

Projekt dofinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego  
– Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 – Pomoc Techniczna

## *Ewaluacja projektów rewitalizacyjnych realizowanych w ramach RPO WiM na lata 2014-2020*

Raport z badania przeprowadzonego w 2019 roku na zamówienie  
Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego



## SPIS TREŚCI

1	Streszczenie .....	5
2	Executive Summary .....	14
3	Koncepcja i metodyka badania.....	23
3.1	Cele, zakres badania i kryteria ewaluacyjne.....	23
3.2	Metody badawcze .....	24
3.2.1	Wprowadzenie .....	24
3.2.2	Desk research .....	25
3.2.3	IDI z IZ, IP, przedstawicielami miast Cittaslow i Beneficjentami .....	26
3.2.4	FGI z Beneficjentami oraz mieszkańcami .....	27
3.2.5	TIDI z interesariuszami rewitalizacji .....	28
3.2.6	CATI / CAWI z Beneficjentami, nieskutecznymi Wnioskodawcami oraz przedstawicielami miast Cittaslow .....	28
3.2.7	PAPI z mieszkańcami .....	29
3.2.8	Obserwacja .....	30
3.2.9	Studium przypadku.....	30
4	Wyniki.....	32
4.1	Rewitalizowane obszary .....	32
4.1.1	Wyznaczanie obszarów rewitalizacji .....	32
4.1.2	Miasta wsparte w ramach OP 8 RPO WiM 2014-2020.....	48
4.1.3	Nieskuteczne aplikowanie i problemy w realizacji projektów .....	52
4.2	Programowanie .....	54
4.2.1	GPR .....	54
4.2.2	Zakładany mechanizm zmiany ( <i>teoria interwencji</i> ) .....	55
4.3	Powiązanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych .....	59
4.3.1	Powiązania w ramach poszczególnych obszarów .....	59
4.3.2	System wsparcia .....	61
4.3.3	Powiązania pomiędzy miastami Cittaslow .....	65
4.3.4	Mobilizowanie funduszy prywatnych.....	68

4.4	Efekty i wskaźniki.....	69
4.4.1	Wskaźniki.....	69
4.4.2	Zakładane efekty projektów oraz ich osiągnięcie .....	70
4.4.3	Zmiana jakości życia mieszkańców.....	73
4.4.4	Uwarunkowania osiągnięcia celów i wskaźników.....	81
4.4.5	Efektywność.....	84
4.4.6	Dobre praktyki .....	85
4.4.7	Aktywizacja zawodowa i społeczna .....	88
4.5	Adekwatność wsparcia z RPO WiM .....	89
4.5.1	Typy projektów.....	89
4.5.2	Alokacja na rewitalizację .....	91
4.5.3	Wymóg łączenia projektów infrastrukturalnych ze społecznymi.....	94
5	Wnioski i rekomendacje .....	96
6	Spis tabel .....	105
7	Spis wykresów .....	105

## **ZASTOSOWANE SKRÓTY**

**BDL GUS** –Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego

**CATI** – wspomagany komputerowo wywiad telefoniczny (ang. *Computer-Assisted Telephone Interview*)

**CAWI** – wspomagany komputerowo wywiad przy pomocy strony www (ang. *Computer-Assisted Web Interview*)

**EFRR** –Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

**EFS** –Europejski Fundusz Społeczny

**FGI** – zogniskowany wywiad grupowy (ang. *Focus Group Interview*)

**IDI** – indywidualny wywiad pogłębiony (ang. *Individual In-depth Interview*)

**IP** – Instytucja Pośrednicząca

**IZ** –Instytucja Zarządzająca

**OP** –Oś Priorytetowa

**OPS** – Ośrodek Pomocy Społecznej

**PAPI** – bezpośredni wywiad kwestionariuszowy (ang. *Paper & Pen Personal Interview*)

**ROPS** – Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej

**RPO WiM** – Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego

**TIDI** – telefoniczny indywidualny wywiad pogłębiony (ang. *Telephone Individual In-depth Interview*)

# 1 Streszczenie

## Trafność wyznaczania obszarów rewitalizowanych

- Zgodnie z *Ustawą o rewitalizacji* z 9 października 2015 roku, jako obszar zdegradowany można wyznaczyć część obszaru gminy cechującą się koncentracją negatywnych zjawisk społecznych, a ponadto występowaniem co najmniej jednego z negatywnych zjawisk: gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych lub technicznych. Obszar rewitalizacji może obejmować całość obszaru zdegradowanego lub tę jego część, która ma istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego. We wszystkich analizowanych miastach obszary rewitalizacji zostały wyznaczone z uwzględnieniem koncentrujących się na nich problemów społecznych.
- Zarówno badania ankietowe beneficjentów RPO WiM 2014-2020, jak i wyniki analizy programów rewitalizacji potwierdzają powszechne występowanie na obszarach rewitalizacji koncentracji ubóstwa, bezrobocia i przestępczości. W opinii beneficjentów takie obszary często wyróżniają się również pod względem problemów, które rzadziej znajdują odzwierciedlenie w stosowanych w programach rewitalizacji wskaźnikach. Do takich problemów należą: niski poziom kapitału społecznego oraz udziału w życiu publicznym i kulturalnym, a także niedostatek lub zły stan przestrzeni publicznych i budynków użyteczności publicznej oraz koncentracja dużej liczby osób ze szczególnymi potrzebami.
- Definicje większości wskaźników, stosowanych w programach rewitalizacji do wyznaczania obszarów zdegradowanych, nie budzą zasadniczych zastrzeżeń. Natomiast w niektórych programach do zobrazowania problemów (na przykład wykluczenia mieszkaniowego) zastosowano wskaźniki, które w rzeczywistości mierzą nie tyle skalę problemów, co działania lub zasoby służące ich przezwyciężeniu (na przykład wielkość zasobu komunalnego). W części programów jako miara ogólnego zjawiska, na przykład kryzysu w sferze gospodarczej, stosowane są wskaźniki odnoszące się do wąskiego aspektu analizowanej sytuacji (na przykład do prowadzenia indywidualnej działalności gospodarczej w określonej branży).
- W przypadku części programów dopiero po wstępnym wyznaczeniu obszaru zdegradowanego porównywano go pod względem natężenia zjawisk kryzysowych z pozostałą częścią miasta. Taka procedura nie eliminuje ryzyka wyznaczenia obszaru w taki sposób, że tylko jego część jest faktycznie zdegradowana. Wobec kolejnych programów rewitalizacji należy oczekiwać, żeby obszary zdegradowane były wyznaczone na podstawie natężenia

zjawisk kryzysowych w poszczególnych jednostkach urbanistycznych, wyodrębnionych uprzednio na analizowanym obszarze.

#### **Zakładane i osiągnięte efekty projektów rewitalizacyjnych**

- Zakładane efekty już zakończonych projektów infrastrukturalnych, których beneficjenci wzięli udział w badaniu ankietowym, dotyczyły najczęściej niedoboru lub złego stanu obiektów użyteczności publicznej (53%) oraz przestrzeni publicznych (44%). W przypadku obiektów publicznych projekty zakładały m.in. poprawę efektywności energetycznej oraz dostosowanie do osób ze szczególnymi potrzebami.
- Według deklaracji beneficjentów, najwięcej projektów przyczyniło się właśnie do utworzenia lub poprawy jakości przestrzeni publicznych (69%) oraz obiektów użyteczności publicznej (58%). Również wyniki badań ankietowych z mieszkańcami oraz obserwacje wskazują, że projekty rewitalizacyjne miały znaczący wpływ na poprawę w sferze przestrzenno-funkcjonalnej i technicznej.
- Efektami w sferze społecznej, do których dążyli beneficjenci realizujący projekty infrastrukturalne, były najczęściej: podniesienie poziomu uczestnictwa w życiu kulturalnym (36%), przezwyciężenie deficytu kapitału społecznego (36%), a także do dekoncentracja mieszkańców ze szczególnymi potrzebami (33%) lub ograniczenia bezrobocia (31%). Na miarodajną ocenę efektów w sferze społecznej i gospodarczej jest jeszcze zbyt wcześnie.
- Osiąganiu trwałej poprawy stanu obszarów zdegradowanych sprzyja finansowanie inwestycji nie tylko z funduszy publicznych, lecz także z prywatnych. Przy czym interwencja publiczna podnosząca atrakcyjność inwestycyjną obszaru często jest konieczna do zapoczątkowania tego procesu. Beneficjenci stosunkowo rzadko obserwowali przyczynianie się projektów rewitalizacyjnych wspieranych z RPO WiM 2014-2020 do inwestowania na obszarach rewitalizacji przez przedsiębiorstwa (16%). Natomiast co czwarty spośród takich projektów skutkowało zaangażowaniem funduszy mieszkańców (25%).

#### **Wpływ projektów rewitalizacyjnych na poprawę jakości życia odczuwaną przez mieszkańców**

- Spośród mieszkańców trzech miast, w których zostały przeprowadzone badania ankietowe, ogólną poprawę najczęściej odczuwali mieszkańcy małego miasta prowadzącego rewitalizację przy wsparciu z OP 8 RPO WiM 2014-2020 (64%). Żeby ocenić wpływ projektów rewitalizacyjnych, których dotyczy ewaluacja, na jakość życia mieszkańców obszarów rewitalizowanych, ważne jest porównanie zmian, jakie zaszły na takich obszarach w dwóch dużych miastach. O ile w mieście niekorzystającym (jako beneficjent) ze wsparcia w ramach OP 8 RPO WiM 2014-2020 poprawę odczuło niespełna trzech na dziesięciu mieszkańców

(29%), o tyle w mieście korzystającym ze wsparcia w ramach OP 8 RPO WiM – co drugi (50%). Przedstawione wyniki przemawiają za wnioskiem o pozytywnym wpływie projektów rewitalizacyjnych wspieranych z RPO WiM 2014-2020 na jakość życia mieszkańców.

- Badanie ankietowe przeprowadzone w jednym z miast Cittaslow korzystającym ze wsparcia w ramach OP 8 RPO WiM 2014-2020 pokazało, że blisko trzy czwarte (74%) mieszkańców obszaru rewitalizowanego odnotowało poprawę pod względem miejsc do spacerów. Około dwie trzecie uważa, że poprawił się stan ulic i chodników (69%) lub miejsc przeznaczonych do aktywności fizycznej i uprawiania sportu (67%). Około trzy piąte badanych (62%) stwierdziło, że wzbogaciła się dostępna dla nich oferta wydarzeń kulturalnych, a ponad połowa (54%), że budynek w którym mieszkają jest teraz w lepszym stanie, niż był pięć lat wcześniej.
- Podobne zmiany zaszły na obszarze rewitalizowanym w dużym mieście, również korzystającym ze wsparcia w ramach OP 8 RPO WiM 2014-2020. Najwięcej mieszkańców zauważyło poprawę stanu ulic i chodników (83%), miejsc do spacerów (71%) i budynków w których sami mieszkają (61%), innych budynków mieszkalnych (76%) oraz zabytków (75%). Ponad połowa mieszkańców zaobserwowała również poprawę pod względem: miejsc do zajmowania się aktywnością fizyczną i uprawiania sportu (58%), dojazdu rowerem (58%) oraz możliwości udziału w wydarzeniach kulturalnych.
- W obu miastach prowadzących rewitalizację przy wykorzystaniu wsparcia z OP 8 RPO WiM, pogorszenie sytuacji polegało najczęściej na wzroście czynszu lub opłat za wynajem mieszkania oraz zmniejszeniu dostępności lekarzy.
- Potencjalnym efektem rewitalizacji jest także zahamowanie wyludniania się rewitalizowanych obszarów. We wszystkich miastach, w których przeprowadzono badania ankietowe z mieszkańcami obszarów rewitalizacji, większość respondentów zadeklarowała, że gdyby zależało to tylko od nich, to pozostałoby w tej samej okolicy. O ile jednak w dużym mieście nie korzystającym ze wsparcia w ramach OP 8 RPO WiM 2014-2020 taką odpowiedź wybrała nieco ponad połowa respondentów (55%), o tyle w dużym mieście korzystającym z tego źródła finansowania dwie trzecie (67%) a w małym, należącym do Cittaslow – trzy czwarte (75%). Przywołane wyniki wskazują, że projekty przeciwdziałają zmniejszaniu się liczby mieszkańców rewitalizowanych obszarów.

#### **Wskaźniki realizacji OP 8 RPO WiM 2014-2020**

- Postęp rzeczowy realizacji OP8 (priorytetu inwestycyjnego 9b) mierzony jest przez dwa wskaźniki produktu, zdefiniowane jako: „Otwarta przestrzeń utworzona lub zrehabilitowana

na obszarach miejskich” (m2) oraz „Liczba obiektów infrastruktury zlokalizowanych na rewitalizowanych obszarach” (szt).

- Poziom obu wskaźników szacowany na podstawie podpisanych umów o dofinansowanie, znacznie przekracza cel postawiony na koniec realizacji RPO WiM 2014-2020. W grudniu 2019 roku wynosi 329% wartości docelowej w przypadku wskaźnika dotyczącego przestrzeni oraz 415% w przypadku wskaźnika dotyczącego liczby obiektów. Ze sprawozdań z realizacji RPO WiM 2014-2020 wynika, że w okresie wdrażania programu nie wystąpiły żadne zagrożenia w osiągnięciu wartości docelowych tych wskaźników.
- Natomiast wątpliwości budzi definicja zwłaszcza drugiego z nich, odnoszącego się do liczby wspartych obiektów. Wskaźnik nie jest miarodajny biorąc pod uwagę, że takimi obiektami mogą być zarówno duże budowle, jak i budynki małej architektury (jakkolwiek wymaga się, żeby były to obiekty niezbędne do realizacji działań „miękkich”). Do podniesienia wartości wskaźnika „liczba obiektów” mogą się przyczynić w tym samym stopniu inwestycje bardzo różniące się skalą i stopniem złożoności. Z kolei wartość wskaźnika odnoszącego się do powierzchni nie uwzględniają stopnia ich przekształceń.
- Wskaźnikami najczęściej stosowanymi przez beneficjentów w projektach były: powierzchnia obszarów objętych rewitalizacją (70%) oraz liczba obiektów dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami (65%) lub obiektów objętych wsparciem (59%).

#### **Aktywizacja społeczna i zawodowa oraz jej skuteczność**

- W znanych beneficjentom projektach najczęstszymi formami aktywizacji społecznej lub zawodowej były: terapia lub pomoc psychologiczna (61%), nauka poszukiwania pracy (46%), programy aktywności lokalnej (43%) oraz kursy lub szkolenia zawodowe (39%). Największą część beneficjentów największą skuteczność przypisuje terapii lub pomocy psychologicznej. Oprócz czterech wspomnianych form aktywizacji relatywnie wysoka skuteczność jest przypisywana usługom zdrowotnym (jak wynika z odpowiedzi respondentów – stosunkowo rzadko stosowanym).

#### **Dobre praktyki**

- Wśród beneficjentów znajomość dobrych praktyk z zakresu rewitalizacji jest mało powszechna. Zaledwie 14% beneficjentów zna taką dobrą praktykę. Tak niski odsetek może wynikać z dwóch przyczyn. Po pierwsze, z ograniczonego udziału beneficjentów w wymianie informacji, która mogłaby sprzyjać doskonaleniu planowanych lub prowadzonych przez nich przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Po drugie, z trudności w ocenie skuteczności projektów, potrzebnej, żeby uznać je za dobre praktyki.



- Zidentyfikowane dobre praktyki polegają na wykorzystywaniu projektów do uzupełniania dotychczasowych form wsparcia grup docelowych zagrożonych wykluceniem społecznym. Projekty takie były tworzone w oparciu o diagnozę barier w dotychczasowej aktywizacji uczestników. Do dobrych praktyk należy także zaliczyć wzmacnianie relacji w rodzinie lub w grupie rówieśniczej, w której funkcjonują uczestnicy projektów, w celu zapobiegania ich wykluczeniu. Trzecim obszarem dobrych praktyk jest *empowerment*. Zgodnie z takim podejściem uczestnicy projektów są traktowani nie tylko jako „odbiorcy wsparcia”, lecz również jako osoby, które mają wpływ na przebieg projektów, a nawet są ich współrealizatorami.

### **Trudności występujące w projektach rewitalizacyjnych**

- Większość (59%) beneficjentów miało problemy przy realizacji projektów. Najbardziej powszechnymi czynnikami ograniczającymi ich skuteczne wdrażanie były trudności z wyłonieniem wykonawców oraz niewystarczające fundusze na realizację projektów. Każdy z tych problemów napotkała około jedna czwarta beneficjentów (odpowiednio: 27% i 25%).
- W okresie wdrażania RPO WiM 2014-2020 poprawiła się sytuacja na rynku pracy oraz sytuacja materialna dotychczasowych klientów pomocy społecznej. Obie te okoliczności beneficjenci wskazywali jako czynniki utrudniające pozyskanie uczestników z grup docelowych, do których kierowane były projekty „miękkie”.

### **Komplementarność**

- *Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020*, wydane przez Ministerstwo Rozwoju, wśród wymaganych cech programów rewitalizacji wskazują komplementarność planowanych działań. Jednym z jej rodzajów jest komplementarność źródeł finansowania, w tym łączenie środków z EFS i EFRR. OP 8 RPO WiM 2014-2020 była finansowana z drugiego z tych funduszy.
- Spośród Działań, w ramach których można było prowadzić projekty EFS komplementarne wobec OP8, beneficjenci wykorzystywali przede wszystkim Działania wchodzące w zakres OP 11. Z kolei spośród projektów finansowanych z EFRR komplementarne wobec OP 8 były przede wszystkim projekty realizowane w ramach OP 6. Były to głównie projekty prowadzone w ramach *Ponadlokalnego programu rewitalizacji sieci miast Cittaslow*. Natomiast w najmniejszym stopniu w przedsięwzięciach rewitalizacyjnych wykorzystywano Poddziałanie 1.3.4. Nie pasowało ono do działań rewitalizacyjnych prowadzonych zwykle na obszarach zabudowy mieszkaniowej, ponieważ tereny inwestycyjne najczęściej są zlokalizowane poza takimi obszarami.

- W początkowym okresie wdrażania RPO WiM 2014-2020 beneficjenci korzystający ze środków EFRR byli zobligowani do zapewnienia realizacji projektu komplementarnego finansowanego z EFS. Z czasem wymóg dotyczący komplementarności pomiędzy projektami infrastrukturalnymi a „miękkimi” został złagodzony. Jako komplementarne wobec projektów finansowanych z EFRR akceptowane są przedsięwzięcia zgodne z zakresem wspieranym w ramach EFS, ale niekoniecznie finansowane z tego funduszu. Bezpośrednią przyczyną wprowadzenia zmiany było wyczerpywanie się środków EFS, z których finansowane są projekty „miękkie”. Rodziło to obawę, że wymóg komplementarności przez niektórych beneficjentów nie będzie mógł zostać z tego powodu spełniony. Wprowadzona zmiana jest zdecydowanie słuszna: komplementarność źródeł finansowania nie powinna być celem samym w sobie, lecz narzędziem do prowadzenia komplementarnych działań. W systemie finansowania rewitalizacji z funduszy unijnych wskazana byłaby wręcz zmiana bardziej fundamentalna. Zamiast wyodrębniać działania inwestycyjne i „społeczne”, a następnie dążyć do ich powiązania, lepiej byłoby nie przyjmować za punkt wyjścia takiego podziału, lecz dobierać działania w taki sposób, żeby łącznie skutecznie przewyżęwały kumulację zjawisk kryzysowych – w szczególności problemów społecznych – występujących na danym obszarze.
- Wśród beneficjentów opinie dotyczące wymogu realizacji infrastrukturalnych projektów rewitalizacyjnych (finansowanych z EFRR) wraz z projektami „miękkimi” (z zakresu wspieranego przez EFS) są podzielone. Nieomal równoliczne grupy opowiadają się za utrzymaniem (46%), co za zniesieniem tego wymogu (45%). Prawie taki sam odsetek beneficjentów uważa, że wymóg ten zagraża realizacji projektów (45%), co jest przeciwnego zdania (46%). Wyjątkiem są opinie dotyczące najważniejszej kwestii: tego, czy wymóg realizacji projektów finansowanych z EFRR wraz z projektami z zakresu EFS przyczynia się do wyprowadzania obszarów rewitalizowanych z kryzysu. W tym przypadku odpowiedzi twierdzące (55%) zdecydowanie przeważają nad przeczącymi (32%).
- W ewaluacji przyjęto, że komplementarność polega na tym, że jedno przedsięwzięcie umożliwia lub ułatwia realizację innego. Ponad dwie piąte beneficjentów stwierdziło, że realizowany przez nich projekt infrastrukturalny spełnił taką rolę wobec przedsięwzięcia z zakresu aktywizacji społecznej lub zawodowej (43%) lub projektu „miękkiego” innego typu (45%). Trzech na dziesięciu (30%) wskazało natomiast, że prowadzony przez nich projekt infrastrukturalny umożliwił lub ułatwił realizację innego projektu infrastrukturalnego.

