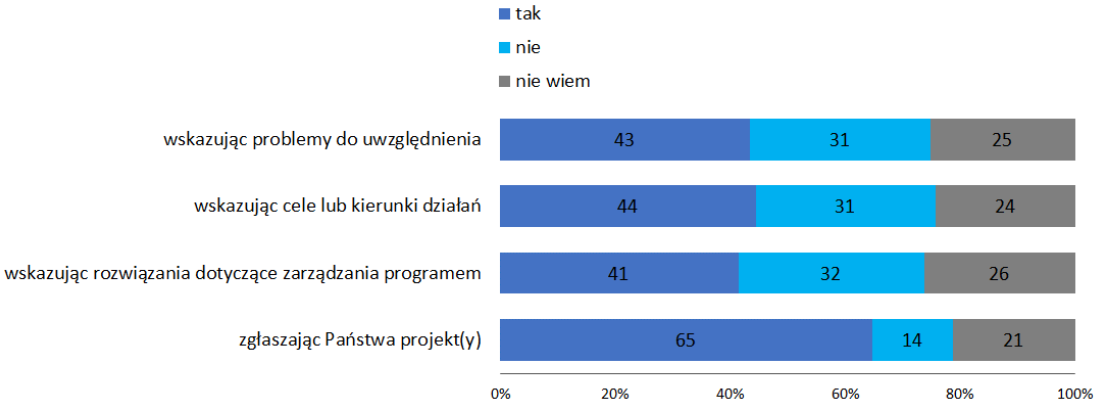
Wykres 39: W którym roku ostatnio obradował (bezpośrednio lub on-line) Komitet Rewitalizacji lub podobne gremium, w skład którego wchodzili również interesariusze inni niż gmina?



Źródło: Badanie ankietowe gmin wdrażających programy rewitalizacji [N=87]

Przedstawiciele 65% beneficjentów projektów rewitalizacyjnych potwierdzili, że reprezentowane przez nich podmioty zgłaszały projekty do uwzględnienia w ramach prac nad programami rewitalizacji. Zgłaszanie projektów było jedyną formą, w jakiej w tworzeniu programów rewitalizacji brała udział ponad połowa beneficjentów projektów rewitalizacyjnych RPO WD 2014-2020. Odsetek beneficjentów, których zaangażowanie polegało na wskazywaniu problemów do uwzględnienia w programie, wskazywaniu celów lub kierunków działań oraz wskazywaniu rozwiązań dotyczących zarządzania programem wynosił odpowiednio 43%, 44% i 41%. Zwraca uwagę również znaczny odsetek respondentów, którzy nie byli w stanie odpowiedzieć na pytanie dotyczące zaangażowania danej instytucji lub organizacji na etapie tworzenia programu rewitalizacji – w zależności od formy zaangażowania, odsetek ten wynosił od 21% do 26%. Wywiady jakościowe przemawiają za uznaniem tego za przejaw szerszego zjawiska, dotyczącego braku ciągłości działań i pamięci instytucjonalnej, w zakresie związanym z procesem rewitalizacji, części zaangażowanych w ten proces podmiotów.

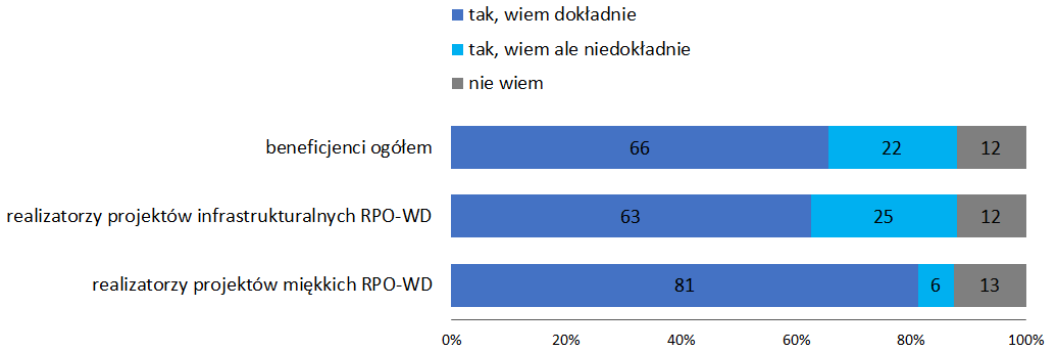
Wykres 40: Czy instytucja/organizacja, którą P. reprezentuje, brała udział w tworzeniu programu rewitalizacji obowiązującego w okresie realizacji Państwa projektu:



Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów [N=99]

Dokładną wiedzę dotyczącą granic obszaru rewitalizacji deklaruje 66% spośród ogółu beneficjentów realizujących projekty rewitalizacyjne. Odsetek ten różni się znacznie pomiędzy podmiotami realizującymi projekty infrastrukturalne a instytucjami i organizacjami prowadzącymi projekty „miękkie". W tej drugiej grupie dokładny przebieg granic obszaru rewitalizacji zna 81% podmiotów. Do braku nawet przybliżonej wiedzy na temat granic obszaru rewitalizacji przyznało się 12% spośród ogółu beneficjentów. Znajomość granic obszaru rewitalizacji nie jest wprawdzie koniecznym warunkiem wyprowadzania go z kryzysu, jednak zwiększa szanse oddolnego (tj. nie animowanego przez gminę) podejmowania współpracy pomiędzy różnymi zaangażowanymi podmiotami. Ponadto w przypadku projektów miękkich znajomość granic obszaru rewitalizacji jest ważna z perspektywy właściwego rekrutowania mieszkańców tego obszaru do udziału w projektach.

Wykres 41: Czy wie P. jakie są granice obszaru rewitalizacji, na którym był realizowany Państwa projekt?

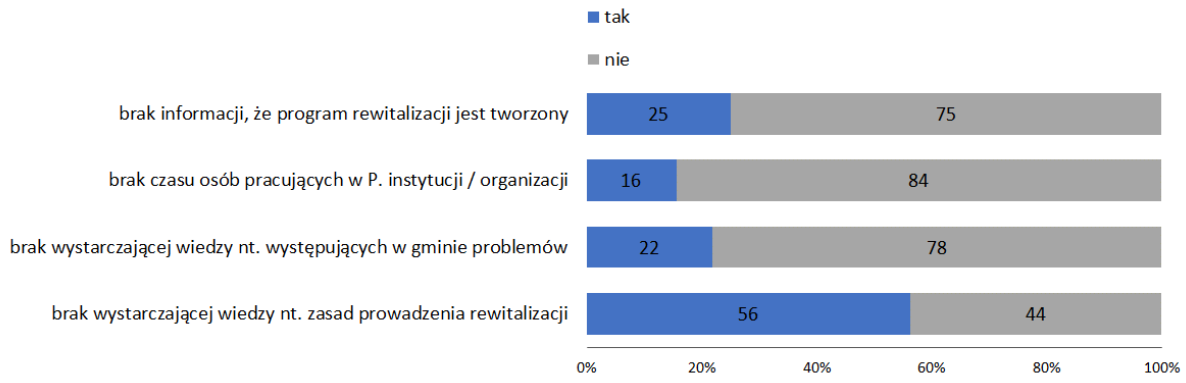


Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów [N=99]

Zdecydowanie najczęstszą okolicznością, która ograniczała zaangażowanie beneficjentów w tworzenie programów rewitalizacji był – wskazany przez 56% – brak wystarczającej wiedzy na temat prowadzenia rewitalizacji. Spośród badanych beneficjentów 25% wskazało jako przyczynę brak informacji o tym, że program jest tworzony, a niewiele mniejszy odsetek (22%) – brak wystarczającej

wiedzy na temat występujących w gminie problemów. Ograniczeniem występującym najrzadziej, w przypadku 16% beneficjentów, był brak czasu.