## Sporządzanie gminnych programów rewitalizacji

- Od roku 2024 prowadzenie rewitalizacji będzie możliwe wyłącznie w oparciu o gminne programy rewitalizacji (GPR). Podstawą „zwykłych” programów rewitalizacji jest *ustawa o samorządzie gminnym*, natomiast GPR są tworzone i realizowane na podstawie *Ustawy o rewitalizacji*. Spośród programów wpisanych do *Wykazu pozytywnie zweryfikowanych programów rewitalizacji w ramach RPO WiM 2014-2020* tylko przyjęty przez gminę Susz ma status gminnego programu rewitalizacji<sup>1</sup>. Pozostałe gminy z województwa warmińsko-mazurskiego prowadzące rewitalizację opierają się na „zwykłych” programach rewitalizacji, których przygotowanie jest mniej wymagające. Takie programy są wystarczające, żeby uzyskać środki z RPO WiM 2014-2020. A zatem potencjalną korzyścią z przyjmowania GPR byłaby wyłącznie możliwość korzystania z dodatkowych instrumentów, przewidzianych w ustawie o rewitalizacji. Jednak do stosowania takich instrumentów onieśmiela brak doświadczeń, z których można byłoby czerpać. Ponadto zastosowanie niektórych z nich (na przykład dotyczących wykwaterowań czy zwiększenia stawki opłaty adiacenckiej<sup>2</sup>) może budzić kontrowersje wśród mieszkańców oraz innych lokalnych interesariuszy.
- Ważne jest odpowiednio wczesne zwiększenie wiedzy wójtów, burmistrzów lub prezydentów, rad gmin oraz komitetów rewitalizacji w zakresie procedury sporządzania GPR oraz stosowania dodatkowych instrumentów przewidzianych w ustawie o rewitalizacji. Wskazane jest wykorzystanie praktycznych doświadczeń w tym zakresie z innych województw.

## Ponadlokalny program rewitalizacji sieci miast Cittaslow

- W *Strategii rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego* sieć miast Cittaslow została uznana za jeden z podmiotów, które mają do odegrania kluczową rolę w realizacji jej głównego celu. Celem tym jest *Spójność ekonomiczna, społeczna i przestrzenna Warmii i Mazur z regionami Europy*.
- W ramach RPO WiM dla miast uwzględnionych w *Ponadlokalnym programie rewitalizacji sieci miast Cittaslow* przewidziano specjalną pulę środków, o które – w odróżnieniu od innych

---

<sup>1</sup> *Gminny Program Rewitalizacji Miasta Susz na lata 2016-2020*.

<sup>2</sup> Do wniesienia opłaty adiacenckiej gmina może zobowiązać właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, których wartość wzrosła na skutek inwestycji publicznych w infrastrukturę techniczną lub podziału nieruchomości.

beneficjentów – nie musiały rywalizować w konkursach. Poziom absorpcji tych funduszy jest zdecydowanie satysfakcjonujący.

- W przyjętym na początku obecnej perspektywy finansowej *Ponadlokalnym programie rewitalizacji sieci miast Cittaslow* zapowiedziano, że ponadlokalny charakter programu podniesie efektywność prowadzonych w jego ramach działań. Założono, że miasta objęte programem będą pomiędzy sobą współpracowały, a „Wspólne i równoległe działanie we wszystkich 14 miastach będzie znacznie bardziej widoczne i identyfikowane niż pojedyncze procesy”.
- W badaniu ankietowym ustalono, że tylko w 4 z 19 miast objętych ponadlokalnym programem rewitalizacji, osoby, do których obowiązków należało prowadzenie projektów rewitalizacyjnych, korzystały z wiedzy lub doświadczeń osób zajmujących się rewitalizacją w innym mieście z sieci Cittaslow. Ponadto osobom odpowiedzialnym za projekty rewitalizacyjne w poszczególnych miastach nie były znane przypadki promowania tych projektów wraz z projektami rewitalizacyjnymi realizowanymi w ramach ponadlokalnego programu rewitalizacji w innych miastach. Może to świadczyć o deficycie wspólnych działań promocyjnych lub o braku wiedzy na ten temat wśród osób bezpośrednio odpowiedzialnych za realizację projektów. Wspólne działania promocyjne były prowadzone na przykład podczas Dni Funduszy Europejskich.
- Korzyści, jakie powinny wyniknąć z równoległego realizowania ponadlokalnego programu rewitalizacji w różnych miastach nie zostały w tym programie konkretnie określone. Nie sprecyzowano również, jak należy rozumieć realizowanie tych przedsięwzięć „wspólnie”. Utrudnia to jednoznaczną ocenę efektów wynikających z ponadlokalnego charakteru programu.

#### **Dopasowanie interwencji do potrzeb**

- W części niewielkich miast nie ma enklaw cechujących się wyjątkowym natężeniem problemów społecznych<sup>3</sup>, a odległości (na przykład pomiędzy obiektami przeznaczonymi na usługi społeczne a miejscami zamieszkania ich użytkowników) są niewielkie. W takich miastach koncentracja różnorodnych form wsparcia na obszarze obejmującym do 20%

---

<sup>3</sup> Takie enklawy są przeważnie konsekwencją tworzenia skupisk lokali socjalnych i koncentrowania tam osób w najtrudniejszej sytuacji, w tym takich, którym najtrudniej skutecznie udzielić pomocy.

powierzchni gminy i zamieszkanym przez nie więcej niż 30% jej mieszkańców<sup>4</sup> nie jest uzasadniona.

- Nie należy zatem stwarzać presji ani silnych zachęt dla niewielkich miast, żeby prowadziły rewitalizację obszarową. Tego rodzaju zachętą był dostęp w trybie pozakonkursowym do finansowania projektów rewitalizacyjnych w miastach objętych *Ponadlokalnym programem rewitalizacji sieci miast Cittaslow*, w sytuacji gdy o środki z RPO WiM na inne projekty miasta należące do sieci *Cittaslow* musiały konkurować w konkursach.
- Obecnie w systemie wspierania rewitalizacji istnieje rozdźwięk, który polega na tym, że całościowy charakter rewitalizacji danego obszaru (wymagany w celu przezwyciężenia koncentracji różnorodnych zjawisk kryzysowych) jest zapewniony na poziomie zapisanej w programie koncepcji, natomiast nie ma gwarancji w jakim zakresie przewidziane projekty uzyskają dofinansowanie i zostaną zrealizowane.
- Zaledwie 11% beneficjentów dostrzega brak możliwości wspierania w ramach RPO WiM 2014-2020 jakiegoś typu projektów, który mógłby przyczynić się do wyprowadzania rewitalizowanych obszarów z kryzysu. Nieliczne zgłoszone postulaty dotyczyły m.in. finansowania poprawy dostępności komunikacyjnej obszarów rewitalizowanych (przebudowa dróg lokalnych wraz z infrastrukturą towarzyszącą, nie tylko w obrębie obszaru, lecz również łączących go z pozostałą częścią gminy). Potrzeba przezwyciężania wykluczenia komunikacyjnego niektórych rewitalizowanych obszarów potrzeba jest istotna. Natomiast umożliwianie realizacji poza rewitalizowanymi obszarami projektów zwiększającymi dostępność komunikacyjną tych obszarów powinno odbywać się w oparciu o mechanizmy wspierania komplementarności, a nie bezpośrednio w ramach OP poświęconej rewitalizacji. Należy zachować zasadę, zgodnie z którą projekty wspierane w ramach takiej OP są prowadzone wyłącznie w obrębie wyznaczonych obszarów. Rezygnacja z tej zasady wiązałaby się z ryzykiem osłabienia koncentracji interwencji na obszarach kryzysowych.
- Proponowano także dopuszczenie udziału w projektach nie tylko osób należących do grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, lecz także mieszkańców nie doświadczających podobnych problemów (w podobnym wieku, z podobnymi zainteresowaniami). Uzasadniano to potrzebą integracji osób z grup defaworyzowanych z pozostałymi mieszkańcami oraz przejmowania przez nie pozytywnych wzorców. Ewentualnemu dopuszczeniu możliwości wspierania udziału w projektach z zakresu integracji społecznej osób niezagrożonych

---

<sup>4</sup> Zgodnie z *Ustawą o rewitalizacji* z 9 października 2015 roku, art. 10, ust. 2.

wykluczeniem społecznym powinien towarzyszyć mechanizm przeciwdziałający ograniczeniu dostępności wsparcia dla osób, które takiego zagrożenia doświadczają. Dlatego ewentualny udział w projekcie osób spoza grup defaworyzowanych powinien być każdorazowo uzasadniony we wniosku o dofinansowanie efektami, jakie przyniesie dla osób zagrożonych wykluczeniem. W takich projektach powinien także obowiązywać limit miejsc dla osób spoza grup defaworyzowanych.

## 2 Executive Summary

### **Accuracy of determining urban renewal areas**

- Pursuant to the Urban Renewal Act of October 9, 2015, a part of the commune's sector can be designated as a decayed area if it is characterized by the concentration of negative social phenomena, as well as the occurrence of one of the negative economic, environmental, spatial-functional or technical issues. A renewal area can cover the whole or the part of any decayed space that is significant for local development. In all the cities and towns analyzed, the areas for renewal were designated while focusing on social problems located there.
- Both the survey delivered by the beneficiaries of the ROP WiM 2014-2020 and the results of the analysis of renewal programmes confirm the widespread occurrence of concentration of poverty, unemployment and crime in the regenerated areas. In the beneficiaries' opinion, such areas often stand out also in terms of issues which are less frequently reflected in the indicators used in renewal programmes. Such problems include low level of social capital and participation in public and cultural life, as well as shortage or poor condition of public spaces and public facilities and the concentration of a large number of people with special needs.
- The definitions of most indicators used in renewal programmes to determine decayed areas do not raise any major doubts. On the other hand, to illustrate problems (for example housing deprivation), some programmes used indicators which in fact calculate not so much the scale of issues as measures or resources to overcome them (for instance the number of municipal housing resources). As a calculation of a general phenomenon, for example a crisis in the economic sphere, some programmes use indicators that refer to a narrow aspect of the analyzed situation (for instance, to run self-employment businesses in a specific field).
- For some programmes, it was only after the initial determination of a decayed area that it was compared with the rest of the city or town in terms of the intensity of critical phenomena. Such a procedure does not eliminate the risk of designating an area in such a

way that only part of it is actually decayed. From subsequent renewal programmes, it should be expected that decayed areas should be designated on the basis of the intensity of critical phenomena in individual urban units, previously determined in the analyzed area.

### **Expected and achieved effects of urban renewal projects**

- The assumed effects of the already completed infrastructure projects, whose beneficiaries took part in the survey, most often concerned the shortage or poor condition of public facilities (53%) and public spaces (44%). In case of public facilities, the projects assumed, among others, improving energy efficiency and adapting to people with special needs.
- According to the beneficiaries' declarations, most projects contributed to the creation or improvement of the quality of public spaces (69%) and public facilities (58%). Also observations and the results of surveys delivered by the residents indicate that renewal projects had a significant impact on improving the spatial, functional and technical spheres.
- The most common effects in the social sphere that the beneficiaries realizing infrastructure projects aimed at were: increasing the level of cultural life participation (36%), overcoming the deficit of social capital (36%), as well as dispersal of residents with special needs (33%) or reduction of unemployment (31%). It is too early for a reliable assessment of the effects in the social and economic spheres.
- The financing of investments not only from public funds but also from private ones is conducive to achieve permanent improvement of the condition of decayed areas. At the same time, public intervention that increases the investment attractiveness of an area is often necessary to initiate this process. The beneficiaries relatively rarely observed the contribution of renewal projects supported with the ROP WiM 2014-2020 to invest in renewal areas by enterprises (16%). However, 25% of such projects resulted in the involvement of the residents' funds.

### **Impact of urban renewal projects on improving the quality of life as experienced by residents**

- From among the residents of the three cities/towns in which surveys were carried out, the general improvement was most often felt by the inhabitants of a small town conducting renewal with the support of the PA 8 ROP WiM 2014-2020 (64%). To assess the impact of renewal projects covered by evaluation on the quality of life of the residents of regenerated areas, it is important to compare the changes that took place in such areas in two large cities. While in a city not profiting (as a beneficiary) from support under the PA 8 ROP WiM 2014-

2020 improvement was felt by less than three out of ten inhabitants (29%), in a city benefiting from support under the PA 8 ROP WiM, it was experienced by every second resident (50%). The presented results support the conclusion about the positive impact of renewal projects supported by the ROP WiM 2014-2020 on the quality of residents' life.

- A survey conducted in one of the Cittaslow cities benefiting from support under the PA 8 ROP WiM 2014-2020 showed that nearly three-quarters (74%) of the residents of the regenerated area declared an improvement in terms of walking space. About two-thirds believe that the condition of streets and pavements (69%) or places for doing physical activities and sports (67%) improved. About three-fifths of the respondents (62%) claim that the range of cultural events available to them was enhanced, and more than a half (54%) said that the building in which they live is now in better condition than five years earlier.
- Similar changes occurred in the regenerated area in a large city, also benefiting from support under the PA 8 ROP WiM 2014-2020. Most inhabitants noted an improvement in the condition of streets and pavements (83%), walking spaces (71%) and buildings where they live (61%), other residential buildings (76%) and monuments (75%). Over half of the inhabitants also observed an improvement in terms of: places to do physical activities and sports (58%), cycling (58%) and occasions to participate in cultural events.
- In both places conducting urban renewal with the use of support from the PA 8 ROP WiM 2014-2020, the worsening of the situation was most often related to an increase in rent and a decrease in the availability of doctors.
- A potential effect of renewal is also inhibiting depopulation of regenerated areas. In all cities and towns where surveys were conducted among the residents of regenerated areas, most respondents declared that if it depended solely on them, they would remain in the same area. However, while in a large city not using support under the PA 8 ROP WiM 2014-2020 such an option was chosen by slightly more than half of the respondents (55%), in a large city using this source of funding two-thirds (67%), and in a small one, belonging to Cittaslow, three quarters (75%) of residents asked gave such an answer. The quoted results indicate that the projects counteract the decrease in the number of inhabitants of regenerated areas.

#### **Performance indicators of the PA 8 ROP WiM 2014-2020**

- The project progress of the PA8 implementation (investment priority 9b) is measured by two output indicators, defined as: 'Open space created or regenerated in urban areas' (m2) and 'Number of infrastructure facilities located in regenerated areas' (pcs).



- The level of both indicators estimated on the basis of co-financing contracts signed significantly exceeds the goal set at the end of the implementation of the ROP WiM 2014-2020. In December 2019, it was 329% of the target value for the space indicator and 415% for the indicator of the number of facilities. The reports on the implementation of the ROP WiM 2014-2020 show that during the implementation of the programme achieving the target values of these indicators was not threatened.
- On the other hand, the definition of the latter one, referring to the number of supported facilities, raises concerns. The indicator is not reliable considering that such places can be both large buildings and landscape architecture buildings (although they are required to be necessary for the implementation of 'soft projects'). Equally, investments different in scale and complexity can contribute to increase the value of the 'number of facilities' indicator. In turn, the value of the indicator relating to area does not take the degree of its transformation into account.
- Indicators most frequently used by the beneficiaries in projects were: the area of spaces subject to renewal (70%) and the number of facilities adapted to the needs of people with disabilities (65%) or facilities covered by support (59%).

### **Social and professional activation and its effectiveness**

- In projects known to the beneficiaries, the most common forms of social or professional activation were: therapy or psychological counselling (61%), job search training (46%), local activity programmes (43%) and vocational courses or trainings (39%). The largest part of the beneficiaries attributes the greatest effectiveness to therapy or psychological counselling. In addition to the four mentioned forms of activation, relatively high efficiency is attributed to health services (relatively rarely used, as shown by the respondents' answers).

### **Best practices**

- The knowledge of best practices in the field of urban renewal is not common among the beneficiaries. Only 14% of them know this type of a best practice. Such a low percentage can be due to two reasons: the first of them is the limited participation of the beneficiaries in the exchange of information, which could be conducive to the improvement of planned or carried out renewal projects; the other one is difficulties in assessing the effectiveness of projects needed to be considered best practices.

- Identified best practices consist in using projects to complement existing forms of support for target groups at risk of social exclusion. Such projects were created based on the diagnosis of barriers in the activation of participants to date. Best practices also include strengthening relationships within a family or a peer group in which project participants operate to prevent their exclusion. Empowerment is the third area of best practices. According to this approach, project participants are treated not only as 'recipients of support' but also as individuals who influence the course of projects and are their even co-implementers.

### **Difficulties occurring in urban renewal projects**

- Most beneficiaries (59%) had problems in implementing the projects. The most common factors limiting their effective implementation were difficulties in selecting contractors and insufficient funds for project implementation. Each of these issues was encountered by around a quarter of the beneficiaries (27% and 25% respectively).
- During the implementation period of the ROP WiM 2014-2020, the situation on the labour market and the financial situation of existing social assistance clients improved. Both of these circumstances were mentioned by the beneficiaries as factors hindering the recruitment of participants from target groups 'soft' projects were aimed at.

### **Complementarity**

- The *Guidelines for urban renewal in operational programmes for 2014-2020*, issued by the Ministry of Development, indicate the complementarity of planned activities among the required features of renewal programmes. One of its types is complementarity of financing sources, including combining funds from the ESF and the ERDF. The PA 8 ROP WiM 2014-2020 was financed from the latter of these funds.
- From among the Measures under which the ESF projects complementary to the PA 8 could be carried out, the beneficiaries used mainly those falling under the PA 11. In turn, among projects financed from the ERDF, mainly projects implemented under the PA 6 were complementary to the PA 8. These were mainly projects carried out as part of the *Supralocal Urban Renewal Programme of the Cittaslow City Network*. On the other hand, the Sub-measure 1.3.4 was used the least in renewal projects. It did not fit into regeneration activities usually carried out in residential areas, because investment areas are most often located outside such spaces.

- In the initial implementation period of the ROP WiM 2014-2020, the beneficiaries using the ERDF funds were obliged to ensure the implementation of a complementary project financed from the ESF. Over time, the requirement for complementarity between infrastructure and 'soft' projects was relaxed. Projects supported by the ESF scope yet not necessarily financed from this fund are accepted as complementary to those financed from the ERDF. The immediate reason for the change was the depletion of the ESF funds that finance 'soft' projects. This raised concerns over the fact the requirement of complementarity would not be able to be met for this reason by some beneficiaries. The introduced change is definitely right: the complementarity of financing sources should not be an end in itself but a tool for conducting complementary activities. Actually, a more fundamental change in the system of financing urban renewal from the EU funds would be desired. Instead of isolating investment and 'social' activities and then striving to relate them, it would be more advisable not to take such a division as a starting point but to choose actions in such a way as to make them together effectively overcome the accumulation of crisis phenomena (social problems in particular) occurring in a given area.
- The beneficiaries' opinions on the requirement to implement infrastructure renewal projects (financed from the ERDF) along with 'soft' projects (within the scope of the ESF) are divided. Almost equal groups are in favour of (46%) and against (45%) maintaining this requirement. Nearly the same percentage of the beneficiaries believe that this requirement jeopardizes the implementation of projects (45%) and does not do it (46%). The opinions on the most important issue – whether the requirement to implement projects financed by the ERDF together with the ESF projects contributes to recovering areas regenerated from the crisis – are exceptions. In this case, affirmative answers (55%) definitely outweigh the negative ones (32%).
- What was assumed in the evaluation is that complementarity consists in the fact that one project enables or facilitates the implementation of another. More than two-fifths of the beneficiaries stated that an infrastructure project implemented by them fulfilled such a role in relation to the undertaking in the field of social or professional activation (43%) or another type of 'soft' project (45%). Three out of ten (30%) indicated, moreover, that their infrastructure project enabled or facilitated the implementation of another infrastructure activity.

### **Preparation of municipal urban renewal programmes**

- Starting from 2024, urban renewal will only be possible based on municipal renewal programmes (GPR). The basis of 'regular' renewal programmes is the Commune Government Act, while GPRs are created and implemented on the basis of the Urban Renewal Act. From among the programmes included in the *List of positively verified renewal programmes under the ROP WiM 2014-2020* only that adopted by the local government of Susz has the status of a municipal renewal programme. Other municipalities from the Warmian-Masurian Voivodeship conducting urban renewal are based on 'regular' regeneration programmes, the preparation of which is less demanding. Such programmes are sufficient to obtain funds from the ROP WiM 2014-2020. Therefore, the potential benefit of adopting GPRs would only be the possibility of using additional instruments provided for in the Renewal Act. However, the use of such instruments is discouraged by the lack of experience to derive from. In addition, the use of some of them (for example regarding evictions or an increase in the betterment tax<sup>5</sup>) may be controversial among residents and other local stakeholders.
- It is important to increase the knowledge of commune heads, mayors or presidents, commune councils and urban renewal committees in the scope of the GPR preparation procedure and the application of additional instruments provided for in the Urban Renewal Act. It is advisable to use experience from other voivodeships in this field.

### **Supralocal Urban Renewal Programme of the Cittaslow City Network**

- In the *Development Strategy of the Warmian-Masurian Voivodeship*, the Cittaslow city network was recognized as one of the subjects that have a key role to play in achieving its main goal. This goal is the *Economic, Social and Spatial Cohesion of Warmia and Mazury with other regions of Europe*.
- Under the ROP WiM, cities included in the *Supralocal Urban Renewal Programme of the Cittaslow City Network* were provided for special funds that, unlike other beneficiaries, did not have to compete in contests. The level of absorption of these funds is definitely satisfying.