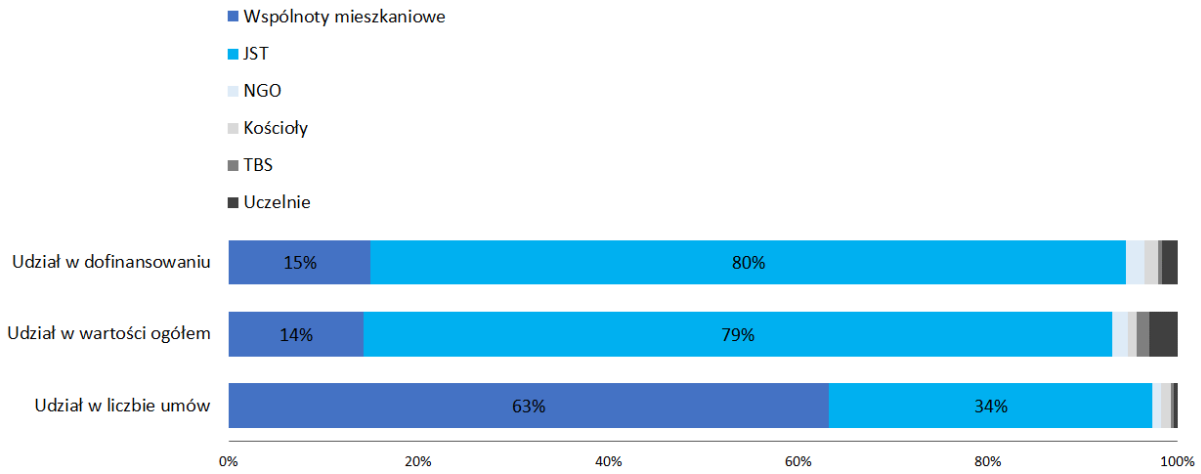
Wykres 42: Czy zaangażowanie instytucji/organizacji, którą P. reprezentuje, w tworzenie programu rewitalizacji, ograniczały:



Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów [N=99]

Spośród projektów, na których finansowanie zostały podpisane umowy w ramach Działania 6.3, gminy realizują 34%, natomiast 63% stanowią projekty złożone przez wspólnoty mieszkaniowe. Z kolei pod względem udziału w łącznej kwocie dofinansowania z Działania 6.3 oraz w łącznym budżecie projektów, które uzyskały wsparcie, dominują projekty złożone przez gminy, których udział stanowi 80% – natomiast udział projektów wspólnot mieszkaniowych wynosi w tym przypadku 15%. Projekty składane w ramach Działania 6.3 przez podmioty inne niż gminy oraz wspólnoty mieszkaniowe pod każdym względem stanowią marginalny odsetek.

Wykres 43: Udział projektów w ramach Działania 6.3 w zależności od typu beneficjenta[50] - w łącznej kwocie dofinansowania z RPO WD 2014-2020, łącznej wartości projektów oraz łącznej liczbie umów w ramach tego Działania



Źródło: Obliczenia na podstawie danych IZ RPO WD [N=99]

[50] Ze względu na czytelność wykresu pominięto etykiety z wartościami <5%.

3.6 Wspieranie rewitalizacji w ramach RPO WD 2014-2020

C1P3. Jak oceniana jest logika interwencji w zakresie wspierania zdiagnozowanych obszarów rewitalizacji?

C1P5. Jak należy ocenić trafność interwencji realizowanych w obszarach rewitalizacji?

C1P13. Jakich działań zabrakło w kontekście zdiagnozowanych potrzeb?

C1P7. Czy wybrane instrumenty wsparcia i rozwiązania okazały się odpowiednie do problemów zidentyfikowanych na obszarach zdegradowanych?

C2P1. Czy założenia przyjęte w ramach RPO WD zapewniają właściwą komplementarność działań w kontekście potrzeb społecznych zidentyfikowanych na obszarach rewitalizowanych?

C1P4. Jakie czynniki wpływały na skuteczność wsparcia w obszarze rewitalizacji, a jakie je ograniczały?

3.6.1 Zakres i wielkość wsparcia

Zarówno w RPO WD 2014-2020, jak i w strategii rozwoju województwa[51] jednoznacznie wskazano potrzebę prowadzenia rewitalizacji. Jednym za szczegółowych celów osi priorytetowej 6 RPO WD 2014-2020 jest „Kompleksowa rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich i wiejskich, w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym". Z kolei cel operacyjny 1.4 strategii rozwoju województwa przewiduje „Wspieranie rozwoju i rewitalizacja zdegradowanych obszarów wiejskich i miejskich". W RPO WD 2014-2020 uzasadniając potrzebę interwencji podkreślono znaczną skalę oraz wieloaspektowość degradacji ogarniętych kryzysem obszarów. Zarazem w obu dokumentach potrzeby regionu w zakresie rewitalizacji zostały określone na tyle ogólnie, że trudno przyjąć je jako punkt odniesienia przy ocenie trafności interwencji.

Zakres wsparcia przedsięwzięć rewitalizacyjnych przewidziany w RPO WD 2014-2020 dotyczył zarówno zjawisk przestrzenno-funkcjonalnych, technicznych oraz środowiskowych, jak i społecznych – a zatem wszystkich rodzajów zjawisk kryzysowych, na których przezwyciężaniu może polegać rewitalizacja. Zastrzeżeń nie budzi również przyjęte w RPO WD 2014-2020 założenie, zgodnie z którym również przedsięwzięcia inwestycyjne mogą służyć przezwyciężaniu negatywnych zjawisk społecznych.

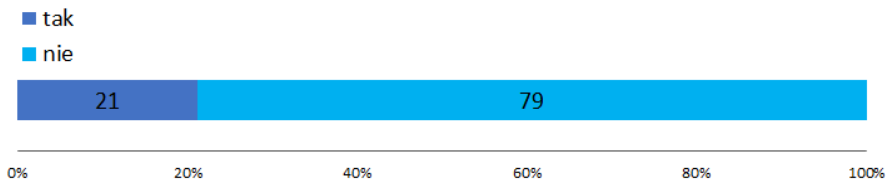
Zakres powiązanego z rewitalizacją wsparcia z RPO WD 2014-2020 odpowiadał priorytetom inwestycyjnym wskazanym w (opublikowanych już po przyjęciu programu) wytycznych Ministra

[51] Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, *Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego 2030*, Wrocław 2018.

Rozwoju, jako „priorytety bezpośrednio związane z rewitalizacją w ramach regionalnych programów operacyjnych”[52]. **Za mankament zarówno RPO WD 2014-2020**, jak i wspomnianych wytycznych, **należy jednak uznać nieuwzględnienie interwencji dotyczącej edukacji**[53]. W *Ustawie o rewitalizacji* niski poziom edukacji jest wskazany bezpośrednio, jako jedno ze zjawisk kryzysowych w sferze społecznej, których koncentracja na danym obszarze może stanowić przesłankę przemawiającą za uznaniem go za obszar zdegradowany. W badaniu ankietowym przedstawiciele co piątej gminy wskazali, że obszar rewitalizacji przed jej rozpoczęciem wyróżniał się szczególnym natężeniem tego problemu. Niska jakość lub dostępność edukacji była także problemem wskazywanym w części programów rewitalizacji. Problem ten przekłada się na niską jakość kapitału społecznego, zwiększa zagrożenie bezrobociem, a także obniża atrakcyjność danej okolicy dla rodzin z dziećmi.

Spośród badanych beneficjentów 79% nie dostrzegało działań, które byłyby przydatne w ramach realizowanego przez nich projektu, ale nie mogły zostać zrealizowane ze względu na brak możliwości uzyskania dofinansowania w potrzebnym zakresie z RPO WD 2014-2020. W nielicznej grupie beneficjentów, którzy napotkali takie ograniczenie, powtarzało się wskazanie, że dotyczyło ono braku możliwości uzyskania funduszy na zagospodarowanie terenu wokół budynku mieszkalnego.

Wykres 44: Czy w P. projekcie przydatne byłyby jakieś działania prowadzone na obszarze rewitalizacji, których projekt nie obejmował, ponieważ nie mogły zostać dofinansowane z RPO WD 2014-2020?



Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów [N=99]

Wśród przedstawicieli gmin prowadzących rewitalizację, opinie dotyczące zakresu przedsięwzięć, na które można było uzyskać finansowanie z RPO WD 2014-2020, były nieco częściej pozytywne (43%), niż negatywne (37%). Wskazywane braki w tym zakresie dotyczyły m.in. budowy mieszkań komunalnych, ale także przedsięwzięć, których zasadność z perspektywy rewitalizacji wydaje się wątpliwa, np. odbudowa ratusza na potrzeby administracyjne.

Z kolei wielkość finansowania zdecydowanie więcej respondentów (51%) uznało za niewystarczającą, niż za wystarczającą (34%). W ocenie respondentów zbyt mało było przede wszystkim środków na

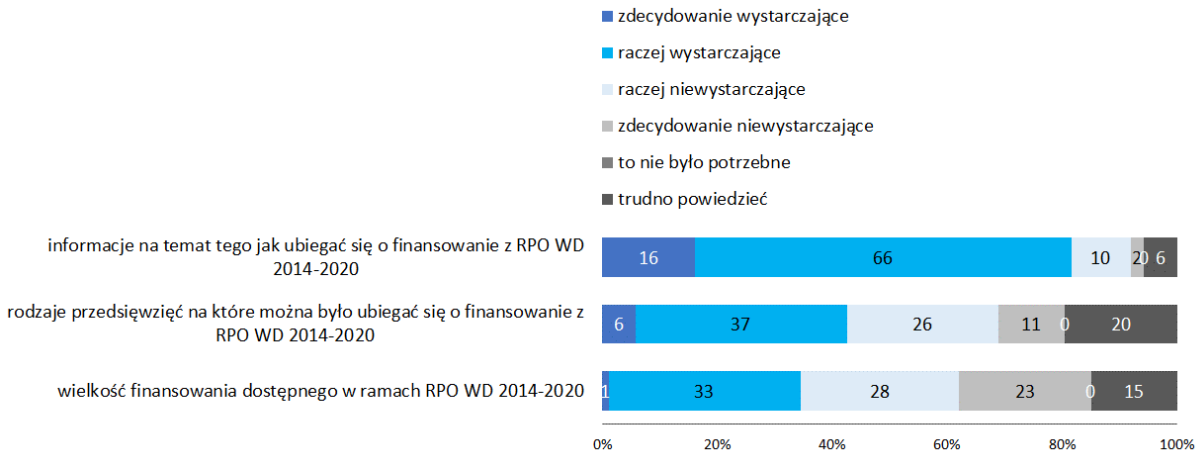
[52] Oba te dokumenty brały pod uwagę zapisy *Umowy partnerstwa*, przyjętej w maju 2014 roku (por. s. 206 Umowy).

[53] Tj. prowadzonej w ramach priorytetu inwestycyjnego EFRR 10a oraz priorytetów inwestycyjnych EFS 10i, 10iii oraz 10 iv.

remonty budynków (przez część respondentów nazywane rewitalizacją), w tym budynków użyteczności publicznej oraz na inwestycje drogowe.

Przedstawiciele gmin prowadzących rewitalizację zapytani o uwarunkowania tego procesu związane z RPO WD 2014-2020 najbardziej pozytywnie ocenili informacje na temat możliwości ubiegania się o finansowanie z RPO WD 2014-2020. Przedstawiciele 82% urzędów gmin objętych badaniem ankietowym uznali takie informacje za wystarczające.

Wykres 45: Proszę ocenić poszczególne zasoby i uwarunkowania z perspektywy dotychczasowego prowadzenia rewitalizacji w Państwa gminie – uwarunkowania związane ze wsparciem z RPO WD 2014-2020 (%)



Źródło: Badanie ankietowe gmin wdrażających programy rewitalizacji [N=87]

3.6.2 Mechanizmy zapewniające kompleksowość oraz integrację

Oceniając adekwatność rozwiązań przyjętych w RPO WD 2014-2020 z perspektywy potrzeby przezwyciężania wieloaspektowego kryzysu obszarów zdegradowanych w województwie dolnośląskim, należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że **zabrakło mechanizmów zapewniających wystarczającą kompleksowość oraz integrację przedsięwzięć rewitalizacyjnych**. Tymczasem idea rewitalizacji opiera się na założeniu, że ze względu na wieloaspektowy charakter kryzysu występującego na obszarach zdegradowanych, oraz na fakt, że zjawiska kryzysowe wzajemnie się wzmacniają, tworząc „spiralę degradacji", konieczna jest interwencja całościowa (oddziałująca na różne sfery), a efektywność tej interwencji zależy od jej koordynacji.