---

<sup>5</sup> The commune may oblige owners and usufructuaries of any real estate to pay the betterment tax if the value of their property has increased as a result of public investment in technical infrastructure or the division of real estate.

- The *Supralocal Urban Renewal Programme of the Cittaslow City Network* adopted at the beginning of the current financial perspective announced that the supralocal nature of the programme would increase the effectiveness of its activities. It was assumed that the cities covered by the programme would cooperate with each other, and 'the joint and parallel operation in all 14 cities will be much more visible and identified than individual processes'.
- The survey found that only in 4 out of 19 cities covered by the supralocal urban renewal programme officials whose duties included running renewal projects made use of the knowledge or experience of those involved in urban renewal in another city from among the Cittaslow network. In addition, individuals responsible for renewal projects in given cities were not aware of the cases of promoting these projects together with renewal schemes implemented as part of the supralocal urban renewal programme in other cities. This may indicate a deficit of joint promotional activities or a lack of knowledge on this subject among persons directly responsible for the implementation of projects. Joint promotional activities were conducted for example during the European Funds Days.
- The benefits that should result from parallel implementation of a supralocal urban renewal programme in various cities were not specifically defined in this programme. It was also not specified how to 'jointly' implement these projects. This makes it difficult to clearly assess the effects of the supralocal nature of the programme.

### **Adapting interventions to needs**

- Small municipalities undoubtedly deserve support, and the development strategy of the Warmian-Masurian Voivodeship convincingly defines the role it can play in the region. But some smaller towns there are no enclaves characterized by exceptional intensity of social problems<sup>6</sup>, and distances (for example between social services facilities and places of residence of their clients) are short. In such cities, the concentration of various forms of support in an area covering up to 20% of the commune's area and inhabited by no more than 30% of its inhabitants<sup>7</sup> is not justified.
- Therefore, neither pressure nor strong incentives should be created for small cities to carry out urban renewal. This type of incentive was non-competitive access to finance renewal

---

<sup>6</sup> Such enclaves are usually a consequence of creating clusters of social housing, where people in the most difficult life situation (including those who are most difficult to be provided effective help) are settled.

<sup>7</sup> According to the *Urban Renewal Act* of October 9, 2015, art. 10, par. 2.

projects in cities covered by the *Supralocal Urban Renewal Programme of the Cittaslow City Network*, when the funds from the ROP WiM for other projects of the cities belonging to the Cittaslow network had to compete in contests.

- Currently, there is a dissonance in the renewal support system, which consists in the fact that the overall nature of regeneration of a given area (required to overcome the concentration of various critical phenomena) is ensured at the level of the concept included in the programme, but there is no guarantee to what extent the projects planned will receive funding and will be implemented.
- Only 11% of the beneficiaries notice the lack of support for some type of projects that could contribute to bringing the regenerated areas out of the crisis under the ROP WiM 2014-2020. Few submitted postulates concerned, among others, financing the improvement of transport accessibility of regenerated areas (reconstruction of local roads with accompanying infrastructure, not only within the area itself but also connecting it with the rest of the commune). The need to overcome transport exclusion of some regenerated areas is essential. At the same time, enabling the implementation of projects increasing transport accessibility of these sectors outside regenerated areas should be based on mechanisms to support complementarity and not directly under any PA aimed at urban renewal. The principle of projects supported under such an PA must only be carried out within the designated areas should be maintained. Failing to do so would risk undermining the focus of intervention on crisis areas.
- It was also proposed to allow participation in projects not only for people belonging to groups at risk of social exclusion but also residents who do not experience similar problems (of similar age, with similar interests). This was justified by the respondents by the need to integrate people from disadvantaged groups with other residents and take over positive examples. The possible admission of the option of supporting participation in projects in the field of social integration of people not at risk of social exclusion should be accompanied by a mechanism counteracting the limitation of the availability of support for people who experience such a threat. That is why the possible participation of people from outside disadvantaged groups in the project should always be justified in the application for co-financing with the effects it will bring for people at risk of exclusion. In such projects there should also be a limit of places for people from non-disadvantaged groups.

## 3 Koncepcja i metodyka badania

### 3.1 Cele, zakres badania i kryteria ewaluacyjne

Głównym celem badania była ocena wpływu projektów rewitalizacyjnych realizowanych w ramach RPO WiM 2014-2020 na poprawę jakości życia społeczności zamieszkujących obszary problemowe.

Szczegółowe cele badania obejmowały:

- ocenę projektów rewitalizacyjnych w ramach 8 osi priorytetowej *Obszary wymagające rewitalizacji* RPO WiM 2014-2020 jako reakcji na zachodzące w przestrzeni miejskiej procesy degradacji technicznej, społecznej i gospodarczej oraz wynikające z nich zjawiska kryzysowe,
- ocenę komplementarności działań rewitalizacyjnych realizowanych poza OP 8 *Obszary wymagające rewitalizacji* RPO WiM 2014-2020,
- ocenę trafności wyodrębnienia przedsięwzięć uzgodnionych i zawartych w ponadlokalnych programach rewitalizacji sieci miast Cittaslow Województwa Warmińsko-Mazurskiego w RPO WiM 2014-2020 oraz przeznaczonej na te przedsięwzięcia alokacji (SOPZ: 4).

Badanie objęło:

- przedsięwzięcia rewitalizacyjne prowadzone w województwie warmińsko-mazurskim przy wsparciu z OP 8 *Obszary wymagające rewitalizacji* RPO WiM 2014-2020 wraz z projektami uzupełniającymi, finansowanymi w ramach OP 1 I *Inteligentna gospodarka Warmii i Mazur*, OP 4 Efektywność energetyczna oraz OP 6 Kultura i dziedzictwo
- okres od zatwierdzenia RPO WiM 2014-2020 (tj. 12 lutego 2015 r.) do 30 września 2019, tj. dnia podpisania umowy na realizację badania,
- obszar województwa warmińsko-mazurskiego,
- uczestników programowania i wdrażania przedsięwzięć rewitalizacyjnych oraz interesariuszy rewitalizacji:
  - Instytucję Zarządzającą RPO WiM 2014-2020,
  - Beneficjentów wsparcia rewitalizacji udzielonego w ramach RPO WiM 2014-2020,
  - Potencjalnych Beneficjentów wsparcia rewitalizacji udzielonego w ramach RPO WiM 2014-2020,
  - Stowarzyszenie „Polskie Miasta Cittaslow”,

- mieszkańców obszarów wyznaczonych do rewitalizacji w ramach LPR z województwa warmińsko-mazurskiego.

W badaniu zastosowanych zostało 5 kryteriów ewaluacyjnych:

- **trafność** – adekwatność form wsparcia, metod ich wdrażania oraz wielkości alokacji przeznaczonej na działania rewitalizacyjne do problemów i wyzwań zidentyfikowanych w RPO WiM 2014-2020; oczekiwania względem funduszy strukturalnych UE dot. perspektywy 2020+
- **skuteczność** – stopień, w jakim wybór projektów przełoży się na prawdopodobieństwo realizacji założonych ilościowych celów interwencji,
- **efektywność** – na ile poniesione koszty działań rewitalizacyjnych są ekonomicznie uzasadnione w świetle zachodzących zmian społeczno-ekonomicznych i przestrzennych województwa (np. efekt dźwigni, mnożnikowy),
- **trwałość** – efekty (pozytywne jak i negatywne) danej interwencji w perspektywie krótkookresowej (dla pierwszych zakończonych projektów),
- **wpływ** – zależności między podjętymi działaniami rewitalizacji a oddziaływaniem (wpływem) również na inne obszary.

## 3.2 Metody badawcze

### 3.2.1 Wprowadzenie

Zgodnie z zasadą triangulacji metodologicznej, w ewaluacji zastosowano:

- analizę danych zastanych (*desk research*)
- metody pozyskiwania danych pierwotnych
  - z udziałem respondentów:
    - jakościowe: IDI, TIDI oraz FGI
    - ilościowe: CATI lub CAWI oraz PAPI
  - bez udziału respondentów: obserwacja
- podejście łączące różne metody badawcze: studium przypadku.

Do analizy materiału pozyskanego poszczególnymi metodami gromadzenia danych wykorzystane zostały odpowiednie metody analizy: jakościowej lub ilościowej (statystycznej) oraz ocenę ekspercką.



### 3.2.2 Desk research

Dane zastane, w zależności od ich specyfiki, zostały poddane analizie jakościowej (analizie treści) lub analizie ilościowej (statystycznej). Metoda ta pozwala wykorzystać już istniejącą wiedzę, dzięki czemu stanowi merytoryczną podstawę dla pozostałych elementów badania.

Analiza objęła:

- akty prawne i wytyczne szczebla unijnego i krajowego
- dokumenty strategiczne
- dokumenty programowe/systemowe i sprawozdania
- publikacje naukowe i raporty
- dane ze statystyki publicznej
- pozytywnie rozpatrzone wnioski o dofinansowanie projektów RPO WiM 2014-2020 dotyczących rewitalizacji – według deklaracji wnioskodawców takich projektów było 588, jednak na etapie oceny tylko 173 spośród projektów składanych poza OP 8 zostały uznane za faktycznie rewitalizacyjne (porównaj Tabela 1).

**Tabela 1: Projekty rewitalizacyjne w ramach OP 8 RPO WiM 2014-2020 oraz w ramach osi komplementarnych**

Umowy	N
Działanie 1.3	1
Działanie 4.3	45
Działanie 6.1	22
Działanie 6.2	6
Działanie 8.1	90
Działanie 8.2	5
Działanie 8.3	4
Ogółem	173

*Źródło: IZ RPO WiM*

### 3.2.3 IDI z IZ, IP, przedstawicielami miast Cittaslow i Beneficjentami

IDI (*Individual In-depth Interview* – indywidualny wywiad pogłębiony) – bezpośrednia rozmowa badacza z respondentem. Służy pogłębieniu szczególnych kwestii istotnych z punktu widzenia badania poprzez zadawanie pytań eksploracyjnych. Odbywa się w oparciu o przygotowany wcześniej scenariusz, jednak umożliwia swobodną konfigurację rozmowy w zależności od wypowiedzi respondenta. Dzięki temu pozwala także na identyfikację nieznanymi wcześniej zjawisk. IDI jest metodą zbierania danych jakościowych.

Próby zostały dobrane w sposób celowy, zapewniający zróżnicowanie perspektyw, z których respondenci odnosili się do problematyki badania. Do badania dobrani zostali:

- Przedstawiciele IZ / IP: 10 IDI
  - Dyrektor/Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Regionalnej,
  - Dyrektor/Zastępca Dyrektora Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego,
  - Dyrektor/Zastępca Dyrektora Departamentu Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego,
  - przedstawiciel Biura Programowania w Departamencie Polityki Regionalnej,
  - przedstawiciel Biura Monitoringu w Departamencie Polityki Regionalnej,
  - przedstawiciel Biura Projektów Przedsiębiorczość w Departamencie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego,
  - przedstawiciel Biura Projektów Energetyka w Departamencie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego,
  - przedstawiciel Biura Projektów Kultura w Departamencie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego,
  - przedstawiciel Biura Projektów Rewitalizacja w Departamencie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego,
  - przedstawiciel IP Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Olsztyna.
- Przedstawiciele Stowarzyszenia „Polskie Miasta Cittaslow”: 6 IDI - przy doborze uczestników badania spośród przedstawicieli Stowarzyszenia uwzględniono:
  - wielkość miejscowości
  - realizowanie projektów rewitalizacyjnych

- wpisanie projektu do wspólnego programu rewitalizacji.
- Beneficjenci OP 8 i osi komplementarnych: 6 IDI - uczestnicy badania zostali zróżnicowani pod względem następujących cech:
  - oś
  - typ podmiotu
  - wielkość miejscowości.

### 3.2.4 FGI z Beneficjentami oraz mieszkańcami

FGI (*Focus Group Interview* – zogniskowany wywiad grupowy) – dyskusja grupy respondentów prowadzona przez moderatora i skoncentrowana wokół ustalonego tematu. Ten typ wywiadu umożliwia zebranie dużej ilości informacji w krótkim czasie. Ponadto pozwala na wykorzystanie dynamiki dyskusji między respondentami na określone tematy. Grupa osób biorących udział w wywiadzie grupowym jest dobierana celowo. FGI jest metodą zbierania danych jakościowych. Próby zostały dobrane w sposób celowy, zapewniający zróżnicowanie perspektyw, z których respondenci będą odnosili się do problematyki badania. Do badania dobrani zostali:

- Beneficjenci OP 8 i osi komplementarnych: 2 FGI, w miejscowościach cechujących się dużą liczbą projektów i zróżnicowanych pod względem wielkości
- mieszkańcy obszarów wyznaczonych do rewitalizacji: 2 FGI, po jednym w obszarze, na którym realizowany był projekt z OP 8 RPO WiM oraz w którym nie realizowano takiego projektu – obszary podobne pod względem: natężenia zjawisk kryzysowych, urbanistycznym, wielkości miejscowości oraz jej roli w układzie osadniczym – zróżnicowani pod względem:
  - wieku,
  - płci,
  - sprawowania opieki nad dzieckiem,
  - dochodu lub zamieszkiwanego lokalu (komunalny / prywatny),
  - okresu zamieszkania w obrębie obszaru wyznaczonego do rewitalizacji,
  - poziomu wykształcenia (ukończona co najmniej szkoła ponadgimnazjalna).

### 3.2.5 TIDI z interesariuszami rewitalizacji

TIDI (*Telephone Individual In-depth Interview* – telefoniczny indywidualny wywiad pogłębiony) – typ wywiadu bardzo zbliżony do IDI. Różni je to, że IDI jest prowadzony bezpośrednio, a TIDI przez telefon. Wywiad telefoniczny ma tę przewagę, że skraca czas potrzebny na przeprowadzenie go (eliminuje konieczność organizacji odpowiedniego miejsca oraz dojazdu) i bywa wygodniejszy dla respondenta.

Próby respondentów w poszczególnych miastach zostały dobrane w sposób celowy, zapewniający zróżnicowanie perspektyw, z których respondenci odnosili się do problematyki badania. Do badania dobrani zostali respondenci reprezentujący w Komitecie Rewitalizacji różne strony (różnego typu interesariuszy),

Kryteriami doboru próby były:

- strona reprezentowana w Komitecie Rewitalizacji,
- aktywność w pracach Komitetu Rewitalizacji (oceniana na podstawie analizy protokołów ze spotkań tego gremium lub opinii jego innych członków).

### 3.2.6 CATI / CAWI z Beneficjentami, nieskutecznymi

#### Wnioskodawcami oraz przedstawicielami miast Cittaslow

CATI (*Computer-Assisted Telephone Interview* – wspomagany komputerowo wywiad telefoniczny) – ankieta realizowana przez telefon przy pomocy komputera. Ankieter odczytuje respondentowi pytania i możliwe odpowiedzi, respondent wskazuje odpowiedź, którą ankieter zaznacza w formularzu elektronicznym na komputerze. Metoda ta – podobnie jak CAWI – umożliwia stosowanie filtrów, szybki dostęp do danych czy przerwanie ankiety i powrót do niej, ponadto pozwala na kontrolę jej wypełniania. Respondent nie widzi pytań ani odpowiedzi, nie ma też możliwości zgromadzenia danych, które byłyby mu potrzebne do udzielenia odpowiedzi. CATI jest metodą zbierania danych ilościowych.

CAWI (*Computer-Assisted Web Interview* – wspomagany komputerowo wywiad przy pomocy strony WWW) – metoda polegająca na realizowaniu ankiety przy wykorzystaniu przeglądarki internetowej, w której respondent samodzielnie wpisuje lub zaznacza odpowiedzi. W przypadku pytań o szczegółowe dane respondent ma możliwość ich sprawdzenia przed udzieleniem odpowiedzi.

Odpowiednia konfiguracja ankiety umożliwia respondentowi przerwanie jej wypełniania i powrót do niej w dowolnym momencie. CAWI jest metodą zbierania danych ilościowych.

Do badania dobrane zostały próby:

- Beneficjentów OP 8 i osi komplementarnych: 50 CAWI / CATI – dobrana w sposób losowy z warstw wyróżnionych w operacie ze względu na:
  - Oś Priorytetową RPO WiM 2014-2020,
  - typ podmiotu.
- Nieskuteczni wnioskodawcy OP 8 i osi komplementarnych: 50 CAWI lub CATI – dobrana w sposób losowy z warstw wyróżnionych w operacie ze względu na:
  - Oś Priorytetową RPO WiM 2014-2020,
  - typ podmiotu.
- Przedstawiciele miast Cittaslow, w tym uwzględnionych w *Ponadlokalnym programie rewitalizacji sieci miast Cittaslow Województwa Warmińsko-Mazurskiego*: 19 CAWI – badanie pełne, tj. obejmujące całą populację<sup>8</sup>.

### 3.2.7 PAPI z mieszkańcami

PAPI (*Paper & Pen Personal Interview* – bezpośredni wywiad kwestionariuszowy) – metoda polegająca na prowadzeniu ankiety twarzą w twarz z respondentem. Ankieter odczytuje pytania i możliwe odpowiedzi i zaznacza lub notuje odpowiedzi na papierowym formularzu. Metoda jest bardziej kosztowna od CATI i CAWI ze względu na konieczność udania się ankietera w określone miejsce.

Próba liczyła łącznie 300 mieszkańców obszarów rewitalizacji, po 100 w każdym z 3 miast, dobranych zgodnie z kryteriami wskazanymi w poniższej tabeli.

---

<sup>8</sup> Oprócz przypadków kategorycznej odmowy udziału w badaniu.

**Tabela 2: Dobór miast, w których zostały przeprowadzone badania PAPI z mieszkańcami**

		Miasto zrzeszone w Stowarzyszeniu Polskich Miast Cittaslow?	
		tak	nie
Miasto, w którym jest lub był realizowany co najmniej jeden projekt o charakterze rewitalizacyjnym w ramach 8 Osi Priorytetowej RPO WiM 2014-2020?	tak	1 miasto; N = 100 mieszkańców	1 miasto; N = 100 mieszkańców
	nie		1 miasto; N = 100 mieszkańców

Źródło: Opracowanie własne - Dyspersja

### 3.2.8 Obserwacja

Obserwacja naukowa polega na celowej obserwacji zjawisk lub zachowań zgodnie z opracowanym wcześniej planem, mówiącym o tym, jakie informacje są istotne z punktu widzenia badania. W poszczególnych miejscowościach na podstawie spacerów badawczych do obserwacji wybrane zostały przestrzenie (w tym podwórka) w obszarach rewitalizacji. Obserwacja prowadzona przez badacza obejmowała dwa aspekty: stan techniczny (w szczególności nawierzchni i elewacji) oraz korzystanie z danej przestrzeni przez użytkowników (w tym wypadku ograniczeniem była realizacja badania późną jesienią (niesprzyjająca pogoda ograniczała korzystanie z obserwowanych przestrzeni).

### 3.2.9 Studium przypadku

Studium przypadku (*case study*) – metoda badawcza polegająca na szczegółowym opisie konkretnego przypadku. Umożliwia ona wnikliwą analizę sposobów działania, ich przyczyn i rezultatów, zależności, relacji. Pozwala na wychwycenie ewentualnych problemów lub dobrych praktyk.

Studia przypadków obejmujące co najmniej jeden wywiad jakościowy (IDI) z beneficjentem zostały przeprowadzone w sześciu miastach, w których realizowane były projekty rewitalizacyjne w ramach OP 8 RPO WiM 2014-2020. Siódme studium przypadku zostało zrealizowane w mieście, które nie realizowało takich projektów.

Do badań części przypadków zostały włączone dodatkowe metody, opisane we wcześniejszej części rozdziału. Zestawienie metod zostało przedstawione w poniższej tabeli. Studia przypadków nr 1, 2 i 3 nazywamy „rozszerzonymi studiami przypadków”.

**Tabela 3: Metody zastosowane w ramach studiów przypadków**

L.p.	Kryteria doboru		Metody					
	Przynależność do Cittaslow?	Realizowanie projektu rewitalizacyjnego wspieranego w ramach 8 OP RPO WiM 2014-2020?	IDI z beneficjentem	FGI z beneficjentami	FGI z mieszkańcami	PAPI z mieszkańcami	TIDI z interesariuszami	Obserwacja
1	nie	tak	1	1	1	100	3	1
2	tak	tak	1	1		100	3	1
3	nie	nie			1	100	3	1
4		tak	1					
5		tak	1					
6		tak	1					
7		tak	1					

Źródło: Opracowanie własne - Dyspersja

## 4 Wyniki

### 4.1 Rewitalizowane obszary

#### 4.1.1 Wyznaczanie obszarów rewitalizacji

Zgodnie z *Ustawą o rewitalizacji* z 9 października 2015 roku, jako obszar zdegradowany można wyznaczyć część obszaru gminy cechującą się koncentracją negatywnych zjawisk społecznych, a ponadto występowaniem co najmniej jednego z negatywnych zjawisk: gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych lub technicznych. Obszar rewitalizacji może obejmować całość obszaru zdegradowanego lub tę jego część, która ma istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego.