Wbrew oczekiwaniom, **integracji nie zapewniły programy rewitalizacji** (tylko część programów spełniła tę funkcję). Wynikało to z szeregu przyczyn. Część gmin tworzyła programy rewitalizacji nie tyle jako narzędzia służące skoordynowaniu procesu rewitalizacji oraz zapewnieniu logiki tego procesu, co jako **dokumenty niezbędne do ubiegania się o fundusze na zaspokojenie priorytetowych potrzeb w zakresie infrastruktury społecznej oraz budynków mieszkalnych**.

Zmniejszało to adekwatność pomiędzy zdiagnozowanymi problemami i celami sformułowanymi w programach rewitalizacji a wpisanymi do tych programów przedsięwzięciami, a tym samym obniżało skuteczność RPO WD 2014-2020 w zaspokajaniu potrzeb regionu dotyczących przezwyciężania wieloaspektowego kryzysu zdegradowanych obszarów.

Adekwatność tę w części gmin obniżał także **niski priorytet przedsięwzięć z zakresu integracji społecznej** w porównaniu z priorytetem nadawanym inwestycjom służącym w widoczny sposób znacznej części mieszkańców (a zatem także: wyborców) danej gminy oraz **deficyt zaangażowanych w rewitalizację interesariuszy dysponujących potencjałem potrzebnym do przezwyciężania zjawisk kryzysowych w sferze społecznej**. **Znaczna część projektów wpisanych do programów rewitalizacji nie uzyskiwała dofinansowania** i w związku z tym nie była realizowana. Wpływał na to fakt, że **najbardziej deficytowym zasobem gmin przy prowadzeniu rewitalizacji były ich środki budżetowe**[54].

Integracji przedsięwzięć rewitalizacyjnych dotyczących różnego rodzaju zjawisk kryzysowych **nie sprzyjało także przyjęte przez IZ RPO WD rozwiązanie polegające na wymaganiu od gmin wpisywania do programów rewitalizacji na „Listy A"**, odpowiadającej liście określonej w wytycznych Ministra Rozwoju jako „lista podstawowych, planowanych projektów i przedsięwzięć rewitalizacyjnych" , **wyłącznie projektów z zakresu Działania 6.3**. Pozostałe projekty były wpisywane na „Listę B", która odpowiadała elementowi określonemu w ministerialnych wytycznych jako „charakterystyka pozostałych rodzajów przedsięwzięć rewitalizacyjnych". W związku z czym na etapie sporządzania programu rewitalizacji mogły być zaplanowane w zdecydowanie mniejszym stopniu, niż projekty w ramach Działania 6.3 (nie wymagano nawet podania jaki podmiot będzie je realizował).

Szansę na większą integrację przynajmniej części projektów **stwarzałoby zastosowanie** rozwiązań wskazanych w wytycznych Ministra Rozwoju jako opcjonalne – przede wszystkim **projektów zintegrowanych**[55]. **IZ RPO WD nie zdecydowała się na zastosowanie takiego rozwiązania**, wymagającego pod względem wdrożeniowym, **uznając**, **że stwarzałoby to ryzyko dla wydatkowania funduszy** w tempie zgodnym z zasadami rozliczania realizacji programów operacyjnych.

Na kompleksowość rewitalizacji prowadzonej w ramach poszczególnych gmin wpłynął korzystnie mechanizm premiowania[56] projektów wpisanych do programów rewitalizacji oraz premie punktowe przyznawane za komplementarność. Oddziaływanie tych mechanizmów nie było jednak wystarczające**.**

[54] Porównaj: rozdział „Uwarunkowania rewitalizacji zewnętrzne wobec RPO WD 2014-2020".

[55] Konieczne byłoby sprecyzowanie przez IZ relacji między projektami zintegrowanymi w zakresie warunków ich wyboru i oceny lub postanowień umów o dofinansowanie projektu lub decyzji o dofinansowaniu.

[56] W ramach związanych z rewitalizacją Działań innych niż Działanie 6.3, w przypadku których wpisanie projektu do programu rewitalizacji zweryfikowanego pozytywnie przez IZ RPO WD było koniecznym warunkiem uzyskania wsparcia.

3.6.3 Podsumowanie weryfikacji logiki interwencji

Wnioski przedstawione w dwóch poprzednich rozdziałach wskazują, że spośród założeń, na których opierała się teoria interwencji RPO WD 2014-2020[57] żadne nie zostało w pełni spełnione. W szczególności, przewidziane w programie rozwiązania nie okazały się wystarczające, żeby zapewnić integrację przedsięwzięć w programach rewitalizacji (porównaj: założenie 2) oraz całościową realizację tych programów (porównaj: założenie 3). Mankamentem przyjętych rozwiązań, choć mniejszej wagi, było również niepowiązanie z rewitalizacją dostępnego w RPO WD 2014-2020 wsparcia w zakresie edukacji (porównaj: założenie 1). Skuteczność interwencji obniżały również dwa istotne uwarunkowania, które były od niej niezależne: niewystarczające fundusze gmin (porównaj: założenie 5) oraz dążenie przez część z nich nie tyle do wyprowadzania obszarów zdegradowanych z wieloaspektowego kryzysu, co do realizacji punktowych inwestycji, uznawanych za istotne ze względu na potrzeby rozwojowe danej gminy lub na oczekiwania mieszkańców (porównaj: założenie 4).

3.6.4 Uwarunkowania rozwiązań zastosowanych w RPO WD 2014-2020

Dokumentem, który stanowił bezpośredni kontekst przy realizacji działań z zakresu rewitalizacji w ramach RPO WD 2014-2020 były wydane przez Ministerstwo Rozwoju *Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020*. Treść wytycznych wynikała z rozporządzeń Unii Europejskiej dotyczących wykorzystania funduszy finansujących regionalne programy operacyjne w polskich województwach oraz z Ustawy o rewitalizacji, przyjętej w 2015 roku.

Wytyczne wskazywały, jako główne zadanie IZ RPO w zakresie rewitalizacji, „takie zaprojektowanie rozwiązań, aby umożliwić realizację skoordynowanych projektów rewitalizacyjnych obejmujących różne sfery i Działania w ramach różnych projektów inwestycyjnych" oraz zobowiązywały IZ RPO do zapewnienia, że „projekty rewitalizacyjne współfinansowane z RPO są zgodne z celami RPO i zachowują logikę interwencji w zakresie rewitalizacji".

[57] Porównaj: rozdział „Logika interwencji w zakresie wspierania rewitalizacji w ramach RPO WD 2014-2020".