We wszystkich analizowanych miastach obszary rewitalizacji zostały wyznaczone z uwzględnieniem koncentrujących się na nich problemów społecznych. Oprócz negatywnych zjawisk tego rodzaju wymienionych w *Ustawie o rewitalizacji*...<sup>9</sup> w części programów wskazano również problemy demograficzne (depopulację oraz wzrost obciążenia demograficznego) oraz zdrowotne.

W 14 miastach objętych *Ponadlokalnym programem rewitalizacji sieci miast Cittaslow*, przyjętym 9 października 2015 roku (a więc przed uchwaleniem *Ustawy o rewitalizacji*), zastosowano wyłącznie kryteria dotyczące problemów społecznych:

„Jako dwa najbardziej odczuwalne w miastach *Cittaslow* wskaźniki degradacji wybrano odsetek bezrobocia kwalifikowanego oraz odsetek mieszkańców korzystających z pomocy społecznej”<sup>10</sup>.

Od tego czasu *Ponadlokalny program rewitalizacji* został zaktualizowany (obecnie obejmuje 19 miast<sup>11</sup>). W aktualnej wersji, przyjętej w 2019 roku, wzięto pod uwagę również intensywność negatywnych zjawisk gospodarczych, przestrzennych i technicznych. Również w programach rewitalizacji miast nie należących do *Cittaslow* uwzględniane są negatywne zjawiska zarówno w sferze społecznej, jak i w pozostałych sferach.

---

<sup>9</sup> W ustawie wymieniono: bezrobocie, ubóstwo, przestępczość, wysoka liczba mieszkańców będących osobami ze szczególnymi potrzebami, niski poziom edukacji lub kapitału społecznego oraz niewystarczający poziom uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym.

<sup>10</sup> *Ponadlokalny program rewitalizacji sieci miast Cittaslow*, s. 183.

<sup>11</sup> Do miast uwzględnionych w *Ponadlokalnym programie rewitalizacji* dołączyły Bartoszyce, Działdowo, Jeziorany, Lidzbark i Orneta.



W miastach, dla których przyjęto programy rewitalizacji, najczęściej wskazywanymi problemami społecznymi, identyfikowanymi na obszarach zdegradowanych, są: długotrwałe bezrobocie, niski poziom wykształcenia osób bezrobotnych, wysoki odsetek osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, szczególnie z powodu ubóstwa, obciążenie demograficzne oraz wysoki poziom przestępczości. Problemy gospodarcze zazwyczaj polegają na niedostatecznym ożywieniu gospodarczym, niewykorzystaniu potencjału inwestycyjnego obszaru, niewystarczającym wsparciu dla osób planujących rozpocząć własną działalność gospodarczą. Negatywne zjawiska środowiskowe to najczęściej zanieczyszczenie powietrza, korzystanie ze źródeł energii będących przyczyną niskiej emisji, niska jakość lub niewielka powierzchnia przestrzeni zielonych, obecność materiałów stwarzających zagrożenie dla zdrowia i środowiska. Zjawiska kryzysowe w sferze przestrzenno-funkcjonalnej to przeważnie: zły stan dróg, niska jakość przestrzeni publicznych, niewielki odsetek powierzchni pokrytych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, a w sferze technicznej: zły stan obiektów zabytkowych, wysoki stopień zdegradowania zabudowy, konieczność podjęcia prac modernizacyjnych oraz bariery architektoniczne, utrudniające poruszanie się osobom z niepełnosprawnościami i seniorom.

Wskaźnikami, które były stosowane w największej liczbie miast, są:

- odsetek osób w wieku poprodukcyjnym w ogólnej liczbie ludności
- liczba osób korzystających z pomocy społecznej na 1000 mieszkańców
- udział długotrwałe bezrobotnych wśród osób w wieku produkcyjnym
- odsetek osób bezrobotnych z wykształceniem gimnazjalnym lub poniżej w ogólnej liczbie bezrobotnych
- liczba przestępstw na 1000 mieszkańców
- liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarki narodowej na 100 osób.

Definicje poszczególnych wskaźników stosowanych w programach rewitalizacji w większości nie budzą zasadniczych zastrzeżeń. Należy jednak zwrócić uwagę na ich ograniczenia.

- 1) Wskaźniki ubóstwa opierają się na danych dotyczących udzielanych świadczeń. W związku z tym nie są wrażliwe na występowanie problemów doświadczanych przez osoby, które znajdują się w złej sytuacji, ale nie otrzymują pomocy. Jednak biorąc pod uwagę, że skala niekorzystania ze świadczeń przez osoby, które ich obiektywnie potrzebują (tzw. problem *non-take up*) jest trudna do oszacowania, zastosowanie wskaźników opartych na danych dotyczących świadczeń jest uzasadnione. Miarodajność wskaźników, które opierają się na informacjach o świadczeniach, jest ograniczona również w przypadkach, gdy kryteria udzielania świadczeń nie są w pełni adekwatne

do faktycznej sytuacji beneficjentów. W wywiadach jakościowych respondenci zwracali przede wszystkim uwagę, że świadczenia 500+ nie są uwzględniane w kryteriach dochodowych, których spełnianie umożliwia korzystanie ze świadczeń finansowych z pomocy społecznej.

Zmiany wartości wskaźników, które nie odwołują się bezpośrednio do problemów, lecz do udzielanego wsparcia, mogą zostać błędnie zinterpretowane<sup>12</sup>. Problematyczne jest na przykład zastosowanie, jako jednego ze wskaźników negatywnych zjawisk społecznych, wskaźnika „liczba mieszkań komunalnych w przeliczeniu na 100 mieszkańców”. Utrzymywanie lub zwiększanie zasobu komunalnego, dzięki któremu możliwe jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób gorzej sytuowanych, nie jest zjawiskiem kryzysowym. Autorzy strategii rozwoju miasta, w którym został przyjęty przywołany program, dostrzegają potrzebę adaptacji niewykorzystanych budynków na mieszkania komunalne i socjalne. Zwiększanie zasobu komunalnego nie oznaczałoby zatem pogłębiania kryzysu, lecz wzmocnienie potencjału potrzebnego do jego przezwyciężania. Zdecydowanie lepszy byłby zatem na przykład wskaźnik odwołujący się do skali zadłużeń czynszowych w mieszkaniach komunalnych (zjawiska, które również zostało wspomniane w omawianym programie) lub wskaźnik obrazujący zły stan techniczny zasobu komunalnego.

- 2) W części programów rewitalizacji jako miara ogólnego zjawiska, na przykład kryzysu w sferze gospodarczej, stosowany jest wskaźnik odnoszący się do wąskiego aspektu analizowanej sytuacji. Za skrajny przykład może posłużyć wskaźnik odnoszący liczbę osób prowadzących indywidualną działalność gospodarczą w dziedzinie informatyki, obsługi prawnej i tłumaczeń do liczby mieszkańców rozpatrywanego obszaru. Jednak wątpliwości budzi także diagnozowanie problemów gospodarczych wyłącznie w oparciu o dane z CEiDG, ponieważ rejestr ten zawiera wyłącznie dane przedsiębiorców będących osobami fizycznymi (podczas gdy znaczenie działających na danym obszarze podmiotów gospodarki narodowej innego typu, np. spółek, może być z perspektywy jego rozwoju gospodarczego bardziej istotne).
- W kolejnym okresie programowania potrzebne jest poprawienie jakości programów rewitalizacji pod względem stosowanych w nich wskaźników. IZ może się do tego przyczynić przedstawiając kwestię wskaźników na szkoleniach i w materiałach przeznaczonych dla przedstawicieli miast zainteresowanych finansowaniem rewitalizacji z RPO WiM oraz formułując odpowiednie

---

<sup>12</sup> Zwiększanie wsparcia, i dzięki temu zmniejszanie niezaspokojonego zapotrzebowania, może zostać błędnie zinterpretowane jako pogorszenie sytuacji. Z kolei zredukowanie wsparcia, skutkujące zwiększeniem niezaspokojonego zapotrzebowania – jako jej poprawa.

wymagania dotyczące programów rewitalizacji, a następnie weryfikując spełnianie tych wymagań.

- W odniesieniu do zidentyfikowanych mankamentów istotne są dwie ogólne zasady. Po pierwsze, preferowanie wskaźników opierających się na danych dotyczących bezpośrednio zjawiska kryzysowego<sup>13</sup>, przed wskaźnikami opierającymi się na danych dotyczących korzystania ze wsparcia ukierunkowanego na przezwyciężanie tego zjawiska lub niwelowania jego negatywnych skutków. Wykorzystywanie danych o wsparciu (na przykład odnoszących się do świadczeń z pomocy społecznej) jest zasadne, jeżeli innego rodzaju dane dotyczące poszczególnych problemów nie są dostępne. Po drugie, stosowanie do pomiaru poszczególnych zjawisk kryzysowych kilku różnych wskaźników (triangulacja). Pozwoli to na uzyskanie bardziej wiarygodnego i kompletnego obrazu sytuacji analizowanych obszarów.
- Ponadto jest uzasadnione, żeby w programach rewitalizacji co najmniej część wskaźników wykorzystanych do wyznaczania obszarów zdegradowanych służyła również do pomiaru efektów rewitalizacji tych obszarów<sup>14</sup>. Zarazem należy pamiętać, że na natężenie zjawisk kryzysowych wpływają również czynniki ponadlokalne (na przykład poprawa lub pogorszenie koniunktury gospodarczej). Dlatego przy pomiarze efektów rewitalizacji należy zwracać uwagę przede wszystkim na to, czy udało się zmniejszyć różnicę pomiędzy natężeniem zjawisk kryzysowych w obszarze rewitalizacji a natężeniem w całym mieście.
- Proponujemy, żeby IZ wskazała miastom zamierzającym uzyskać fundusze na rewitalizację z RPO WiM za pomocą jakich wskaźników powinny wyznaczać obszary zdegradowane. Poszczególne miasta powinny mieć możliwość wybierania wskaźników adekwatnych do specyfiki występujących w nich problemów. Lista wskaźników może zostać opracowana przez ministerstwo właściwe do spraw rewitalizacji. W takim przypadku warto, żeby IZ wzięła udział w pracach nad jej tworzeniem. Lista wskaźników powinna zostać skonsultowana z zainteresowanymi miastami, pod względem dostępności danych oraz adekwatności wobec występujących zjawisk kryzysowych.

---

<sup>13</sup> Na przykład w przypadku wykluczenia mieszkaniowego, takie wskaźniki mogą się odnosić do zaległości czynszowych lub do liczby osób oczekujących na mieszkanie z zasobu komunalnego (spełniających kryteria przyznania takiego lokalu).

<sup>14</sup> Użytecznym źródłem jest raport EGO na zamówienie Miasta Łodzi *Opracowanie systemu rekomendowanych wskaźników ewaluacji oraz wytycznych dla systemu monitoringu rewitalizacji centrum Łodzi* (<http://centrumwiedzy.org/wp-content/uploads/2016/12/Raport-po-wprowadzeniu-zmian-przez-Wykonawc%C4%99-i-Ekspert%C3%B3w..pdf>)

Pomocnym źródłem definicji wskaźników oraz ich wartości na poziomie gmin<sup>15</sup> jest statystyka publiczna (por. Tabela 4).

**Tabela 4: Wskaźniki z BDL GUS do ew. wykorzystania przy wyznaczaniu obszarów zdegradowanych**

Sfera	Wskaźnik
społeczna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• odsetek osób w wieku 65 lat i więcej w populacji ogółem</li> <li>• współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi</li> <li>• stopa bezrobocia rejestrowanego (dane dostępne na poziomie powiatów)</li> <li>• bezrobotni pozostający bez pracy dłużej niż rok w % ludności aktywnej zawodowo (dane dostępne na poziomie powiatów)</li> <li>• liczba uczestników imprez w centrach kultury, domach kultury, ośrodkach kultury i świetlicach na 1000 mieszkańców</li> <li>• liczba członków kół / klubów / sekcji w centrach kultury, domach kultury, ośrodkach kultury i świetlicach na 1000 mieszkańców (wymaga obliczenia na podstawie dostępnych danych)</li> </ul>
gospodarcza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• podmioty wpisane do REGON na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym</li> <li>• osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na 10 tys. osób w wieku produkcyjnym</li> <li>• podmioty gospodarki narodowej ogółem i wg klas wielkości na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym</li> </ul>
środowiskowa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• udział parków, zieleńców i terenów zieleni osiedlowej w powierzchni ogółem</li> </ul>
przestrzenno-funkcjonalna i techniczna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mieszkania wyposażone w instalacje (wodociąg, łazienka, centralne ogrzewanie) w % ogółu mieszkań</li> <li>• korzystający z kanalizacji w % ogółu ludności</li> <li>• zaległości w opłatach za mieszkania w zasobach gminy w % ogółu mieszkań (wymaga obliczenia na podstawie dostępnych danych)</li> </ul>

Źródło: BDL GUS

Wobec braku alternatywnych źródeł informacji o natężeniu problemów społecznych, uzasadnione jest również wykorzystanie wskaźników, których wartości są obliczane w ramach Oceny Zasobów Pomocy Społecznej. Do takich wskaźników należą:

<sup>15</sup> Do wykorzystania jako wartości referencyjne przy diagnozowaniu natężenia zjawisk kryzysowych w poszczególnych częściach miast (jednostkach urbanistycznych).

- liczba osób w rodzinach, którym przyznano świadczenia pomocy społecznej, na 1000 mieszkańców
- udział (%) świadczeniobiorców długotrwale korzystających wśród wszystkich świadczeniobiorców
- liczba oczekujących na mieszkanie socjalne, na 1000 mieszkańców (wymaga obliczenia na podstawie dostępnych danych).

Oprócz uwzględnianych zjawisk i wskaźników wykorzystywanych przy diagnozowaniu ich natężenia istotne jest także, czy obszar rewitalizacji wyodrębniono:

1. na podstawie uprzedniej analizy zjawisk kryzysowych w poszczególnych jednostkach urbanistycznych „modularnych”, tj. wyodrębnionych poprzez podział geometryczny (na przykład poprzez nałożenie siatki kwadratów lub heksagonów)
2. na podstawie uprzedniej analizy zjawisk kryzysowych w poszczególnych jednostkach „pseudonaturalnych”, tj.:
  - a) odpowiadających podziałowi administracyjnemu miasta (na przykład dzielnic, osiedli, rewirów, działek lub ulic)
  - b) wyodrębnionych w inny, „autorski” sposób (na przykład z uwzględnieniem ciągów komunikacyjnych lub cieków wodnych, albo zbliżony do okręgów wyborczych, ale z uwzględnieniem układu sieci drogowych oraz intuicyjnego podziału miasta stosowanego przez mieszkańców)
3. bez uprzedniej analizy zjawisk kryzysowych w poszczególnych jednostkach urbanistycznych (na przykład na podstawie zebrania opinii przedstawicieli instytucji lub mieszkańców uczestniczących w konsultacjach).

Ta ostatnia procedura – tj. wyznaczenie obszaru, a dopiero następnie porównanie go pod względem natężenia zjawisk kryzysowych z pozostałą częścią miasta – jest najmniej rzetelna, ponieważ nie zapobiega wyznaczeniu obszaru w taki sposób, że tylko jego część jest faktycznie zdegradowana.

We wcześniejszych badaniach stwierdzono, że niejednokrotnie obszary do rewitalizacji obejmowały obszar miasta w dobrej kondycji, w którym gmina zamierzała przeprowadzić inwestycje oraz jedną z występujących w mieście enklaw negatywnych zjawisk społecznych – co zapewniało, że obszar rozpatrywany ogółem różnił się na niekorzyść od pozostałej części miasta pod względem natężenia zjawisk kryzysowych.

Wyodrębnianie obszarów na podstawie analizy poszczególnych jednostek urbanistycznych jest uznawane za nieodzowne:

„W celu wytypowania obszarów kryzysowych w gminie niezbędna jest analiza zróżnicowania wewnętrznego różnorodnych zjawisk w niej zachodzących. Do takiej analizy konieczny jest podział przestrzeni gminy na jednostki podstawowe, które stanowić będą pewne najmniejsze, niepodzielne już w procesie analizy obszarów, dla których przeprowadzana będzie agregacja danych. Polami podstawowymi mogą być zarówno jednostki pseudonaturalne (jednostki urbanistyczne, dzielnice, sołectwa itp.), jak i jednostki modularne (GRID np. siatki kwadratów lub heksagonów).”<sup>16</sup>

Analizowane programy pod względem sposobu wyznaczania obszarów zdegradowanych dzielą się na dwie podobnie liczne kategorie: programów, w których analiza opierała się na jednostkach „pseudonaturalnych” (przy czym najczęściej były to ulice) oraz takie, gdzie obszar był wyznaczany bez uprzedniej analizy zjawisk kryzysowych w poszczególnych jednostkach urbanistycznych (natomiast taka analiza była prowadzona w kolejnym kroku i polegała na porównaniu już wyznaczonego obszaru z pozostałą częścią miasta) – porównaj: Tabela 5.

Określając wymogi dotyczące kolejnych programów rewitalizacji należy oczekiwać, żeby obszary zdegradowane były w nich wyznaczane na podstawie analizy natężenia zjawisk kryzysowych w poszczególnych jednostkach (geometrycznych lub pseudonaturalnych). Takie rozwiązanie zwiększy prawdopodobieństwo rzetelnego wyznaczania obszarów.

---

<sup>16</sup> Jarczewski Wojciech (red.): *Delimitacja krok po kroku. Metoda wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na potrzeby Gminnych Programów Rewitalizacji*, s. 7.  
(<https://www.funduszedlamazowska.eu/wp-content/uploads/2017/12/delimitacja-krok-po-kroku-metoda-wyznaczenia-obszaru-zdegradowanego-obszaru-rewitalizacji-gpr-mib-jarczewski.pdf>)

**Tabela 5 Uwzględnianie zjawisk kryzysowych przy wyznaczaniu obszarów rewitalizacji w programach wpisanych do *Wykazu pozytywnie zweryfikowanych programów w ramach RPO WiM 2014-2020 (11.09.2019)* oraz w *Ponadlokalnym programie rewitalizacji sieci miast Cittaslow (08.06.2015 i 30.08.2019)***

Miasto / gmina		Zjawiska kryzysowe															Sposób wyodrębnienia obszaru
		społeczne										gospodarcze	środowiskowe	przestrzenno-funkcjonalne	techniczne		
		bezrobocie	ubóstwo	przestępczość	osoby ze szczególnymi potrzebami	niski poziom edukacji	niski poziom kapitału społecznego	niski poziom udziału w życiu publicznym	niski poziom udziału w życiu kulturalnym	problemy demograficzne	problemy zdrowotne						
Poza Programem Cittaslow 2019	Elbląg	+	+	-	-	+	-	+	-	+	-	+	+	+	+	+	APA (obrębny ewidencyjne)
	Ełk	+	+	+	-	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+	+	APA
	Iława	+	+	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	-	+	+	APA (ulice)
	Kętrzyn	+	+	+	-	+	-	-	-	+		+	-	-	-	-	APA (ulice)
	Morąg	+	+	+	-	+	-	+	-	+		+	-	-	-	-	APA (ulice)
	Mrągowo	+	+	+	-	+	-		-	+		+	-	-	-	+	APA (ulice)
	Olsztyn	+	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	APA (osiedla)
	Ostróda	+	+	+	-	-	-	+	-	+	-	+	-	-	-	-	APA (ulice)
	Pasłęk	+	+	+	-	-	-	-	-	+	-	+	-	-	-	-	APA (ulice + wsie)
	Pisz	+	+	+	-	+	+	-	+	+	-	+	-	-	-	-	BP
	Susz	+	+	-	-	-	-	-	-	+	-	-	+	+	+	+	BP
	Szczytno	+	+	-	-	-	-	-	-	+	-	+	+	+	+	+	APA (obwody spisowe GUS)
	Tolkomicko	+	+	+	-	+	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+	APA (autorski)
	Węgorzewo	+	+	+	-	-	-	-	-	+	-	+	-	+	+	+ <sup>17</sup>	APA (ulice)

<sup>17</sup> Zjawiska przestrzenno-funkcjonalne i techniczne przedstawiono w sposób opisowy bez odwoływania się do wskaźników, choć osadzono je w konkretnych ulicach.

Miasto / gmina		Zjawiska kryzysowe														Sposób wyodrębnienia obszaru
		społeczne										gospodarcze	środowiskowe	przestrzenno-funkcjonalne	techniczne	
		bezrobocie	ubóstwo	przestępczość	osoby ze szczególnymi potrzebami	niski poziom edukacji	niski poziom kapitału społecznego	niski poziom udziału w życiu publicznym	niski poziom udziału w życiu kulturalnym	problemy demograficzne	problemy zdrowotne					
W programie Cittaslow 2019 <sup>18</sup>	Barczewo	+	+	+	-	+	+	+	+	+	-	+	+	-	+	BP
	Bartoszyce?	+	+	+	-	+	-	-	-	+	-	+	-	-	-	APA (ulice)
	Biskupiec	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	BP
	Bisztynek	+	+	+	-	+	+	+	+	+	-	+	-	-	-	BP
	Dobre Miasto	+	+	+	-	+	+	+	+	+	-	+	-	-	-	BP
	Działdowo *	+	+	+	-	-	-	-		-	-	+	-	+	-	BP
	Gołdap *	+	+	+	-	-	-	+	+	-	-	+	-	-	-	BP
	Górowo Iławeckie	+	+	+	-	+	+	+	+	+	-	+	-	-	-	BP
	Jeziorany **	+	+	-	-	+	+	+	+	+	-	+	-	-	+	APA (autorski)
	Lidzbark *	+	+	+	-	+	-	+	+	+	-	+	-	-	+	APA (ulice, sołectwa)

<sup>18</sup> Programy miast oznaczonych „\*” w Wykazie pozytywnie zweryfikowanych programów w ramach RPO WiM 2014-2020 są wymienione bez wskazania, że stanowią część programu ponadlokalnego. Program miasta oznaczonego „\*\*\*” nie figuruje w Wykazie... .