W Wytycznych wskazano również:

- zachęty i ułatwienia, które IZ RPO jest zobligowana lub może zastosować w przypadku projektów rewitalizacyjnych,
- priorytety inwestycyjne, które w ramach RPO należy powiązać z rewitalizacją,
- aspekty, które IZ RPO powinna uwzględniać przy weryfikowaniu prawidłowości programów rewitalizacji.

Na to, w jakim zakresie i przy zastosowaniu jakich rozwiązań rewitalizacja była wspierana w ramach RPO WD 2014-2020, wpływ miały formalne wymagania oraz oczekiwania interesariuszy dotyczące wykorzystywania funduszy.

Po pierwsze, zasada „n+3" określająca termin końcowego rozliczenia programu operacyjnego oraz wymagania dotyczące rozliczenia określonej ilości środków w poszczególnych latach wdrażania programu (pod rygorem utracenia części funduszy) stwarza silną presję na wydatkowanie środków w szybkim tempie. Miało to wpływ na zastosowanie przez IZ RPO WD jedynie obligatoryjnych (według ministerialnych Wytycznych) sposobów premiowania projektów związanych z rewitalizacją (tj. przeznaczenie środków z EFRR w ramach priorytetu inwestycyjnego 9b[58] wyłącznie na realizację projektów rewitalizacyjnych oraz dodatkowe punkty przyznawane w trakcie oceny projektom rewitalizacyjnym), nie podejmując ryzyka zastosowania trudniejszych rozwiązań, np. projektów zintegrowanych.

Po drugie, zakres oczekiwanej przez Komisję Europejską koncentracji tematycznej (tzw. *ring fencing*), z którego wynikało m.in., że konieczne było przeznaczenie:

- co najmniej 50% środków z EFRR na osie RPO WD wspierające przedsiębiorstwa i innowacje, technologie informacyjno-komunikacyjne oraz gospodarkę niskoemisyjną, przy braku wymagań dotyczących alokacji na oś dotyczącą infrastruktury społecznej (do której należało Działanie 6.3) oraz pozostałe osie RPO WD 2014-2020 – dotyczące transportu, infrastruktury edukacyjnej i środowiska,
- co najmniej 20% środków z EFS na oś dotyczącą włączenia społecznego,
- co najmniej 5% środków z EFRR dla miast.

Pierwszy z przywołanych wymogów z perspektywy rewitalizacji nie był korzystny, ponieważ ograniczał pulę funduszy, które mogły zostać przeznaczone na związane z rewitalizacją inwestycje infrastrukturalne służące bezpośrednio przezwyciężaniu problemów społecznych. Ponadto w regionie JST zgłaszały większe zapotrzebowanie na inwestycje transportowe, niż na tworzenie infrastruktury społecznej. Z kolei wymóg drugi, zapewniający ukierunkowanie środków na przezwyciężanie

[58] *Wspieranie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności na obszarach miejskich i wiejskich.*

wykluczenia, dawał sposobność do wzmocnienia tego aspektu rewitalizacji w zakresie projektów „miękkich”. Wymóg trzeci, biorąc pod uwagę, że wymagany minimalny udział funduszy przeznaczonych na inwestycje w miastach był niewielki, z perspektywy rewitalizacji wydaje się neutralny.

Po trzecie, IZ RPO odczuwała ze strony gmin silne oczekiwanie, że środki na inwestycje (przede wszystkim infrastrukturę społeczną i budynki mieszkalne), które w RPO WD 2014-2020 zostały powiązane z rewitalizacją[59], będą dla nich dostępne. Wpłynęło to na decyzję, żeby (w odróżnieniu od okresu programowania 2007-2013) wszystkim gminom z województwa dać możliwość ubiegania się o wsparcie projektów rewitalizacyjnych.

3.6.5 Ograniczona wiedza o efektach rewitalizacji

IZ RPO WD prowadzi na bieżąco monitoring projektów (m.in. związanych z rewitalizacją) wspieranych w ramach RPO WD 2014-2020. Jedyną stwierdzoną w ramach ewaluacji **słabością tego monitoringu jest niewielka miarodajność części wskaźników** – przy czym nie są to wskaźniki opracowane przez IZ RPO WD, lecz zaczerpnięte z WLWK[60]. Z drugiej strony, istotne jest również zapewnienie, żeby ustalenie wartości wskaźników monitorowanych na bieżąco w licznych projektach nie było skomplikowane. Wskaźniki z WLWK służą nie tylko monitorowaniu RPO WD 2014-2020, ale również innych programów współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej.

Znaczna część gmin nie przywiązuje odpowiedniej wagi lub nie ma potrzebnych zasobów do monitorowania całościowych efektów rewitalizacji. Stąd często opinie o efektach rewitalizacji nie są oparte na konkretnych danych. **W tym zakresie IZ ma jednak niewielkie możliwości oddziaływania.** Rozwiązaniem wartym rozważenia byłoby wymaganie od gmin corocznego publikowania sprawozdań obejmujących aktualne wartości (przynajmniej kluczowych) wskaźników, których wyjściowy poziom kwalifikował do rewitalizacji dany obszar, w zestawieniu z wartościami dla całej gminy. Ponieważ na wartości wskaźników mogą wpływać również uwarunkowania zewnętrzne, o postępie świadczyła by nie tyle sama zmiana wartości wskaźników, co zmiana dystansu jaki pod względem ich wartości dzieli obszar rewitalizacji od całej gminy. Zgodnie z proponowanym do rozważenia rozwiązaniem, IZ wymagałaby od gmin, będących beneficjentami, przedstawienia sprawozdania z wdrażania programu rewitalizacji za ostatni zakończony rok. Przy tym nie byłoby wymagane uzyskanie poprawy pod względem wartości wskaźników, żeby nie obarczać gmin nadmiernym ryzykiem nierozliczenia projektów ani nie stwarzać presji, która mogłaby w niezamierzony sposób wzmacniać gentryfikację

[59] Poprzez uczynienie wpisania projektu do programu rewitalizacji warunkiem otrzymania wsparcia z Działania 6.3.

[60] https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/media/37797/Zalacznik_1_Wspolna_lista_wskaznikow_kluczowych_EFRR_EF.pdf

(ponieważ odpływ osób, których dotyczą problemy społeczne, poza granice obszaru rewitalizacji powodowałby pozorną poprawę wartości wskaźników).

Powyższe podsumowanie koncentruje się na mankamentach i ograniczeniach wspierania rewitalizacji w ramach RPO WD 2014-2020 ze względu na przydatność takich ustaleń do sformułowania rekomendacji dotyczących działań podejmowanych w okresie programowania 2021-2027[61].

4 Wnioski i rekomendacje

[61] Do momentu zakończenia prac nad raportem projekt Programu Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021-2027 przyjęty przez Zarząd Województwa w dniu 15 marca 2022 został przekazany do Komisji Europejskiej.