Miasto / gmina		Zjawiska kryzysowe														Sposób wyodrębnienia obszaru
		społeczne										gospodarcze	środowiskowe	przestrzenno-funkcjonalne	techniczne	
		bezrobocie	ubóstwo	przestępczość	osoby ze szczególnymi potrzebami	niski poziom edukacji	niski poziom kapitału społecznego	niski poziom udziału w życiu publicznym	niski poziom udziału w życiu kulturalnym	problemy demograficzne	problemy zdrowotne					
W programie Cittaslow 2019	Lidzbark W.	+	+	+	-	+	+	+	+	-	-	+	-	+	+	BP
	Lubawa	+	+	+	-	+	+	+	+	+	-	+	-	-	-	BP
	Nidzica	+	+	+	-	+	+	+	+	+	-	+	-	-	-	BP
	Nowe Miasto Lubawskie	+	+	+	-	+	+	+	+	+	-	+	-	+	+	BP
	Olsztynek	+	+	+	-	+	+	+	+	+	-	+	-	-	-	BP
	Orneta *	+	+	+	-	+	+	+	+	+	-	+	-	-	+	APA (ulice, sołectwa)
	Pasym	+	+	+	-	+	+	+	+	+	-	+	-	+	+	BP
	Reszel	+	+	+	-	+	+	+	+	+	-	+	-	-	-	BP
	Ryn *	+	+	+	-	+	+	+	+	+	-	+	-	-	-	BP
W programie Cittaslow 2015 <sup>19</sup>		+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	BP

Źródło: Programy rewitalizacji

<sup>19</sup> Miasta ujęte w *Ponadlokalnym programie rewitalizacji sieci miast Cittaslow* przyjętym w 2015 roku: Barczewo, Biskupiec, Bisztynek, Dobre Miasto, Gołdap, Górowo Iławeckie, Lidzbark Warmiński, Lubawa, Nidzica, Nowe Miasto Lubawskie, Olsztynek, Pasym, Reszel, Ryn.

Wywiady jakościowe z przedstawicielami instytucji zaangażowanych w rewitalizację wskazują, że ich wstępne wyobrażenia o lokalizacji zjawisk kryzysowych nie zawsze są zgodne z wynikami analiz.

*Chyba zawsze się pojawia rozdzźwięk, jeżeli myślimy o naszych przypuszczeniach czy wyobrażeniach, a przekładamy to na właśnie takie twarde wskaźniki. Być może wydawało nam się, że [inny] obszar (...) też jest kryzysowy, natomiast te twarde wskaźniki pokazywały, że nasze wyobrażenia się niekoniecznie sprawdziły. [IDI z JST]*

Taka sytuacja może wynikać zarówno z błędnych wyobrażeń, jak i z ograniczonego zakresu dostępnych wskaźników. Przemawia to za, już rekomendowanym, dążeniem do diagnozowania poszczególnych zjawisk kryzysowych za pomocą możliwie szerokiego zestawu wskaźników.

Stosunkowo niewielu beneficjentów RPO WiM 2014-2020 zna dane świadczące o szczególnej koncentracji poszczególnych zjawisk kryzysowych w obrębie obszaru zdegradowanego, na którym realizowali projekt rewitalizacyjny (porównaj: Wykres 1). W przypadku prawie wszystkich negatywnych zjawisk grupa beneficjentów jedynie przypuszczających, że występowanie danego problemu jest szczególnie intensywne w obrębie obszaru jest liczniejsza od beneficjentów, którzy znają dane potwierdzające ten fakt.

Uwzględniając zarówno wiedzę opartą na znajomości danych, jak i niepoparte nimi opinie, można stwierdzić, że według beneficjentów rewitalizowane obszary, na których realizowali swoje projekty, odróżniały się na niekorzyść od pozostałej części miast, w których są położone, przede wszystkim pod względem przestrzeni publicznych – tj. ich powierzchni lub jakości (65%) – oraz bezrobocia (63%) i ubóstwa (63%). Każdy z tych problemów został wskazany przez ponad trzy piąte badanych.

Natomiast w przybliżeniu połowa beneficjentów do problemów występujących ze szczególnym natężeniem na rewitalizowanym obszarze zaliczyła: zbyt małą liczbę obiektów użyteczności publicznej, ich zły stan, niską efektywność energetyczną lub niedostosowanie do osób ze szczególnymi potrzebami (52%), niski poziom udziału w życiu kulturalnym (56%) i publicznym (50%), przestępczość (52%), koncentrację dużej liczby osób ze szczególnymi potrzebami – np. niepełnosprawnych, niesamodzielnych, w podeszłym wieku (48%) oraz deficyt kapitału społecznego, rozumianego jako dobre relacje pomiędzy mieszkańcami (48%).

Zjawiskami kryzysowymi wskazywanymi przez beneficjentów najrzadziej były natomiast problemy dotyczące złego stanu środowiska naturalnego oraz zła kondycja finansowa przedsiębiorstw, przy czym w przypadku każdego z tych zjawisk co najmniej połowa beneficjentów nie była w stanie ocenić, czy koncentruje się ono w obrębie rewitalizowanego obszaru.

Zestawiając wyniki badania ankietowego beneficjentów z wynikami analizy programów rewitalizacji można stwierdzić, że oba źródła potwierdzają powszechne występowanie na obszarach rewitalizacji koncentracji ubóstwa, bezrobocia i przestępczości. Problemami, które w opinii beneficjentów

również często wyróżniają takie obszary, ale rzadziej znajdują odzwierciedlenie w dotychczas stosowanych wskaźnikach, są: niski poziom kapitału społecznego (rozumianego jako dobre relacje pomiędzy mieszkańcami) oraz udziału w życiu publicznym i kulturalnym, a także niedostatek lub zły stan przestrzeni publicznych i budynków użyteczności publicznej oraz koncentracja dużej liczby osób ze szczególnymi potrzebami.

W wywiadach jakościowych respondenci zwrócili również uwagę na dezaktualizowanie się diagnoz:

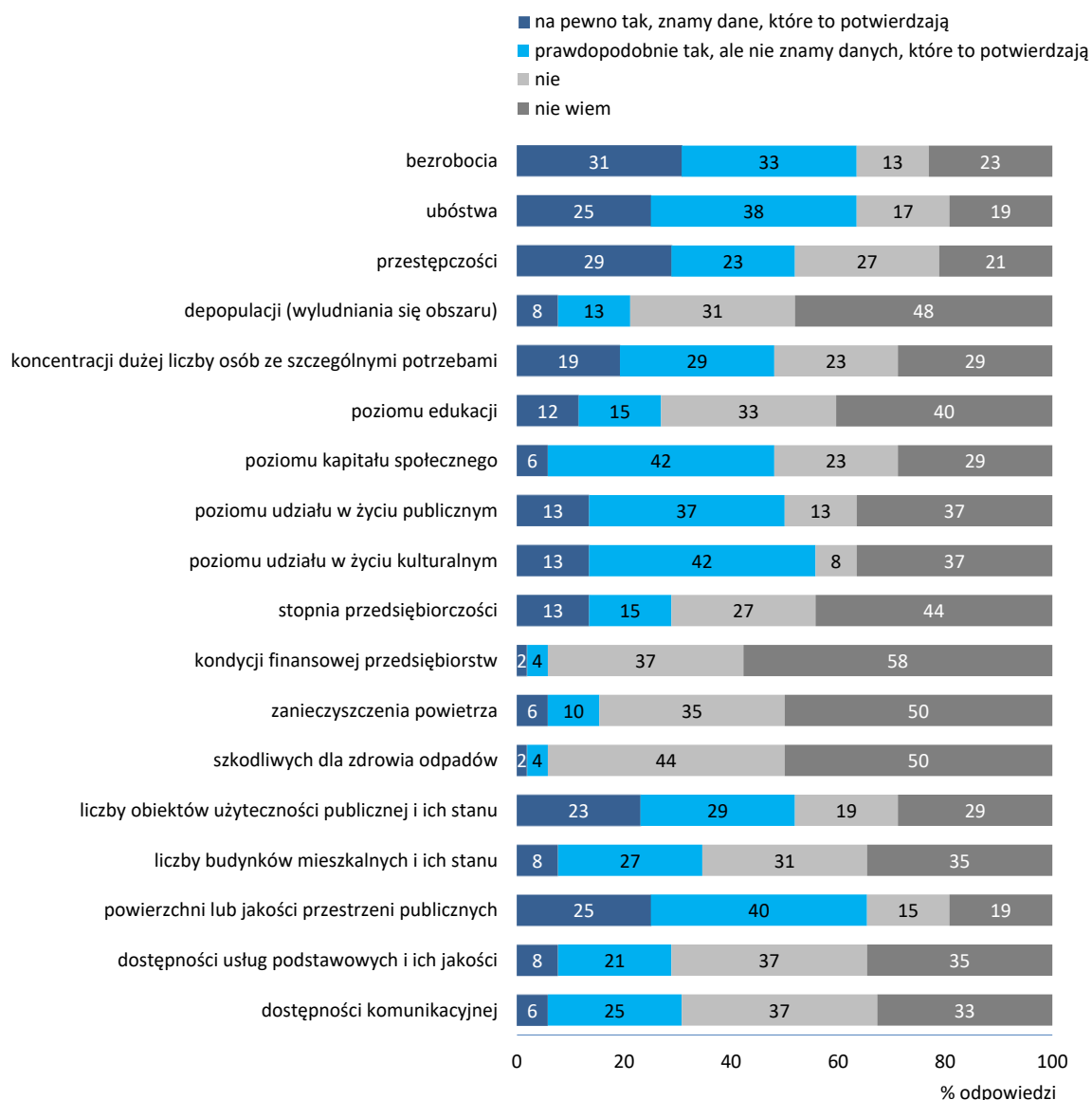
*Sytuacja społeczno-gospodarcza się zmieniła. Jakbyśmy teraz [zebrali] dane, to największe problemy dalej kumulują się w centrum, ale one są dużo mniejsze. Mało tego, powstają osiedla, do których osoby z centrum się przenoszą, ale też przyjeżdżają nowi z gmin ościennych i tam coraz więcej jest problemów. Na etapie opracowywania [programu rewitalizacji] wielu budynków nie było, nie było bloków (...). Od 2014 do 2020 to niby nie jest długo, choć te projekty bardzo późno ruszyły, bo tak naprawdę w 2017 ruszyły, ale już nie można było tego zmienić. Dodatkowo doszły różne rzeczy: zmiany społeczno-gospodarcze, spadek bezrobocia, programy rządowe, które spowodowały, że sytuacja tych rodzin też się zmieniła. (...) Wskaźniki wtedy były zupełnie inne, i teraz są zupełnie inne. Teraz jest zupełnie inna sytuacja społeczno-gospodarcza. [IDI z NGO]*

*Mapa problemów społecznych na pewno się będzie przesuwiała. [IDI z JST]*

Zapewnieniu aktualizacji diagnoz sprzyja wymóg prowadzenia rewitalizacji od 2024 roku wyłącznie na podstawie GPR. Diagnozy powinny zostać zaktualizowane w ciągu najbliższych dwóch lat, tak żeby zapewnić czas na opracowanie na ich podstawie nowych programów. Ustawa o rewitalizacji wprowadziła obowiązek dokonywania przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta oceny aktualności i stopnia realizacji GPR co najmniej raz na 3 lata. Zgodnie z ustawą, ocena podlega zaopiniowaniu przez Komitet Rewitalizacji. Proponujemy wprowadzenie zasady, zgodnie z którą warunkiem pozostania danego programu w *Wykazie pozytywnie zweryfikowanych programów rewitalizacji w ramach RPO WiM* będzie pozytywne zaopiniowanie przez IZ oceny aktualności i stopnia realizacji GPR sporządzonej przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Natomiast w przypadku negatywnej oceny warunkiem dalszego pozyskiwania funduszy na rewitalizację z RPO WiM byłaby aktualizacja programu.

Zarazem uwagi o dezaktualizacji diagnoz można interpretować jako wskazówkę, że degradacja wyznaczonych obszarów nie była uwarunkowana wieloma, długoletnimi, powiązаныmi problemami (a zatem, że nie znajdowały się w „spirali degradacji”, do której zatrzymania konieczna była kompleksowa rewitalizacja) albo jako symptom szybkiej gentryfikacji, prowadzącej do przemieszczania się występujących w mieście problemów społecznych.

**Wykres 1** Opinie beneficjentów dotyczące odróżniania się obszaru, na którym realizowali projekt, od pozostałej części miasta, większym natężeniem poszczególnych zjawisk kryzysowych<sup>20</sup> (Czy obszar rewitalizacji, na którym był realizowany Państwa projekt, odróżniał się na niekorzyść od pozostałej części miasta pod względem...)



Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów [N=35]

W wywiadach jakościowych respondenci poddawali w wątpliwość czy zasadne jest ograniczanie wsparcia dla osób doświadczających problemów społecznych do mieszkańców określonego obszaru. Z większym zrozumieniem spotykało się ograniczanie do wyznaczonego obszaru prowadzonych w ramach rewitalizacji projektów inwestycyjnych.

<sup>20</sup> Na wykresach w przypadku niektórych odpowiedzi odsetki nie sumują się do 100% - wynika to z zaokrągleń.

*Czy ten obszar by się bardzo różnił, [gdyby] obejmował ulicę dalej czy ulicę mniej? Chyba niekoniecznie... (...). Zawsze wspieramy (...) niezależnie od tego, skąd ktoś się pojawi i czy ma meldunek. Jeżeli jest osobą niepełnosprawną, od razu staramy się wspierać. Takie jest raczej podejście stowarzyszenia. A tutaj trzeba było pilnować, czy ktoś mieszka po właściwej stronie ulicy. I to jest dla nas sztucznym podziałem. [IDI z NGO]*

*Nas to ogranicza (...) Nie mogę sobie pójść w podwórko, które uważam, że powinno być [objęte pracą streetworkera], tylko muszę pójść tam, gdzie są te wytyczne. [IDI z NGO]*

*Już na szczęście jest tak, że my możemy te projekty dla wszystkich [realizować]. Tylko się musimy rozliczać z tych „rewitalizowanych”, ale wszyscy będą mogli też skorzystać. Ta zmiana była potrzebna, żeby nie tylko mieszkańiec [obszaru] rewitalizacji mógł skorzystać, ale też ktoś, kto jest kawałek dalej. [IDI z JST]*

*Czym innym jest dla mnie obszar rewitalizowany jako pewna przestrzeń, która na pewnym terenie wymaga odświeżenia, wymaga nadania nowej funkcji i powinna służyć społeczności (...). Ale (...) ograniczenie, że nabywanie umiejętności społecznych może być tylko przez osoby z danego obszaru, jest po prostu czymś sztucznym. [IDI z NGO]*

Część respondentów kwestionowała nie tylko ograniczenie osób wspieranych w ramach projektów rewitalizacyjnych do mieszkańców wyznaczonego obszaru, ale również kryteria, zgodnie z którymi wspierane są osoby należące do grup doświadczających problemów.

*Ja uważam, że jednym z zagrożeń, o którym się nie mówi i myślę, że przyjdzie nam się bardzo szybko z tym mierzyć i to pewnie w ciągu kilku najbliższych lat, to jest to właśnie zagrożenie, które wynika ze skupienia się na osobach zagrożonych i wykluczonych społecznie właśnie na tych obszarach rewitalizacyjnych, czyli tam jest wszystko dane: wszystkie usługi i wszelkie wsparcie. A my trochę zapominamy o tych osobach "normalnych" (...). Rodzina, gdzie ludzie pracują za najniższą krajową, (...), mająca trójkę dzieci, (...) nie ma wsparcia w zasiłkach, nie ma wsparcia w możliwości wzięcia udziału [w projektach], tak jak mają osoby wykluczone społecznie, [które] nie pracują, mają 500+, mają zasiłek, mają innego rodzaju rzeczy. Więc zagrożeniem na pewno będzie to, że za parę lat będziemy mieli potworny problem z tymi dziećmi i tymi rodzinami, które są de facto teraz nie są zagrożone. (...) Ja to rozumiem, że (...) Unia daje nam na osoby, które są najuboższe. Tylko w tym momencie najuboższe to nie są te, które do tej pory byśmy myśleli, że są najuboższe. Bo tak: zasiłki nie liczą się do dochodów, 500+ się nie liczy do dochodów (...), i tak naprawdę jest sytuacja, że pracownik socjalny ma dużo mniej np. niż osoba, której pomaga. Bardzo dużo mniej. I w momencie, kiedy my skupiamy się na pracy z takimi dziećmi, (...) zapominamy o naszych rodzinach i naszych dzieciach. [IDI z JST]*

*Mieliśmy grupę młodych ludzi i się kwalifikowali, bo byli z regionu, mama sama wychowywała, tata w więzieniu, jakieś kryteria w ankiecie, rodzina dysfunkcyjna. A trafiło się kilka dzieciaków, które nie spełniały tych kryteriów. "Proszę pana, to ja może zacznę pić, żeby się dostać do tej waszej grupy". Dało mi to do myślenia, bo rzeczywiście, czy muszą zrobić coś złego, żeby im zacząć pomagać? [IDI z JST]*

Przywołana wypowiedź obejmuje kilka powtarzających się w wywiadach wątków. Powracająca w wywiadach z pracownikami OPS sugestia rezygnacji z kierowania wsparcia do osób wykluczonych lub bezpośrednio zagrożonych wykluczeniem społecznym stanowi niepokojący symptom „odwracania się” części pracowników instytucji powołanych do wspierania takich grup od ich klientów. Takie zjawisko jest związane z odczuwaną przez pracowników pomocy społecznej deprivacją materialną. Deprivacja ta jest odczuwana szczególnie dotkliwie w porównaniu z sytuacją części klientów pomocy społecznej (na przykład niepracujących rodziców korzystających ze świadczenia „500+”). Postulaty poszerzenia grup docelowych, do których kierowane jest wsparcie, niejednokrotnie wynikają także z problemów napotykanym przy rekrutacji uczestników projektów.

Zasada koncentrowania wsparcia udzielanego w ramach rewitalizacji na osobach doświadczających problemów społecznych, ze względu na które zostały wyznaczone rewitalizowane obszary, pomimo zgłaszanych obiekcji powinna zostać utrzymana. Kryteriów naboru nie należy obniżać w imię ułatwienia realizacji projektów. Natomiast zasadny jest postulat refleksji nad kryteriami, za pomocą których takie osoby są definiowane. Uzasadnione wydaje się na przykład zaliczenie do grup docelowych „ubogich pracujących” i skierowanie do nich wsparcia służącego podnoszeniu kwalifikacji. Niewątpliwie potrzebne jest prowadzenie działań prewencyjnych, ale skierowanych do grup faktycznie zagrożonych. Taką szczególną grupę stanowią dłużniczy czynszowi, doświadczający również innych problemów, zwłaszcza uzależnienia od alkoholu, jako osoby bezpośrednio zagrożone bezdomnością.

Formułowana przez część respondentów sugestia, zgodnie z którą wsparcie w ramach projektów rewitalizacyjnych nie powinno być ograniczone terytorialnie, jest sprzeczna z ideą rewitalizacji obszarowej. Zwraca natomiast uwagę na istotny problem. Przestanką uzasadniającą ograniczenie grona odbiorców wsparcia do mieszkańców rewitalizowanego obszaru jest większa efektywność udzielanej pomocy, wynikająca z powiązania pomiędzy różnymi przedsięwzięciami (zarówno „miękkimi” jak i „infrastrukturalnymi”) realizowanymi na tym obszarze. Wypowiedzi respondentów można zatem interpretować jako konsekwencję opinii, że takiego powiązania (faktycznie zwiększającego efektywność wsparcia) brakuje. Co więcej, w świetle (przedstawionych w dalszej części raportu) wniosków dotyczących słabego powiązania pomiędzy projektami „rewitalizacyjnymi”, należy uznać, że takie opinie są niejednokrotnie słuszne.

W związku z tym rozważenia wymagają dwa kierunki zmian. Po pierwsze – doskonalenie interwencji, żeby lepiej odpowiadała założeniom rewitalizacji, to znaczy żeby prowadzone na danym obszarze przedsięwzięcia rewitalizacyjne faktycznie były komplementarne (zagadnienie to rozwijamy w dalszej części raportu<sup>21</sup>).

Drugi kierunek rekomendowanych zmian polega na ograniczeniu zakresu, w jakim rewitalizacja jest stosowana jako narzędzie do przewyższania problemów miast w województwie warmińsko-mazurskim<sup>22</sup>. W części niewielkich miast nie ma enklaw cechujących się wyjątkowym natężeniem problemów społecznych<sup>23</sup>, a odległości (na przykład pomiędzy obiektami przeznaczonymi na usługi społeczne a miejscami zamieszkania ich użytkowników) są niewielkie. W takich miastach koncentracja różnorodnych form wsparcia na obszarze obejmującym do 20% powierzchni gminy i zamieszkanym przez nie więcej niż 30% jej mieszkańców<sup>24</sup> nie jest uzasadniona.

*Pojawiają się nowe osiedla, nowi ludzie, którzy przyjeżdżają do nas niekoniecznie stąd, i uwierzy mi pan, są różne problemy społeczne: przemocowe, niepełnosprawność, na przykład osób starszych. To są ludzie, którzy przyjeżdżają do nas z innych miast, z innych miejscowości, oni się osiedlają w blokach nowych, wynajmują albo kupują te mieszkania, i tam nie działa ten obszar rewitalizacji. Dobrze by było, żebyśmy tam jeszcze mogli działać. [IDI z JST]*

*Gdybyśmy nie mieli ograniczeń do obszaru rewitalizowanego, no to ten projekt, który realizujemy mógłby być projektem.. myślę, że spokojnie, odważyłbym się powiedzieć: 5-krotnie większym. I finansowo, i wtedy wskaźnikowo. [IDI z NGO]*

Utrzymując wymaganie, żeby wnioskodawcy wykazywali w jaki sposób projekty infrastrukturalne przyczynią się do przewyższenia występujących w niej problemów społecznych, nie należy zatem stwarzać presji ani silnych zachęt dla niewielkich miast, żeby prowadziły rewitalizację obszarową. Tego rodzaju zachętą był dostęp w trybie pozakonkursowym do finansowania projektów rewitalizacyjnych w miastach objętych *Ponadlokalnym programem rewitalizacji sieci miast Cittaslow*, w sytuacji gdy o środki z RPO WiM na inne projekty miasta należące do sieci *Cittaslow* musiały konkurować w konkursach.

---

<sup>21</sup> Porównaj: rozdział 3.3.1 „Powiązania w ramach poszczególnych obszarów”.

<sup>22</sup> Porównaj: [http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/34129/1\\_Czy\\_rewitalizacja\\_jest\\_konieczna.pdf](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/34129/1_Czy_rewitalizacja_jest_konieczna.pdf)

<sup>23</sup> Takie enklawy są przeważnie konsekwencją tworzenia skupisk lokali socjalnych i koncentrowania tam osób w najtrudniejszej sytuacji, w tym takich, którym najtrudniej skutecznie udzielić pomocy.

<sup>24</sup> Zgodnie z *Ustawą o rewitalizacji* z 9 października 2015 roku, art. 10, ust. 2.

Nie kwestionujemy potrzeby udzielenia miastom *Cittaslow* szczególnego wsparcia (taka potrzeba wynika m.in. ze strategii rozwoju województwa), jednak dotychczasowe doświadczenia nie przemawiają za tym, żeby wsparcie to było ukierunkowane na ich rewitalizację obszarową.

Warto natomiast rozważyć – co wykracza poza zakres tego badania – zasadność i możliwość wprowadzenie w RPO WiM 2021-2027 instrumentu terytorialnego analogicznego do ZIT, ale nie obejmującego sąsiadujących ze sobą gmin, lecz sieć miast. Przy czym ewentualnemu wprowadzeniu takiego instrumentu powinno towarzyszyć wyraźne określenie oczekiwanych w związku z tym dodatkowych efektów (na przykład wynikających ze wspólnej promocji projektów lub korzystania przy ich realizacji ze wspólnych zasobów - np. wiedzy potrzebnej do prowadzenia interwencji w danej dziedzinie).

#### 4.1.2 Miasta wsparte w ramach OP 8 RPO WiM 2014-2020

Zestawienie dostępnych danych<sup>25</sup> dotyczących sytuacji gmin miejskich w 2014 roku, tj. na początku obecnego wdrażania funduszy unijnych, pokazuje, że wsparcie w ramach OP 8 trafiło do miast znajdującej się w różnej sytuacji pod względem zmian liczby ludności oraz korzystania z opieki społecznej (porównaj: Tabela 6). Spośród trzech miast wyróżniających się szczególnie niekorzystną sytuacją pod oboma względami, wsparcie z OP8 uzyskało Górowo Iławeckie (w którym zarówno odsetek osób korzystających z pomocy społecznej, jak i depopulacja były najbardziej intensywne) oraz Kętrzyn (charakteryzujący się bardzo wysokim odsetkiem osób korzystających z pomocy społecznej), natomiast nie otrzymało go Szczytno (jedno z miast o najwyższym wskaźniku depopulacji).

---

<sup>25</sup> Dostępne w BDL GUS dane dotyczące zmian liczby ludności są dostępne wyłącznie na poziomie gminy (w przypadku gmin miejsko-wiejskich bez podziału na miasto i obszar wiejski – dlatego w zestawieniu uwzględnione zostały wyłącznie gminy miejskie), a dane dotyczące bezrobocia wyłącznie dla miast na prawach powiatu. Do momentu złożenia niniejszego raportu ani z MPiPS ani z ROPS w Olsztynie nie udało się uzyskać dokładnych danych dotyczących korzystania z pomocy społecznej w poszczególnych gminach (w związku z czym wykorzystano dane przedziałowe podane w opublikowanej przez ROPS analizie).



Należy przy tym zwrócić uwagę, że rewitalizacja obszarów zdegradowanych nie jest wystarczającym remedium na problemy rozwojowe miast, w tym depopulację: „Miasta kurczące się, dotknięte utratą funkcji i poważną erozją bazy ekonomicznej wymagają oczywiście interwencji, ale działania rewitalizacyjne nie mają wystarczającego potencjału, aby odwrócić negatywne tendencje rozwojowe dla całego miasta”<sup>26</sup>.

Z kolei spośród miast w najlepszej sytuacji ze wsparcia z OP 8 nie skorzystało Giżycko, natomiast uzyskała je Lubawa, w przypadku której wartość projektów w relacji do liczby mieszkańców miasta była najwyższa. Najwyższą bezwzględną wartością projektów realizowanych przy wsparciu z OP 8 wyróżniają się dwa największe miasta regionu: Olsztyn i Elbląg, przy czym w drugim z nich nie realizowano projektów, których beneficjentem była gmina.

---

<sup>26</sup> Jarczewski, Wojciech; Kułaczowska, Aleksandra (red.), *Raport o stanie polskich miast. Rewitalizacja*, IRMiR, Warszawa-Kraków 2019.

**Tabela 6 Natężenie zjawisk kryzysowych w gminach miejskich województwa warmińsko-mazurskiego a korzystanie ze wsparcia w ramach OP 8**

Miasto	Cittaslow? <sup>27</sup>	ZIT w OP 8? <sup>28</sup>	Program rewitalizacji pozytywnie zweryfikowany w ramach RPO? <sup>29</sup>	liczba mieszkańców (2014) <sup>30</sup>	Natężenie wybranych zjawisk kryzysowych w mieście w 2014 r.			Wsparcie w ramach 8 OP	
					stopa bezrobocia [%] <sup>31</sup>	% osób w rodzinach korzystających z pomocy społecznej <sup>32</sup>	zmiana liczby ludności na 1000 mieszkańców [%] <sup>33</sup>	liczba projektów (w nawiasach liczba projektów, których beneficjentem jest gmina) <sup>34</sup>	wartość projektów [zł] <sup>35</sup>
Bartoszyce	Tak		Tak	24 432	-	20% - 24%	- 3,9	1 (1)	17 133 344,15
Braniewo	Tak		Nie	17 281	-	14% - 19%	- 6,0	0 (0)	0,00
Działdowo	Tak		Tak	21 489	-	14% - 19%	- 2,9	3 (3)	5 874 693,50
Elbląg	Nie	Tak	Tak	122 368	15,3%	< 13%	- 4,3	4 (0)	41 245 747,52
Ełk	Nie	Tak	Tak	60 103	-	< 13%	5,2	6 (4)	24 555 219,24
Giżycko	Nie		Nie	29 932	-	< 13%	- 0,5	0 (0)	0,00
Górowo Iławeckie	Tak		Tak	4 198	-	> 30%	- 15,5	2 (2)	5 392 042,32

<sup>27</sup> Lista miast zrzeszonych w sieci Cittaslow dostępna jest na stronie internetowej <https://cittaslowpolska.pl/index.php/pl/miasta-cittaslow>

<sup>28</sup> Szczegółowy opis osi priorytetowej 8 *Obszary wymagające rewitalizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020*

<sup>29</sup> Wykaz pozytywnie zweryfikowanych programów rewitalizacji w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020

<sup>30</sup> BDL GUS: Ludność – Stan ludności – Ludność wg miejsca zamieszkania i płci w podziale na miasto i wieś – 2014 – Ogółem – Miejsce zamieszkania – Stan na 31.12.2014

<sup>31</sup> BDL GUS - Rynek pracy – Bezrobocie rejestrowane – Stopa bezrobocia rejestrowanego – 2014 – Ogółem

<sup>32</sup> Dane za: *Analiza sytuacji społeczno-demograficznej w województwie warmińsko-mazurskim – opracowanie przygotowane na potrzeby profilowania interwencji realizowanej w ramach Osi Priorytetowej 11. Włączenie społeczne przez instytucję zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2014-2020*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, Olsztyn 2015, str.15

<sup>33</sup> BDL – Ludność – Stan ludności – Gęstość zaludnienia oraz wskaźniki - Zmiana liczby ludności na 1000 mieszkańców – 2014

<sup>34</sup> Na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego.

<sup>35</sup> Na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego.

Miasto	Cittaslow?	ZIT w OP 8?	Program rewitalizacji pozytywnie zweryfikowany w ramach RPO?	liczba mieszkańców (2014)	Natężenie wybranych zjawisk kryzysowych w mieście w 2014 r.			Wsparcie w ramach 8 OP	
					stopa bezrobocia [%]	% osób w rodzinach korzystających z pomocy społecznej	zmiana liczby ludności na 1000 mieszkańców [%]	liczba projektów (w nawiasach liczba projektów, których beneficjentem jest gmina)	wartość projektów [zł]
Iława	Nie		Tak	33 344	-	14% - 19%	0,2	5 (3)	21 791 176,22
Kętrzyn	Nie		Tak	27 924	-	> 30%	- 4,5	2 (2)	17 229 994,14
Lidzbark Warmiński	Tak		Tak	16 332	-	14% - 19%	- 1,2	5 (5)	15 569 444,56
Lubawa	Tak		Tak	10 098	-	< 13%	0,5	6 (3)	34 034 242,19
Mrągowo	Nie		Tak	22 135	-	20% - 24%	- 2,5	1 (1)	3 968 638,05
Nowe Miasto Lubawskie	Tak		Tak	11 180	-	20% - 24%	- 5,4	3 (3)	16 144 958,65
Olsztyn	Nie	Tak	Tak	173 831	6,8%	< 13%	- 4,8	26 (5)	57 606 720,31
Ostróda	Nie		Tak	33 790	-	14% - 19%	-5,1	3 (2)	13 412 690,12
Szczytno	Nie		Tak	24 185	-	14% - 19%	- 12,4	0 (0)	0,00

Źródło: BDL GUS, ROPS 2015, dane przekazane przez Zamawiającego (szczegółowe informacje w przypisach)

### 4.1.3 Nieskuteczne aplikowanie i problemy w realizacji projektów

Najczęstszą przyczyną nieuzyskania wsparcia przez wnioskodawców była niezgodność pomiędzy celami danej osi RPO WiM 2014-2020 a potrzebami, na które miał odpowiadać projekt. Niemal połowa respondentów (48%) zadeklarowała między innymi tę rozbieżność jako powód nieotrzymania wsparcia. Rozbieżność tematyczna między zaprojektowanymi działaniami a celami RPO okazała się znaczącym problemem dla wnioskodawców aplikujących w ramach OP 4 i OP 8. W przypadku obu osi była to najczęściej deklarowana przyczyna nieuzyskania dotacji na realizację projektu (porównaj: Wykres 2). Dwie piąte (40%) wnioskodawców nieskutecznych zadeklarowało niedostateczne zasoby kadrowe do realizacji projektu. Brak odpowiedniej liczby kompetentnych pracowników był szczególnie odczuwalny dla podmiotów składających wnioski w ramach OP 4 oraz OP 8.

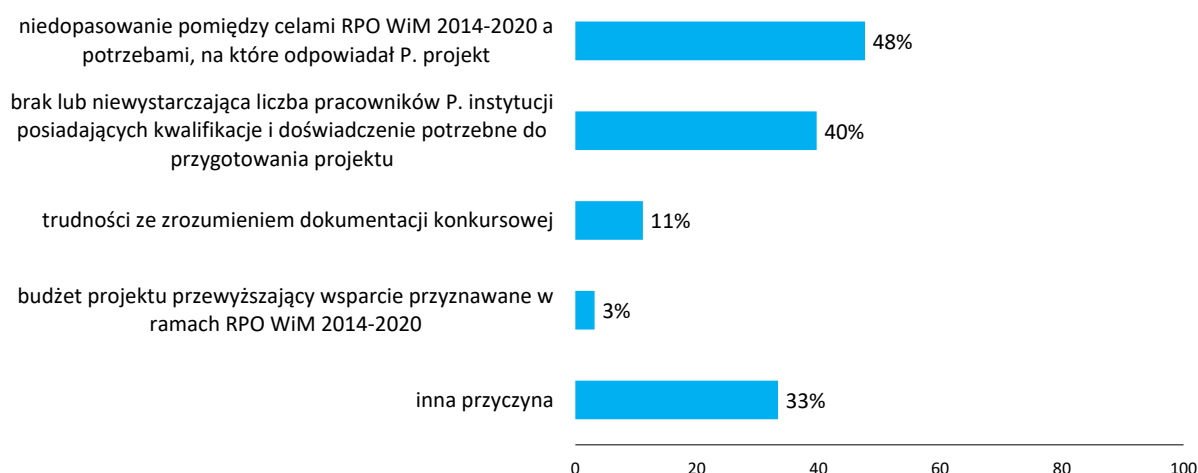
Niższy odsetek nieskutecznych wnioskodawców (11%) miał problemy ze zrozumieniem dokumentacji konkursowej (najczęściej dotyczyło to podmiotów aplikujących o wsparcie z OP1). Jako problemy wskazywali przede wszystkim: zbyt obszerną – ich zdaniem – dokumentację konieczną do dostarczenia wraz z wnioskiem (zwracano również uwagę na koszty związane z przygotowywaniem załączników), zbyt rozbudowane wymogi formalne, za duży stopień skomplikowania wniosku, niejednoznaczność wymagań, niejasność, lakoniczność instrukcji (np. w zakresie udokumentowania sytuacji finansowej wnioskodawcy, wypełnienia tabel finansowych). Wspomniano również o trudnościach w samodzielnym przygotowaniu wniosku oraz konieczności zatrudniania dodatkowych osób o odpowiednich kompetencjach do pisania wniosku oraz gromadzenia dokumentacji.

*My nie umiemy pisać projektów, nie mamy specjalistów od tego. To są bardzo drodzy ludzie, żeby ich opłacać, żeby ktoś napisał projekt (...). A to nie zawsze nam niestety wychodzi, specjalistami w tym nie jesteśmy, więc mieliśmy trudności, żeby to napisać. Posiłowaliśmy się znajomymi, którzy nam pomagali. Pierwszego nie dostaliśmy. Później na bazie tych poprawek, napisaliśmy drugi i już dostaliśmy. (...) Naprawdę solidnie do tego siedliśmy. Wzięliśmy jakiegoś specja, żeby nam pomógł, zapłaciliśmy temu specowi duże pieniądze, nie było nas na to stać, ale nam mocno zależało. No i ten drugi projekt (...) dostał dofinansowanie. Trzeci na bazie tego drugiego, który miał wysoką punktację, nie dostał w ogóle. (...) Nie rozumiem. [IDI z NGO]*

Ostatni fragment przywołanego cytatu wskazuje na brak orientacji wnioskodawcy w wymaganiach i kryteriach dotyczących wspierania projektów rewitalizacyjnych (przy czym treść wywiadu nie wskazuje, żeby próbował bardziej wniknąć w tę tematykę lub przyswoić wiedzę wniesioną przez zatrudnionego do przygotowania wniosku eksperta). Także wywiady jakościowe z przedstawicielami instytucji uczestniczących we wdrażaniu RPO WiM wskazują, że część gmin wymagała objaśniania założeń związanych ze wspieraniem rewitalizacji w ramach tego programu.

Spośród wnioskodawców aplikujących o dofinansowanie w ramach czterech analizowanych osi zbyt wysokie koszty realizacji projektu stanowiły najrzadziej (3%) wskazywane uzasadnienie niezakwalifikowania projektu (największy odsetek wskazań odnotowano wśród wnioskodawców aplikujących w ramach OP 6). Wśród licznych „innych przyczyn” wymieniano między innymi popełnione błędy formalne, mankamenty Lokalnego Programu Rewitalizacji oraz krótkie – jak na możliwości Wnioskodawców – terminy na złożenie dokumentów lub naniesienie poprawek.

## Wykres 2 Przyczyny nieotrzymania wsparcia z RPO WiM 2014-2020 na realizację projektów



*Źródło: Badanie ankietowe wnioskodawców, którzy nie uzyskali dofinansowania [N=63]*

Problemy, które sprawiają, że niektóre inwestycje nie zostają zrealizowane pomimo uzyskania dofinansowania, wiążą się przeważnie z trudnościami finansowymi. Przyczynia się do tego wzrost kosztów w porównaniu z początkowymi założeniami. Duża liczba inwestycji finansowanych z funduszy unijnych realizowanych w krótkim czasie spowodowała duże obciążenie wykonawców i wzrost cen ich usług. Uczestnicy badania podawali przykłady inwestycji, które okazały się droższe nawet o 300% w stosunku do pierwotnych planów beneficjenta. Część beneficjentów decyduje się na realizację droższych inwestycji a część się z nich wycofuje. W wyniku wzrostu kosztów inwestycji niektórzy wnioskodawców mają również problem z wniesieniem wkładu własnego do większej liczby projektów. W tym kontekście warto wspomnieć o zalecie trybu pozakonkursowego, którą jest możliwość lepszego zaplanowania w budżecie gminy wydatków potrzebnych na wkłady własne do projektów (ponieważ uzyskanie finansowania nie jest obarczone niepewnością, jaka występuje w przypadku konkursów).

## 4.2 Programowanie

### 4.2.1 GPR

Od roku 2024 prowadzenie rewitalizacji będzie możliwe wyłącznie w oparciu o gminne programy rewitalizacji (GPR). Podstawą „zwykłych” programów rewitalizacji jest ustawa o samorządzie gminnym, natomiast GPR są tworzone i realizowane na podstawie *Ustawy o rewitalizacji*.

Obecnie zapisane w tej ustawie pojęcia („rewitalizacja”, „obszar zdegradowany” i „obszar rewitalizacji”) i wymogi (wyznaczenie obszaru zdegradowanego na podstawie diagnozy) są odzwierciedlane w *Wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020*, których spełnienie jest warunkiem pozytywnego zweryfikowania programu przez IZ RPO. Umieszczenie programu w wykazie prowadzonym przez IZ otwiera możliwość uzyskania na jego realizację środków z puli przewidzianej w RPO na wspieranie rewitalizacji.

O ile do wprowadzenia „zwykłego” programu rewitalizacji wystarczy jedna uchwała, o tyle wprowadzenie GPR wymaga przyjęcia dodatkowych uchwał. Pierwszą z nich jest uchwała w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Załączniki do tej uchwały powinny dokładnie określać granice obszarów i przedstawiać przeprowadzony proces ich delimitacji. Druga dodatkowa (w porównaniu ze „zwykłym” programem rewitalizacji) uchwała dotyczy zasad wyznaczania składu i zasad działania Komitetu Rewitalizacji. Przyjęcie GPR wymaga również przeprowadzenia bardziej rozbudowanych konsultacji społecznych. Czas potrzebny na przygotowanie GPR i przyjęcie koniecznych uchwał jest dłuższy, niż w przypadku „zwykłego” programu rewitalizacji.

W odróżnieniu od „zwykłych” programów rewitalizacji GPR daje możliwość wprowadzenia Specjalnej Strefy Rewitalizacji oraz Miejscowego Planu Rewitalizacji, a także udzielanie bonifikaty przy sprzedaży gminnych nieruchomości w celu realizacji podstawowych przedsięwzięć przewidzianych w GPR. W zamierzeniu Ustawodawcy. Instrumenty te mają służyć przezwyciężaniu barier, które mogą utrudniać rewitalizację<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Porównaj: Jadach-Sepiolo, Aleksandra (red.) 2018. *Gminny program rewitalizacji. Praktyczny przewodnik dla mieszkańców i władz lokalnych* [http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2019/01/Gminny\\_program\\_rewitalizacji\\_praktyczny-poradnik-dla-mieszka%C5%84c%C3%B3w-i-wladz-lokalnych\\_-2018.pdf](http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2019/01/Gminny_program_rewitalizacji_praktyczny-poradnik-dla-mieszka%C5%84c%C3%B3w-i-wladz-lokalnych_-2018.pdf) ; <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/rewitalizacja/program-rewitalizacji-krok-po-kroku/>

Ustawa o rewitalizacji wprowadziła obowiązek dokonywania przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta oceny aktualności i stopnia realizacji GPR co najmniej raz na 3 lata. Zgodnie z ustawą, ocena podlega zaopiniowaniu przez Komitet Rewitalizacji.