Tabela 8: Wnioski i rekomendacje

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny
1) Procesy rewitalizacji wspierane w ramach RPO WD 2014-2020 nie były wystarczająco kompleksowe i komplementarne. Mankament ten występował już w przypadku części programów rewitalizacji, w których projekty nie „pokrywały" w wystarczającym stopniu celów, wynikających z diagnozy zjawisk kryzysowych. Ponadto w ramach części programów realizowane były tylko nieliczne projekty, wbrew idei rewitalizacji jako kompleksowego procesu wyprowadzania obszarów zdegradowanych z kryzysu. Wsparcie z programu regionalnego ma kluczowe znaczenie w zaspokajaniu potrzeb w zakresie rewitalizacji. (s. 51-53, 61-72, 65-72, 86-88)	1) Wskazane jest podejmowanie decyzji dotyczących finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych na danym obszarze odnośnie grupy powiązanych ze sobą projektów, wskazanych w programie rewitalizacji danej gminy, zamiast odnośnie poszczególnych projektów. Warunkami koniecznymi przyznania dofinansowania powinny być: • obecność wszystkich projektów z grupy w aktualnym programie rewitalizacji danej gminy • pozytywna ocena zawartej w danym programie rewitalizacji delimitacji obszaru zdegradowanego oraz diagnozy występujących na tym obszarze zjawisk kryzysowych • pozytywna ocena trafności przedsięwzięć należących do rozpatrywanej grupy projektów wobec zdiagnozowanych na danym obszarze zjawisk kryzysowych • pozytywna ocena komplementarności pomiędzy	IZ FEDS 2021-2027	Możliwe są dwa warianty wdrożenia rekomendacji: a) zastosowanie trybu pozakonkurencyjnego, na przykład poprzez zastosowanie dodatkowego[62] „Innego Instrumentu Terytorialnego", który obejmowałby obszar ustalony na podstawie zaakceptowanych przez IZ gminnych programów rewitalizacji (GPR pełniłyby rolę tzw. „planów działań" tego instrumentu) b) zastosowanie procedury konkurencyjnej, w której oceniana byłaby zbiorczo grupa powiązanych projektów. Sposobem wdrożenia rekomendacji jest wpisanie wybranego rozwiązania do dokumentów programowych FEDS 2021-2027, po konsultacjach z interesariuszami.	31 marca 2023 roku	Programowa - operacyjna	Rozwój regionalny i lokalny	FEDS 2021-2027

[62] W stosunku do przewidzianego w projekcie FEDS 2021-2027 z 15 marca 2022 roku.

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny
	projektami należącymi do danej grupy.						
2) Zakres powiązanego z rewitalizacją wsparcia z RPO WD 2014-2020 był zbyt wąski w stosunku do katalogu zjawisk kryzysowych wskazanych w *Ustawie o rewitalizacji* oraz diagnozowanych w programach rewitalizacji. Brakowało wsparcia ukierunkowanego na podnoszenie jakości lub dostępności edukacji. (s. 85)	2) Rozszerzenie w FEDS 2021-2027, w porównaniu z RPO WD 2014-2020, zakresu przedsięwzięć, które mogą uzyskać dofinansowanie z programu regionalnego w ramach wspierania rewitalizacji obszarów zdegradowanych. Zakres ten powinien zostać poszerzony o przedsięwzięcia na rzecz podnoszenia jakości edukacji oraz zwiększania jej dostępności.	IZ FEDS 2021-2027	W dokumentach programowych dotyczących FEDS 2021-2027 należy umieścić zapisy wyznaczające zakres przedsięwzięć (na poziomie Priorytetów programu lub bardziej szczegółowym), które mogą uzyskiwać wsparcie na zasadach dotyczących wspierania przedsięwzięć rewitalizacyjnych[63]. Zakres ten powinien obejmować m.in. przedsięwzięcia służące realizacji Celu Polityki 4 f[64].	31 marca 2023 roku	Programowa - operacyjna	Rozwój regionalny i lokalny	FEDS 2021-2027
3) Beneficjenci realizujący projekty rewitalizacyjne, a zatem będący interesariuszami rewitalizacji, jako ograniczenie swojego udziału w tworzeniu programów rewitalizacji wskazywali najczęściej brak	3) Podniesienie wiedzy pracowników urzędów gmin oraz potencjalnych interesariuszy w zakresie rewitalizacji, w szczególności tworzenia GPR, poprzez zapewnienie szkoleń i doradztwa.	IZ FEDS 2021-2027	Przeprowadzenie szkoleń oraz wsparcia doradczego przy tworzeniu programów rewitalizacji. Zwrócenie szczególnej uwagi na elementy różniące GPR od „zwykłych" programów rewitalizacji (procedura przyjmowania programu, dodatkowe instrumenty) oraz	30 czerwca 2023 roku	Programowa - operacyjna	Rozwój regionalny i lokalny	FEDS 2021-2027

[63] Zasady te będą zależały od sposobu wdrożenia rekomendacji nr 1.

[64] „Wspieranie równego dostępu do dobrej jakości, włączającego kształcenia i szkolenia oraz możliwości ich ukończenia, w szczególności w odniesieniu do grup w niekorzystnej sytuacji, od wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem przez ogólne i zawodowe kształcenie i szkolenie, po szkolnictwo wyższe, a także kształcenie i uczenie się dorosłych, w tym ułatwianie mobilności edukacyjnej dla wszystkich i dostępności dla osób z niepełnosprawnościami".

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny
wystarczającej wiedzy na jej temat. Począwszy od roku 2024, rewitalizacja może być prowadzona wyłącznie na podstawie GPR, których przygotowanie jest bardziej wymagające, niż w przypadku „zwykłych" programów rewitalizacji. (s. 75, 83)			na elementy będące słabą stroną dotychczasowych procesów rewitalizacyjnych (faktyczna komplementarność oraz monitorowanie efektów). Program szkoleń powinien obejmować m.in. prezentację dobrych praktyk w zakresie programowania rewitalizacji. W celu zwiększenia dostępności szkoleń i doradztwa, powinny być prowadzone n.in. w formie zdalnej oraz hybrydowej (tj. częściowo stacjonarnie a częściowo zdalnej).				
4) Fundusze, jakie mogą zostać przeznaczone na przedsięwzięcia rewitalizacyjne w ramach FEDS 2021-2027 są niewielkie w stosunku do potrzeb deklarowanych przez potencjalnych beneficjentów. Pod względem koncentracji zjawisk kryzysowych w możliwej do jednoznacznego	4) Skoncentrowanie wsparcia przyznawanego z programu regionalnego na rewitalizację obszarową, poprzez ograniczenie[65] liczby gmin, które będą mogły ubiegać się o wsparcie. Odstąpienie od wymogu prowadzenia rewitalizacji obszarowej jako warunku otrzymania z programu regionalnego funduszy na realizację projektów infrastrukturalnych, na	IZ FEDS 2021-2027	W dokumentach programowych dotyczących FEDS 2021-2027 należy umieścić zapisy ograniczające liczbę gmin, dla których dostępne będzie wsparcie rewitalizacji z programu regionalnego – na przykład do gmin (lub ewentualnie: miast powiatowych), które opracują GPR do końca 2023 roku.	31 marca 2023 roku	Programowa - strategiczna	Rozwój regionalny i lokalny	FEDS 2021-2027

[65] W FEDS 2021-2027, w porównaniu z RPO WD 2014-2020.