Spośród programów wpisanych do *Wykazu pozytywnie zweryfikowanych programów rewitalizacji w ramach RPO WiM 2014-2020* tylko przyjęty przez gminę Susz ma status gminnego programu rewitalizacji<sup>37</sup>.

Pozostałe gminy z województwa warmińsko-mazurskiego prowadzące rewitalizację opierają się na „zwykłych” programach rewitalizacji, których przygotowanie jest mniej wymagające. Takie programy są wystarczające, żeby uzyskać środki z RPO WiM 2014-2020 – w obecnym okresie programowania spośród instytucji zarządzających RPO tylko IZ RPO WM 2014-2020 wymagała sporządzania GPR.

A zatem potencjalną korzyścią z przyjmowania GPR byłaby wyłącznie możliwość korzystania z dodatkowych instrumentów, przewidzianych w ustawie o rewitalizacji. Jednak do stosowania takich instrumentów onieśmiela brak doświadczeń, z których można byłoby czerpać. Ponadto zastosowanie niektórych z nich (na przykład dotyczących wykwaterowań czy zwiększenia stawki opłaty adiacenckiej) może budzić kontrowersje wśród mieszkańców oraz innych lokalnych interesariuszy.

- Ważne jest odpowiednio wcześnie zwiększenie wiedzy wójtów, burmistrzów lub prezydentów, rad gmin oraz komitetów rewitalizacji w zakresie procedury sporządzania GPR oraz stosowania dodatkowych instrumentów przewidzianych w ustawie o rewitalizacji. Wskazane jest wykorzystanie praktycznych doświadczeń w tym zakresie z innych województw.

#### 4.2.2 Zakładany mechanizm zmiany (*teoria interwencji*)

Powodzenie rewitalizacji wymaga oparcia jej na prawidłowej *teorii interwencji*, rozumianej jako zbiór założeń dotyczących tego w jaki sposób zaplanowane działania doprowadzą do osiągnięcia celów wynikających z diagnozy. Z tego względu w *Wytocznych...* wskazano, że weryfikacja programów rewitalizacji będzie dotyczyła m.in. „wewnętrznej spójności działań”.

Po wstępnej analizie programów rewitalizacji, które zostały pozytywnie zweryfikowane przez IZ RPO WiM 2014-2020, do pogłębionej analizy teorii interwencji zakwalifikowano program, który wyróżniał się pozytywnie pod tym względem. Był to zarazem program przyjęty w jednym z miast objętych

---

<sup>37</sup> *Gminny Program Rewitalizacji Miasta Susz na lata 2016-2020*

rozszerzonymi studiami przypadku. W pogłębionej analizie zostały zastosowane cztery kryteria, dotyczące kwestii, które w programach rewitalizacji często nie są ujmowane we właściwy sposób.

### **1) Spójność efektów i celów z diagnozą**

Problemy zidentyfikowane na rewitalizowanym obszarze znajdują swoje odbicie w planowanych efektach rewitalizacji. Zidentyfikowane problemy i oczekiwane efekty zostały przedstawione w jednej tabeli, dzięki czemu ich spójność jest dobrze widoczna. Taki sposób prezentacji można uznać za wzorcowy. Niektóre efekty zostały określone zbyt lakonicznie (np. „poprawa sytuacji w rodzinach”).

Sformułowanie sześciu celów zapewnia programowi czytelną strukturę, którą trudno byłoby uzyskać opierając się na 22 efektach. Zawarte w programie cele są bardziej pojemne, niż poszczególne efekty (na przykład cel dotyczący integracji mieszkańców, przezwyciężania wykluczenia społecznego i ograniczania patologii społecznych można powiązać z kilkoma efektami: aktywizacją społeczno-zawodową, zmniejszeniem liczby osób uzależnionych, przezwyciężeniem dysfunkcji rodzin w zakresie opieki nad dziećmi, poprawą bezpieczeństwa). Dla pełnej jasności, przydatne byłoby jeszcze bezpośrednie wskazanie w analizowanym programie jakie efekty zostały przypisane do konkretnych celów.

Zdecydowanie pozytywnie należy ocenić zastosowanie do pomiaru realizacji poszczególnych celów wskaźników uwzględnionych w diagnozie, na podstawie której wyznaczono obszar rewitalizacji. Takie rozwiązanie powinno zostać przyjęte jako standard, ponieważ ukierunkowuje proces rewitalizacji na przezwyciężanie negatywnych zjawisk, których koncentracja jest powodem jej prowadzenia. W programie przewidziano także monitorowanie wartości wskaźników obrazujących natężenie poszczególnych zjawisk w skali całego miasta. Będzie to sprzyjało ocenie w jakim stopniu zmiany występujące na obszarze rewitalizacji są konsekwencją tej interwencji, a w jakim wynikają z zewnętrznych uwarunkowań.

### **2) Spójność zaplanowanych działań z celami i efektami**

Do poszczególnych celów przyporządkowano kierunki działań. Opisy kierunków działań zasadniczo nie budzą zastrzeżeń i zarysowują właściwą ścieżkę do ich realizacji.

Zdecydowana większość wyznaczonych kierunków działań została odzwierciedlona w co najmniej jednym spośród projektów umieszczonych w programie rewitalizacji. Jednak trzy spośród 40 kierunków nie zostały jednoznacznie uwzględnione w projektach (społeczna odpowiedzialność biznesu, poprawa infrastruktury ochrony zdrowia oraz edukacja w zakresie efektywności energetycznej).

### **3) Przedsięwzięcia infrastrukturalne i „społeczne” a obszary problemowe**



W programie uniknięto błędu, jakim byłoby przypisywanie efektów w sferze społecznej wyłącznie przedsięwzięciom „miękkim” (z zakresu finansowanego w ramach EFS). W przypadku szeregu działań infrastrukturalnych założono efekty społeczne. Dotyczy to inwestycji w infrastrukturę instytucji działających w obszarze kształcenia zawodowego lub usług społecznych, ale także podwórek. Przy ich modernizacji i zagospodarowywaniu mieszkańcy mają wykorzystać umiejętności nabyte podczas aktywizacji zawodowej. Podwórka mają służyć m.in. jako miejsce spotkań mieszkańców (a zatem sprzyjać integracji), przy czym wskazano, że ta funkcja jest szczególnie istotna wobec deficytu przestrzeni publicznych w rewitalizowanym obszarze. Z drugiej strony, części działań infrastrukturalnych ma towarzyszyć oddziaływanie na świadomość mieszkańców, na przykład w zakresie dbania o przestrzeń miejską.

W części diagnostycznej pożądane byłoby pełniejsze przedstawienie zależności przyczynowych pomiędzy poszczególnymi zjawiskami kryzysowymi (tzw. „spirali degradacji”). Wyniki tego elementu diagnozy powinny zostać odzwierciedlone w założeniach dotyczących komplementarności działań prowadzonych w ramach programu. Powiązanie problemów występuje zarówno w skali obszaru, jak i w przypadku rodzin i osób:

*Jak wchodzimy do rodziny, to nie jest problem tylko alkoholizmu albo to nie jest problem tylko bezrobocia, tylko to są bardzo złożone problemy. Raczej nigdy nie występuje [tylko] jeden problem. Teraz bardzo dużo ludzi pracuje, już są osobami pracującymi, ale co z tego, jak są na przykład zupełnie niewydolni wychowawczo. [IDI z JST]*

#### **4) Samopodtrzymywalność rozwoju**

Ważnym aspektem rewitalizacji jest prowadzenie jej w taki sposób, żeby w dłuższej perspektywie kondycja obszaru nie zależała wyłącznie od finansowania z funduszy publicznych. Z tej perspektywy należy pozytywnie ocenić uwzględnienie w diagnozie nie tylko problemów, lecz również potencjału obszaru. Planowane podniesienie potencjału turystycznego, sportowo-rekreacyjnego i kulturalnego w oparciu o lokalne zasoby przyrodnicze i dziedzictwo kulturowe jest dobrym przykładem inwestowania środków publicznych w sposób, który może zaowocować przyciągnięciem do miasta funduszy i powstawaniem miejsc pracy. Może także zachęcać mieszkańców do tworzenia własnych przedsiębiorstw w sektorze turystyki. Przedsiębiorczość (społeczną) uwzględniono również jako narzędzie aktywizacji społecznej i zawodowej.

Analiza obowiązujących programów rewitalizacji oraz przeprowadzone wywiady przemawiają za wprowadzeniem poniższych rozwiązań.

- Warto doprecyzować i uzupełnić stosowane w ramach RPO WiM kryteria weryfikacji programów rewitalizacji, uwzględnione na „liście sprawdzającej w zakresie spójności i poprawności sporządzenia programu rewitalizacji” (stanowiącej załącznik do regulaminów

naborów). W obecnej postaci zarówno te kryteria, jak i ministerialne *Wytyczne...*, do których się odwołują, są zasadne, lecz stosunkowo ogólne. Proponujemy wymaganie, żeby weryfikowany program zawierał:

- wskaźniki realizacji celów tożsame ze wskaźnikami wykorzystanymi do wyznaczenia obszaru zdegradowanego, który ma zostać objęty rewitalizacją; po zakończeniu programu sytuacja rewitalizowanego obszaru w relacji do sytuacji całego miasta powinna ulec poprawie (przynajmniej pod względem większości zjawisk kryzysowych) – w przypadku braku takiej poprawy w wyznaczonych momentach realizacji programu (na przykład w połowie okresu realizacji) beneficjent powinien być zobowiązany do podejmowania środków zaradczych
  - diagnozę nie tylko problemów, lecz również potencjału obszaru, a także opis w jaki sposób potencjał (zastany, a także wzmocniony dzięki rewitalizacji) zostanie wykorzystany do zapewnienia trwałego rozwoju obszaru
  - projekty odpowiadające wszystkim zawartym w programie kierunkom działań.
- Obecnie w systemie wspierania rewitalizacji istnieje rozdźwięk, który polega na tym, że całościowy charakter rewitalizacji danego obszaru (wymagany w celu przezwyciężenia koncentracji różnorodnych zjawisk kryzysowych) jest zapewniony na poziomie zapisanej w programie koncepcji, natomiast nie ma gwarancji w jakim zakresie przewidziane projekty uzyskają dofinansowanie i zostaną zrealizowane. Przemawia to za stosowaniem pozakonkursowego trybu naboru projektów rewitalizacyjnych, pod warunkiem pozytywnej weryfikacji przez IZ programu rewitalizacji, do którego zostały wpisane oraz wykazania przez beneficjenta komplementarności na poziomie projektów (kwestię komplementarności rozwijamy w dalszym rozdziale<sup>38</sup>). Zastosowanie trybu pozakonkursowego jest rozwiązaniem dopuszczonym w *Wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020*.
- Wskazane jest większe włączenie pracowników IZ RPO WiM w merytoryczną ocenę programów rewitalizacji (po odpowiednim przygotowaniu ich do tego zadania). Dodatkowy udział zewnętrznych ekspertów jest wskazany, ale wiedza na temat modelowego kształtu programu rewitalizacji, a także zgodności poszczególnych programów z tym modelem, powinna pozostawać w IZ. Byłaby przydatna np. przy podejmowaniu decyzji w sprawie

---

<sup>38</sup> Porównaj: rozdział 3.3.1 „Powiązania w ramach poszczególnych obszarów”.

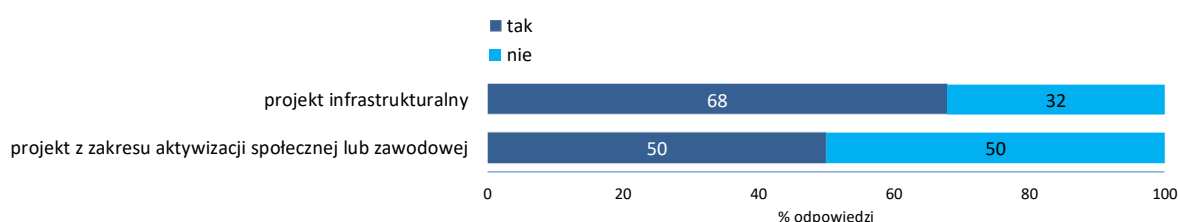
ewentualnych zmian w programach lub projektach lub przy ocenie na ile składane projekty są faktycznie komplementarne.

## 4.3 Powiązanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych

### 4.3.1 Powiązania w ramach poszczególnych obszarów

Wstępnym warunkiem zamierzonej komplementarności pomiędzy projektami jest znajomość innych projektów przez beneficjentów. Co trzeci (32%) spośród ankietowanych beneficjentów, realizujących inwestycje infrastrukturalne, nie był w stanie wskazać żadnego innego projektu infrastrukturalnego prowadzonego na tym samym obszarze lub w tej samej okolicy, a co drugi (50%) żadnego takiego projektu z zakresu aktywizacji społecznej lub zawodowej (porównaj: Wykres 3).

**Wykres 3 Znajomość co najmniej jednego projektu rewitalizacyjnego prowadzonego na obszarze, na którym realizowany był projekt beneficjenta<sup>39</sup> (Czy znają Państwo co najmniej jeden inny projekt rewitalizacyjny prowadzony na obszarze, na którym realizowany był Państwa projekt lub - jeżeli nie wiedzą Państwo jak przebiegają granice obszaru rewitalizacji - w tej samej okolicy?)**

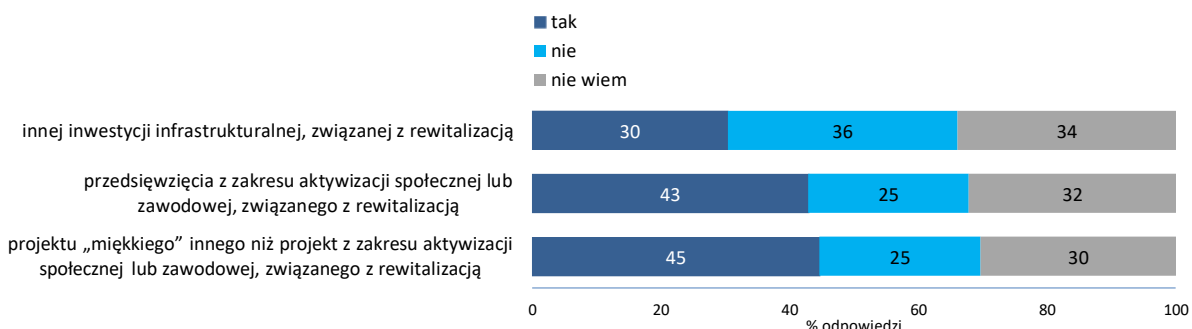


Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów [N=36]

W ewaluacji przyjęto, że komplementarność polega na tym, że jedno przedsięwzięcie umożliwia lub ułatwia realizację innego. Ponad dwie piąte beneficjentów stwierdziło, że realizowany przez nich projekt infrastrukturalny spełnił taką rolę wobec przedsięwzięcia z zakresu aktywizacji społecznej lub zawodowej (43%) lub projektu „miękkiego” innego typu (45%). Trzech na dziesięciu (30%) wskazało natomiast, że prowadzony przez nich projekt infrastrukturalny umożliwił lub ułatwił realizację innego projektu infrastrukturalnego (porównaj: Wykres 4).

<sup>39</sup> Lub w tej samej okolicy, jeżeli beneficjent nie wiedział jak przebiegają granice obszaru rewitalizacji.

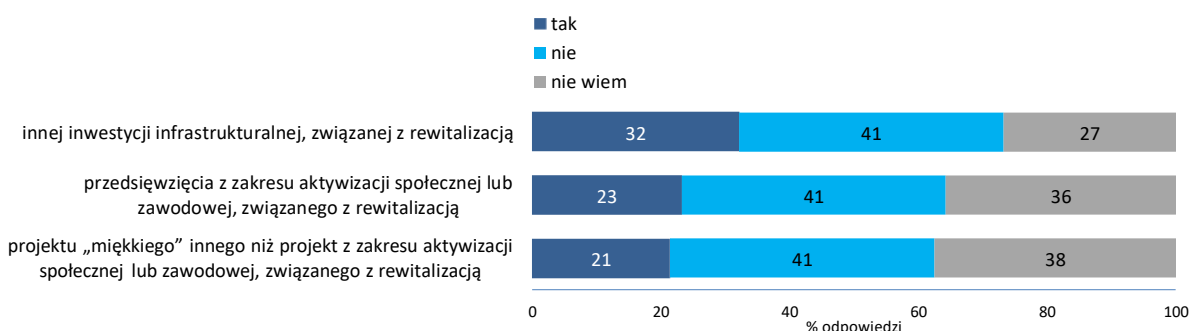
**Wykres 4 Wpływ projektów realizowanych przez beneficjentów na inne projekty poprzez umożliwienie lub ułatwienie ich realizacji (Czy Państwa Projekt umożliwił albo ułatwił realizację, przez Państwa lub inny podmiot: ...)**



Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów [N=36]

W przypadku inwestycji infrastrukturalnych podobnie często występowała zależność odwrotna: w przybliżeniu trzech na dziesięciu (32%) beneficjentów zauważyło, że prowadzenie ich projektu było możliwe lub łatwiejsze dzięki innej inwestycji (porównaj: Wykres 5). Rzadsze były natomiast sytuacje, gdy realizację projektu infrastrukturalnego, realizowanego przez ankietowanego beneficjenta, przygotowywało przedsięwzięcie z zakresu aktywizacji społecznej lub zawodowej (23%) lub inny projekt „miękki” (21%).

**Wykres 5 Wpływ innych projektów na projekty realizowane przez beneficjentów poprzez umożliwienie lub ułatwienie ich realizacji (Czy realizacja Państwa Projektu była możliwa lub łatwiejsza dzięki realizowaniu przez Państwa lub inny podmiot:...)**



Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów [N=36]

Wśród beneficjentów nieznanomość innych projektów rewitalizacyjnych okazała się powszechna. Ponadto znaczna część beneficjentów nie potwierdza związku pomiędzy projektem, który sami prowadzą a innymi projektami. Wprawdzie może występować sytuacja, w której powiązania pomiędzy projektami zaplanowanymi przez gminę (jako podmiot koordynujący rewitalizację) nie są dostrzegane przez instytucje odpowiedzialne za realizację poszczególnych projektów, ale nie jest to sytuacja korzystna z perspektywy prowadzenia rewitalizacji zgodnie z jej ustawową definicją. Według

ustawy rewitalizacja oznacza proces prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania prowadzone przez interesariuszy na podstawie (gminnego) programu rewitalizacji.

### 4.3.2 System wsparcia

Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020 jako jedną z wymaganych cech programów rewitalizacji wskazują komplementarność planowanych działań. Wytyczne odnoszą się do kilku rodzajów komplementarności: przestrzennej, problemowej, proceduralno-instytucjonalnej, międzyokresowej, a także do komplementarności źródeł finansowania.

Zgodnie z SzOOP RPO WiM 2014-2020 z każdym projektem wspieranym w ramach OP8 *Obszary wymagające rewitalizacji* (finansowanej z EFRR) musi być „ściśle związany” co najmniej jeden projekt społeczny. Jeżeli projekt społeczny jest finansowany z EFS w ramach RPO WiM 2014-2020, to powinien zostać zrealizowany w ramach konkretnych OP, Działań i Poddziałań:

- OP 2 *Kadry dla gospodarki*
  - Działanie 2.1 *Zapewnienie równego dostępu do wysokiej jakości edukacji przedszkolnej*
  - Działanie 2.2 *Podniesienie jakości oferty edukacyjnej ukierunkowanej na rozwój kompetencji kluczowych uczniów*
    - Poddziałanie 2.3.1 *Rozwój kompetencji i umiejętności osób dorosłych z grup de faworyzowanych*
    - Poddziałanie 2.3.2 *Rozwój kompetencji i umiejętności zawodowych osób dorosłych*
  - Działanie 2.4 *Rozwój kształcenia i szkolenia zawodowego*
- OP 10 *Regionalny rynek pracy*
  - Działanie 10.2 *Aktywizacja zawodowa osób pozostających bez zatrudnienia – projekty konkursowe*
- OP 11 *Włączenie społeczne*
  - Działanie 11.1 *Aktywne włączenie, w tym z myślą o promowaniu równych szans oraz aktywnego uczestnictwa i zwiększaniu szans na zatrudnienie*
  - Działanie 11.2 *Ułatwienie dostępu do przystępnych cenowo, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym.*

W RPO WiM 2014-2020 oprócz komplementarności z projektami społecznymi przewidziano również komplementarność z innymi działaniami inwestycyjnymi prowadzonymi w ramach:

- OP1 *Inteligentna gospodarka Warmii i Mazur*
  - Poddziałanie 1.3.4 *Tereny inwestycyjne*
- OP 4 *Efektywność energetyczna*
  - Działanie 4.3 *Kompleksowa modernizacja energetyczna budynków*
- OP 6 *Kultura i dziedzictwo*
  - Działanie 6.1 *Infrastruktura kultury*
    - Poddziałanie 6.2.3 *Efektywne wykorzystanie zasobów.*

Spośród szerokiego wachlarza Działań, w ramach których można było prowadzić projekty EFS komplementarne wobec OP8, beneficjenci wykorzystywali przede wszystkim Działania z OP11.