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny
wyodrębnienia części gminy, a także potencjału potrzebnego do wyprowadzania obszarów zdegradowanych z wieloaspektowego kryzysu, miasta (zwłaszcza większe) są bardziej odpowiednimi gminami do prowadzenia rewitalizacji. (s. 42-43, 75, 77)	które gminy zgłaszają szczególnie duże zapotrzebowanie[66]. Zapewnienie możliwie dużej puli środków na finansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych.		W przypadku zastosowania wariantu a) rekomendacji nr 1, zawężenia tego można dokonać ustalając zakres stosowania tzw. „Innego Instrumentu Terytorialnego", wspomnianego w sposobie wdrożenia tej rekomendacji. Ustalenie i zapisanie w dokumentach programowych FEDS 2021-2027 alokacji na realizację Celu Polityki 5 i[67] na maksymalnym możliwym poziomie.				

[66] Z zakresu odpowiadającego Działaniu 6.3 RPO WD 2014-2020.

[67] „Wspieranie zintegrowanego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego, kultury, dziedzictwa naturalnego, zrównoważonej turystyki i bezpieczeństwa na obszarach miejskich"

5 Spis schematów, tabel i wykresów

Schematy:

Schemat 1: Uproszczony schemat przebiegu badania 28

Schemat 2: Logika interwencji RPO WD 2014-2020 w zakresie wspierania rewitalizacji 33

Tabele:

Tabela 1: Liczba i wartość poszczególnych typów projektów dofinasowanych w ramach Działania 6.3 23

Tabela 2: Typy i wartość projektów zrealizowanych w ramach Działania 6.3 w gminach miejskich 24

Tabela 3: Typy i wartość projektów zrealizowanych w ramach Działania 6.3 w gminach miejsko wiejskich 25

Tabela 4: Typy i wartość projektów zrealizowanych w ramach Działania 6.3 w gminach wiejskich 25

Tabela 5: Liczebność badanych populacji i prób badawczych..... 28

Tabela 6: Docelowe, prognozowane i osiągnięte wartości wskaźników Działania 6.3 35

Tabela 7: P12 Czy działania prowadzone w ramach rewitalizacji poprawiły sytuację na objętym nią obszarze pod względem… - % odpowiedzi twierdzących w podziale ze względu na typ gminy..... 42

Tabela 8: Wnioski i rekomendacje 92

Wykresy:

Wykres 1: Procentowy rozkład projektów dofinasowanych w ramach Działania 6.3 ze względu na rodzaj programu rewitalizacji, z którego pochodzi projekt..... 22

Wykres 2: Wartość projektów oraz dofinasowania w ramach Działania 6.3 [%] przeznaczona na poszczególne typy projektów..... 23

Wykres 3: Projekty wybrane do dofinasowania oraz projekty zakończone w ramach Działania 6.3 ze względu na typ gminy będącej miejscem realizacji projektu 24

Wykres 4: Prognozowane i osiągnięte wartości wskaźników Działania 6.3 jako % wartości docelowych 36

Wykres 5: Czy Państwa projekt poprawił sytuację na obszarze rewitalizacji pod względem: 38

Wykres 6: Czy Państwa projekt poprawił sytuację na obszarze rewitalizacji pod względem: 39

Wykres 7: Czy Państwa projekt poprawił sytuację na obszarze rewitalizacji pod względem: 39

Wykres 8: Czy działania prowadzone w ramach rewitalizacji poprawiły sytuację na objętym nią obszarze pod względem: 41

Wykres 9: Czy 5 lat temu na obszarze rewitalizacji następujące problemy występowały z większym natężeniem niż na pozostałym obszarze gminy? Czy działania prowadzone w ramach rewitalizacji poprawiły sytuację na objętym nią obszarze pod względem: 45

Wykres 10: Czy jest potrzeba kontynuacji działań realizowanych w ramach Państwa projektu na obszarze rewitalizacji po zakończeniu finasowania z RPO WD 2014-2020? P22 Czy po zakończeniu finansowania z RPO WD 2014-2020 działania realizowane w ramach Państwa projektu będą najprawdopodobniej kontynuowane na obszarze rewitalizacji? 47

Wykres 11: Czy liczba mieszkańców obszaru rewitalizacji zainteresowanych korzystaniem z obiektu / infrastruktury wybudowanej lub zmodernizowanej w ramach Państwa projektu: 48

Wykres 12: Czy dotychczasowa rewitalizacja przyczyniła się do: 49

Wykres 13: Czy dotychczasowa rewitalizacja przyczyniła się do: 50

Wykres 14: Czy Państwa gmina w związku z programem rewitalizacji zastosowała poniższe rozwiązania? 50

Wykres 15: Jaki był (szacunkowy) procentowy udział poszczególnych źródeł w finansowaniu dotychczas zrealizowanych przedsięwzięć w ramach programu rewitalizacji – średnia i mediana procentowego udziału poszczególnych źródeł. 52

Wykres 16: Czy gdyby nie uzyskali Państwo wsparcia na realizację projektu z RPO WD 2014-2020, to Państwa projekt najprawdopodobniej: 52

Wykres 17: Czy w związku z nieotrzymaniem dotacji w tym z konkursie RPO WD 2014-2020 Państwa projekt: 53

Wykres 18: Czy gdyby zamiast dotacji z RPO WD 2014-2020 mieliby Państwo możliwość otrzymania funduszy na realizację projektu wyłącznie w formie preferencyjnej pożyczki, to państwa projekt najprawdopodobniej: 54

Wykres 19: Czy 5 lat temu na obszarze rewitalizacji następujące problemy występowały z większym natężeniem niż na pozostałym obszarze gminy? (%) 56

Wykres 20: Czy 5 lat temu na obszarze rewitalizacji następujące problemy występowały z większym natężeniem niż na pozostałym obszarze gminy? (%) 58

Wykres 21: Uwzględnianie problemów zdiagnozowanych na obszarach rewitalizacji w celach lub kierunkach działań wskazywanych w programach rewitalizacji 60

Wykres 22: Pokrycie celów lub kierunków działań wskazywanych w programach rewitalizacji projektami wpisywanymi na listy stanowiące element tych programów 62

Wykres 23: Udział (%) projektów z poszczególnych zakresów na listach stanowiących element programów rewitalizacji 63

Wykres 24: Ile projektów wpisanych do Programu rewitalizacji w Państwa gminie (%) 64

Wykres 25: Czy inwestycja w ramach Państwa projektu jest zlokalizowana: 64

Wykres 26: Czy zgodnie z założeniami Państwa projektu był on skierowany: 65

Wykres 27: Jaką część osób korzystających z Państwa projektu stanowili (dotychczas) mieszkańcy obszaru rewitalizacji? 65

Wykres 28: Czy do programu rewitalizacji został wpisany (co najmniej jeden) inny projekt, którego przeprowadzenie miało umożliwić albo ułatwić osiągnięcie celów Państwa projektu? 68

Wykres 29: Czy (co najmniej jeden) wpisany do programu rewitalizacji projekt infrastrukturalny, którego przeprowadzenie miało umożliwić albo ułatwić osiągnięcie celów Państwa projektu, został zrealizowany? 70

Wykres 30: Czy (co najmniej jeden) wpisany do programu rewitalizacji projekt „miękki", którego przeprowadzenie miało umożliwić albo ułatwić osiągnięcie celów Państwa projektu, został zrealizowany? 70

Wykres 31: Czy w przypadku (przynajmniej niektórych) projektów realizowanych w Państwa gminie przy wsparciu z RPO WD 2014-2020, służących poprawie sytuacji na obszarze rewitalizacji występowała komplementarność pomiędzy projektami finansowanymi z EFRR a projektami finansowanymi z EFS? 72

Wykres 32: Dlaczego wśród projektów realizowanych w Państwa gminie przy wsparciu z RPO WD 2014-2020, służących poprawie sytuacji na obszarze rewitalizacji, nie było komplementarności pomiędzy projektami EFRR a projektami EFS? 72

Wykres 33: Gdyby Państwa projekt nie został wpisany do programu rewitalizacji, to czy: 73

Wykres 34: Czy w przypadku Państwa gminy byłoby przydatne przyjęcie lub zaktualizowanie do roku 2023 gminnego programu rewitalizacji (GPR)? 75

Wykres 35: Czy żeby przygotować gminny program rewitalizacji, Państwa gmina potrzebowałaby: .. 77

Wykres 36: Proszę ocenić poszczególne zasoby i uwarunkowania z perspektywy dotychczasowego prowadzenia rewitalizacji w Państwa gminie – uwarunkowania inne niż wsparcie z RPO WD 2014-2020 (%) 78

Wykres 37: Czy przy realizacji projektu napotkali Państwo trudności takie jak: 79

Wykres 38: Czy w Państwa gminie w związku z programem rewitalizacji został powołany Komitet Rewitalizacji lub podobne gremium, w skład którego wchodzili również interesariusze inni niż gmina? 80

Wykres 39: W którym roku ostatnio obradował (bezpośrednio lub on-line) Komitet Rewitalizacji lub podobne gremium, w skład którego wchodzili również interesariusze inni niż gmina?..... 81

Wykres 40: Czy instytucja/organizacja, którą P. reprezentuje, brała udział w tworzeniu programu rewitalizacji obowiązującego w okresie realizacji Państwa projektu:..... 82

Wykres 41: Czy wie P. jakie są granice obszaru rewitalizacji, na którym był realizowany Państwa projekt? 82

Wykres 42: Czy zaangażowanie instytucji/organizacji, którą P. reprezentuje, w tworzenie programu rewitalizacji, ograniczały: 83

Wykres 43: Udział projektów w ramach Działania 6.3 w zależności od typu beneficjenta - w łącznej kwocie dofinansowania z RPO WD 2014-2020, łącznej wartości projektów oraz łącznej liczbie umów w ramach tego Działania 83

Wykres 44: Czy w P. projekcie przydatne byłyby jakieś działania prowadzone na obszarze rewitalizacji, których projekt nie obejmował ponieważ nie mogły zostać dofinansowane z RPO WD 2014-2020?.. 85

Wykres 45: Proszę ocenić poszczególne zasoby i uwarunkowania z perspektywy dotychczasowego prowadzenia rewitalizacji w Państwa gminie – uwarunkowania związane ze wsparciem z RPO WD 2014-2020 (%) 86

6 Bibliografia

- Biczkowska, Ciarczyńska. 2017. *Identyfikacja potrzeb a realny wymiar rewitalizacji wsi Dolnego Śląska*, w: *Studia Obszarów Wiejskich*, tom 48, s. 117-134
- Dyspersja. 2013. *Kierunki i zasady wspierania działań społecznych ukierunkowanych na aktywizację społeczną i gospodarczą zdegradowanych obszarów miejskich w subregionalnych i regionalnych ośrodkach rozwojowych województwa pomorskiego w kontekście perspektywy finansowej 2014-2020* – badanie na zamówienie Województwa Pomorskiego
- Dyspersja. 2017. *Komplementarność interwencji realizowanych w ramach RPO WSL 2014-2020 – ocena mechanizmów wdrażania projektów komplementarnych* – badanie na zamówienie Województwa Śląskiego
- Dyspersja. 2019. *Ewaluacja projektów rewitalizacyjnych realizowanych w ramach RPO WiM na lata 2014-2020* – badanie na zamówienie Województwa Warmińsko-Mazurskiego
- Hermann-Pawłowska Katarzyna, Paulina Skórska. 2017. *Przegląd systematyczny koncepcji ewaluacji opartej na teorii*, w: Jacek Pokorski et al. *Ewaluacja oparta na teorii w złożonym otoczeniu społeczno-ekonomicznym, Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości*
- Jadach-Sepioło A. (red.) 2020. *Badanie systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Instytut Rozwoju Miast i Regionów & Ecorys: Warszawa-Kraków
- Jadach-Sepioło A. *Gentryfikacja miast*. 2007, w: Problemy Rozwoju Miast 4/3, 66-79
- Jadach-Sepioło A. (red.) 2021. *Ewaluacja systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów: Warszawa-Kraków
- Jarczewski W., Kułaczkowska A. (red.). 2019. *Rewitalizacja*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów: Warszawa-Kraków
- Ministerstwo Rozwoju. 2016. *Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020*
- Ryś R. 2020. *Alarm dla rewitalizacji*, w: *Magazyn Miasta*[68]
- Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego (UMWD). 2018. *Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego 2030*
- *Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji* z późn. zm. Dz. U. 2015 poz. 1777, Dz. U. z 2021 r. poz. 485

[68] http://magazynmiasta.pl/2020/10/25/alarm-dla-rewitalizacji/, odsłona 2021.07.20.

- Utila, EU Consult. 2020. *Wpływ działań rewitalizacyjnych podejmowanych w szczególności w ramach 11 OP RPO WM 2014-2020 na ograniczenie problemów społecznych w miastach i na obszarach wiejskich* – badanie na zamówienie Województwa Małopolskiego