Z kolei spośród projektów EFRR komplementarne wobec OP8 były przede wszystkim projekty z OP6, głównie prowadzone w ramach *Ponadlokalnego programu rewitalizacji sieci miast Cittaslow*.

W najmniejszym stopniu wykorzystywano w rewitalizacji Poddziałanie 1.3.4. Jego zakres był zbyt wąski wobec potrzeb związanych ze wspieraniem przedsiębiorczości na rewitalizowanych obszarach. W opinii respondentów Poddziałanie 1.3.4 nie pasowało do działań rewitalizacyjnych prowadzonych zwykle na obszarach zabudowy mieszkaniowej, ponieważ tereny inwestycyjne najczęściej są zlokalizowane poza takimi obszarami.

- Wskazane jest poszerzenie zakresu przedsięwzięć rewitalizacyjnych o projekty polegające na wspieraniu powstawania i rozwoju nowych firm (w pełnym zakresie priorytetu inwestycyjnego 3a i Działania 1.3 RPO WiM 2014-2020).

Część beneficjentów nie była dobrze zorientowana w wymaganiach dotyczących komplementarności projektów realizowanych w ramach OP8 z projektami społecznymi. Niektórzy uważali, że każdemu projektowi inwestycyjnemu realizowanemu w ramach OP8 musi towarzyszyć realizacja innego projektu społecznego ale wśród badanych beneficjentów występowała także opinia, że jeden projekt społeczny może służyć jako komplementarny równocześnie w odniesieniu do kilku projektów inwestycyjnych.

- Potrzebne jest podniesienie poziomu wiedzy potencjalnych beneficjentów zarówno o możliwościach i wymaganiach dotyczących komplementarności pomiędzy projektami rewitalizacyjnymi, jak i o celowości przyjętych w tym zakresie rozwiązań (tj. o tym czemu te rozwiązania mają służyć).

Wymóg komplementarności pomiędzy projektami infrastrukturalnymi a „miękkimi” początkowo obligował beneficjentów korzystających ze środków EFRR do zapewnienia realizacji projektu finansowanego z EFS. Z czasem wymóg ten został złagodzony: akceptowane są przedsięwzięcia zgodne z zakresem wspieranym w ramach EFS, ale niekoniecznie finansowane z tego funduszu.

Dopuszczenie realizowania, jako projektów komplementarnych, projektów niefinansowanych w ramach EFS, wymaga dodatkowej oceny eksperckiej, której szczegółowe kryteria w trakcie trwania badania nie były jeszcze ustalone. Uczestnicy badania przywoływali jedno kryterium, którego spełnienie na pewno będzie wymagane – projekt musi się odbywać w infrastrukturze objętej dofinansowaniem OP8. Projekty komplementarne finansowane z własnych środków zamiast z EFS przed rozpoczęciem badania ewaluacyjnego nie były realizowane, ale ze strony beneficjentów pojawiły się ich zapowiedzi.

- Przy ocenie komplementarności pomiędzy projektami rewitalizacyjnymi (niezależnie od źródła ich finansowania) proponujemy definiować ją jako „dopełnianie się projektów umożliwiające lub ułatwiające osiągnięcie zakładanych celów co najmniej jednego z nich”, a od beneficjentów wymagać opisanie na czym będzie polegała w konkretnym przypadku.

Bezpośrednią przyczyną wprowadzenia zmiany było wyczerpywanie się środków EFS, z których finansowane są projekty społeczne i obawa, że wymóg komplementarności przez niektórych beneficjentów nie będzie mógł zostać z tego powodu spełniony. W opinii uczestników badania część beneficjentów zbyt długo odkładała ubieganie się o środki EFS na przedsięwzięcia komplementarne. Projekty niektórych beneficjentów, ubiegających się o finansowanie EFS, zostały odrzucone w trakcie oceny.

Dopuszczenie finansowania komplementarnego „projektu społecznego” z innych środków, niż EFS, zmniejsza ryzyko konieczności zwrotu środków uzyskanych na realizację projektu finansowanego w ramach OP8.

Jako dodatkowy pozytywny efekt wskazano szansę lepszego dostosowania „projektów społecznych” do potrzeb gminy (ponieważ beneficjenci nie muszą dostosowywać ich do harmonogramu i regulaminu konkursów). Wśród uczestników badania pojawiło się przypuszczenie, że beneficjenci nieskutecznie aplikujący o środki EFS zidentyfikowali w diagnozach, które przeprowadzili na obszarach rewitalizowanych potrzeby odmienne od celów tego funduszu.

Wprowadzona zmiana jest zdecydowanie słuszna: komplementarność źródeł finansowania nie powinna być celem samym w sobie, lecz narzędziem do prowadzenia komplementarnych działań.

W systemie finansowania rewitalizacji z funduszy unijnych wskazana byłaby wręcz zmiana bardziej fundamentalna. Zamiast wyodrębniać działania inwestycyjne i „społeczne”, a następnie dążyć do ich powiązania, lepiej byłoby nie przyjmować za punkt wyjścia takiego podziału, lecz dobierać działania w taki sposób, żeby łącznie skutecznie przezwyciężały kumulację zjawisk kryzysowych – w szczególności problemów społecznych – występujących na danym obszarze. Obecnie w dalszym ciągu rozpowszechniona jest logika oparta na (niewypowiedzianym wprost) założeniu, że wyłącznie projekty „społeczne” są ukierunkowane na przezwyciężenie problemów społecznych. Z tego wątpliwego założenia wyprowadza się wniosek, że ukierunkowanie projektów infrastrukturalnych na przezwyciężanie problemów społecznych zawsze wymaga łączenia ich z projektami „miękkimi”. Zdecydowanie właściwsze byłoby rozpatrywanie projektów z perspektywy ich efektów. Za przykład może posłużyć termomodernizacja.

*[Problemy techniczne (...) wpływają właśnie na występowanie pewnych problemów społecznych. Termomodernizacja tutaj się wpisuje (...). Problemem nie jest tylko stan techniczny [lecz także] ubóstwo energetyczne, za ciepło i za prąd straszne rachunki, bo [ciepło] po prostu ucieka każdą szczeliną. [IDI z interesariuszem]*

Dążenie do „uspołecznienia” projektów infrastrukturalnych wynika z potrzeby zapobiegania sytuacjom, gdy takie projekty nie przyczyniają się w wystarczającym stopniu przezwyciężania problemów społecznych, których koncentracja stanowi pierwszoplanową przesłankę przy wyznaczaniu obszarów zdegradowanych. Ten słuszny cel powinien być jednak realizowany przede wszystkim poprzez zapewnienie w programach rewitalizacji poprawnej teorii interwencji<sup>40</sup> oraz ewentualnie wymóg osiągania poprawy pod względem intensywności negatywnych zjawisk społecznych. Zapowiadane zmienianie w kolejnym RPO WiM proporcji pomiędzy EFS a EFRR, na rzecz drugiego z tych funduszy, samo w sobie nie doprowadzi do skuteczniejszego przezwyciężania zjawisk kryzysowych w sferze społecznej.

- Wskazane jest rozwiązanie polegające na finansowaniu rewitalizacji z obu funduszy w trybie pozakonkursowym, w taki sposób, żeby wsparcie z RPO WiM byłoby przyznawane nie na realizację poszczególnych projektów, lecz ich wiązki ujętej w pozytywnie zweryfikowanym programie rewitalizacji. Takie rozwiązanie, polegające na pozakonkursowym finansowaniu zintegrowanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych (złożonych z powiązanych projektów) zostało zastosowane w ramach RPO WP 2014-2020<sup>41</sup>).

---

<sup>40</sup> Porównaj: rozdział 3.2.2 „Zakładany mechanizm zmiany (teoria interwencji)”.

<sup>41</sup> [https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/19979/wytyczne\\_rewitaliza.pdf](https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/19979/wytyczne_rewitaliza.pdf)



Istotne jest, żeby także na etapie realizacji projekty wchodzące w skład programu rewitalizacji były przez IZ traktowane całościowo. Przeprowadzone wywiady wskazują, że po pozytywnym zweryfikowaniu programu rewitalizacji (za co odpowiadają zewnętrzni eksperci) w IZ poszczególne projekty funkcjonują osobno.

Nie wszystkie biura zajmujące się wdrażaniem poszczególnych OP, w ramach których zgłaszane były projekty rewitalizacyjne, mają orientację w tej tematyce. Natomiast konsultacje pomiędzy biurami dotyczą głównie kwestii proceduralnych.

- Rekomendujemy powołanie w IZ zespołów złożonych z opiekunów projektów, które wchodzą w zakres poszczególnych programów rewitalizacji. Decyzje dotyczące merytorycznych kwestii związanych z realizacją tych projektów byłyby wypracowywane zespołowo, z uwzględnieniem roli przypisanej poszczególnym projektom w rewitalizacji danego obszaru.

### 4.3.3 Powiązania pomiędzy miastami Cittaslow

W *Strategii rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego* sieci miast Cittaslow przypisano istotną rolę w realizacji głównego celu strategii, którym jest *Spójność ekonomiczna, społeczna i przestrzenna Warmii i Mazur z regionami Europy* (s.43).

W województwie warmińsko-mazurskim nie ma dużych ośrodków miejskich, które mogłyby konkurować na arenie narodowej lub międzynarodowej. Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że województwo dostrzegło szansę gdzie indziej: w sieci współpracujących pomiędzy sobą małych miasteczek.

Ze względu na funkcjonowanie sieci Cittaslow Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju przyznało województwu warmińsko-mazurskiemu wyższą alokację środków unijnych, niż to wynikało z algorytmu. Zasięg oddziaływania sieci Cittaslow sięga Komisji Europejskiej. Międzynarodowa sieć Cittaslow lobbowała bezpośrednio w Komisji w celu wyznaczenia funduszy na rozwój małych miasteczek. Przekonując, że one także są ważne dla rozwoju, a nie wszyscy mogą żyć i pracować w wielkich miastach, sieć odniosła sukces.

Założenia rozwoju miast *Cittaslow* są w wysokim stopniu zbieżne z kierunkami rozwoju województwa - m.in. w obszarach turystyki, rekreacji, infrastruktury uzdrowiskowej, promowania zdrowej żywności i rolnictwa ekologicznego oraz wykorzystania wyjątkowego w skali Europy potencjału środowiska naturalnego (RPO s. 138,142, SRW s.10-13). U podstaw polityki rozwojowej Cittaslow leży założenie rozwijania miast jako miejsc przyjaznych do życia, co pośrednio wiąże się z odpowiedzią na jeden z najważniejszych problemów mniejszych ośrodków miejskich w Polsce – odpływu ludzi młodych.

Ponadto przesłanką ku strategicznemu wsparciu dla sieci miast Cittaslow jest wymiar promocyjny funkcjonowania sieci, w kontekście przyciągania inwestycji (SRW, s.45-47; Strategia Marki; s.45-47).

W wywiadach z przedstawicielami miast należących do Cittaslow wskazano cztery zalety przynależności do tej sieci: 1) wymianę pomysłów oraz płynące z innych miast inspiracje 2) motywację wynikającą ze zdrowej konkurencji pomiędzy miastami 3) integrację pomiędzy mieszkańcami różnych miast oraz 4) bardziej skuteczne pozyskiwanie środków.

W ramach RPO WiM dla miast uwzględnionych w *Ponadlokalnym programie rewitalizacji sieci miast Cittaslow* przewidziano specjalną pulę środków, o które – w odróżnieniu od innych beneficjentów – nie musiały rywalizować w konkursach. Poziom absorpcji tych funduszy jest zdecydowanie satysfakcjonujący.

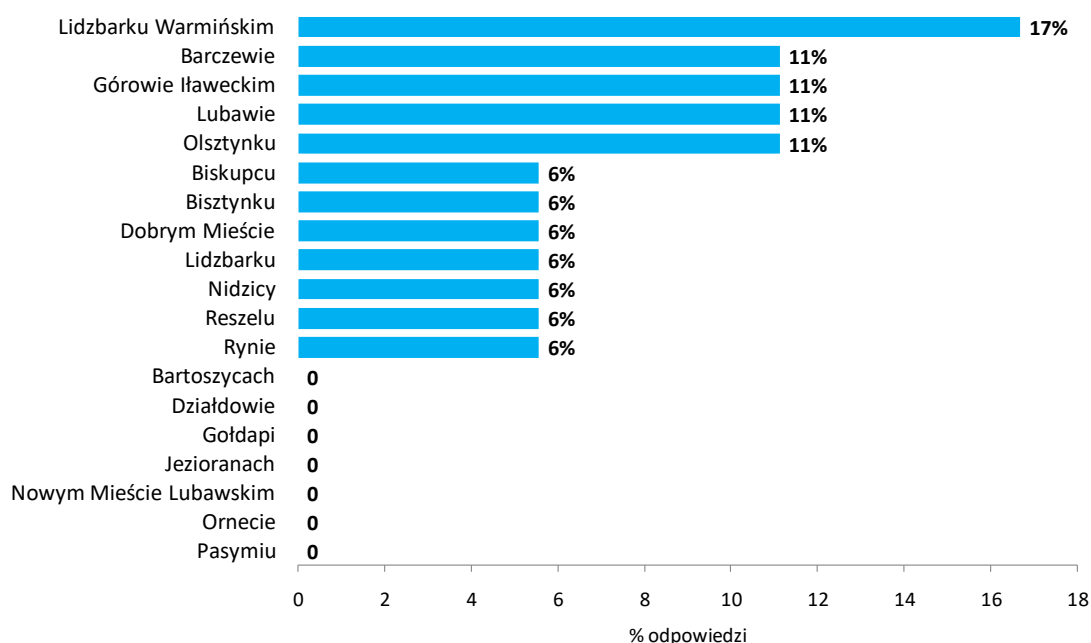
W przyjętym na początku obecnej perspektywy finansowej *Ponadlokalnym programie rewitalizacji sieci miast Cittaslow* (s. 6, 11) założono, że:

- „Wspólne i równoległe działanie we wszystkich 14 miastach będzie znacznie bardziej widoczne i identyfikowane niż pojedyncze procesy”
- „Miasta sieci na Warmii i Mazurach działając razem tworzą ponadlokalny program, dzięki któremu ich działania będą znacznie efektywniejsze.”
- „Realizując równoległe działania miasta będą współpracowały, co z kolei przyczyni się do budowania w regionie nowoczesnych sieci.”

W badaniu ankietowym ustalono, że tylko w 4 z 19 miast objętych ponadlokalnym programem rewitalizacji osoby, do których obowiązków należało prowadzenie projektów rewitalizacyjnych, korzystały z wiedzy lub doświadczeń osób zajmujących się rewitalizacją w innym mieście z tego grona. Najczęściej (przez 3 inne miasta) wykorzystywana była wiedza osób zajmujących się rewitalizacją w Lidzbarku Warmińskim (porównaj: Wykres 6).

**Wykres 6 Korzystanie z wiedzy osób zajmujących się rewitalizacją w poszczególnych miastach przez osoby odpowiedzialne za prowadzenie projektów rewitalizacyjnych w miastach objętych ponadlokalnym programem rewitalizacji (Czy przy planowaniu lub prowadzeniu jakiegoś projektu rewitalizacyjnego finansowanego z RPO WiM 2014-2020 w Państwa mieście korzystali Państwo z wiedzy lub doświadczeń osób zajmujących się rewitalizacją w: ...)**

Wartości przy poszczególnych miastach oznaczają odsetek miast, które korzystały z ich wiedzy



Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów - miast Cittaslow [N=18]

Ponadto osobom odpowiedzialnym za projekty rewitalizacyjne w poszczególnych miastach nie były znane przypadki promowania tych projektów wraz z projektami rewitalizacyjnymi realizowanymi w ramach ponadlokalnego programu rewitalizacji w innych miastach. Może to świadczyć o deficycie wspólnych działań promocyjnych lub o braku wiedzy na ten temat wśród osób bezpośrednio odpowiedzialnych za realizację projektów. Wspólne działania promocyjne były prowadzone na przykład podczas Dni Funduszy Europejskich.

Właściwe wydaje się zarówno finansowanie rewitalizacji w trybie pozakonkursowym, jak i wspieranie sieci miast Cittaslow – ze względu na przypisanie im szczególnej roli w rozwoju regionu. Natomiast wyniki badania wskazują, że korzyści, jakie powinny wynikać z równoległego realizowania ponadlokalnego programu rewitalizacji w różnych miastach nie zostały w tym programie konkretnie określone. Nie sprecyzowano również, jak należy rozumieć realizowanie tych przedsięwzięć „wspólnie”. Utrudnia to jednoznaczną ocenę efektów wynikających z ponadlokalnego charakteru programu.

- Proponujemy powiązanie, w kolejnym okresie programowania, ewentualnego wyodrębnienia puli środków na przedsięwzięcia realizowane w ramach ponadlokalnych programów rewitalizacji z określeniem konkretnych dodatkowych efektów (i wskaźników), które mają zostać dzięki temu osiągnięte.

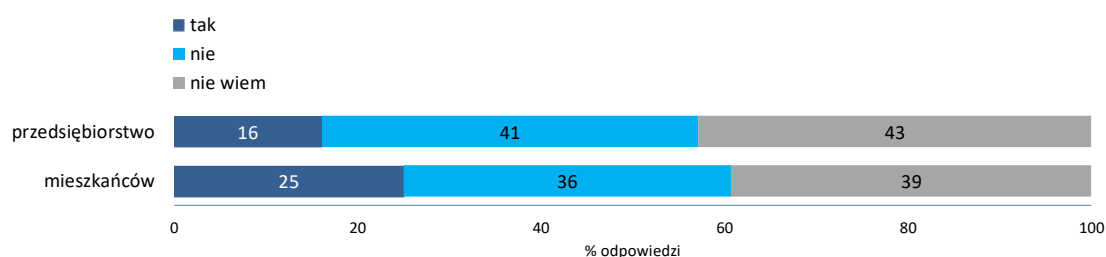
#### 4.3.4 Mobilizowanie funduszy prywatnych

Osiągnięciu trwałej poprawy stanu obszarów zdegradowanych sprzyja finansowanie inwestycji nie tylko z funduszy publicznych, lecz także z prywatnych. Przy czym interwencja publiczna podnosząca atrakcyjność inwestycyjną obszaru często jest konieczna do zapoczątkowania tego procesu. Na przykład podniesienie jakości przestrzeni publicznej, dzięki któremu odwiedza ją więcej osób, może sprawić, że dla podmiotów prywatnych opłacalne stanie się zainwestowanie w remonty lokali służących prowadzeniu działalności gospodarczej.

Beneficjenci stosunkowo rzadko obserwowali przyczynianie się projektów rewitalizacyjnych wspieranych z RPO WiM 2014-2020 do inwestowania na obszarach rewitalizacji przez przedsiębiorstwa (16%) – porównaj: Wykres 7. Natomiast co czwarty spośród takich projektów skutkowało zaangażowaniem funduszy mieszkańców (25%).

W obu przypadkach proporcje pomiędzy beneficjentami, zdaniem których taki efekt nie wystąpił a tymi, którzy nie byli w stanie się w tej sprawie wypowiedzieć, były wyrównane.

**Wykres 7 Wpływ projekt na zainwestowanie w obszarze rewitalizacji prywatnych funduszy przez przedsiębiorstwo lub przez mieszkańców (Czy Państwa projekt przyczynił się do zainwestowania w obszarze rewitalizacji prywatnych funduszy przez: ...)**



Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów [N=36]

Inwestowanie prywatnych funduszy może wynikać z podniesienia atrakcyjności rewitalizowanego obszaru. Ponadto niektóre przedsięwzięcia służące rewitalizacji były finansowane zarówno ze środków publicznych, jak i z funduszy przedsiębiorstw. Takie współfinansowanie było stosowane w przypadku imprez kulturalnych. Przedsiębiorcy mogli wykorzystać na ich organizację 10% wydatków kwalifikowanych. Celem tego rozwiązania było zaangażowanie lokalnych firm w życie kulturalne danego miasta. Jednak do skutku doszło tylko kilka takich przedsięwzięć (2 lub 3).

Do zwiększenia finansowego zaangażowania przedsiębiorstwa mogłoby się przyczynić rozszerzenie zakresu projektów komplementarnych wobec OP8 o inne, niż przygotowanie terenów inwestycyjnych, projekty wspierające powstawanie i rozwój firm.

## 4.4 Efekty i wskaźniki

### 4.4.1 Wskaźniki

Postęp rzeczowy realizacji OP8 (priorytetu inwestycyjnego 9b) mierzony jest przez dwa wskaźniki produktu:

- „Otwarta przestrzeń utworzona lub zrehabilitowana na obszarach miejskich” (m2)
- „Liczba obiektów infrastruktury zlokalizowanych na rewitalizowanych obszarach” (szt).

Poziom tych wskaźników szacowany na podstawie podpisanych umów o dofinansowanie, znacznie przekracza cel postawiony na koniec realizacji RPO WiM 2014-2020. Według stanu na grudzień 2019 roku wynosi obecnie 329% wartości docelowej w przypadku wskaźnika dotyczącego przestrzeni oraz 415% w przypadku wskaźnika dotyczącego liczby obiektów.

Ze sprawozdań z realizacji RPO WiM 2014-2020 wynika, że nie identyfikuje się żadnych zagrożeń w osiągnięciu wartości docelowych tych wskaźników. Natomiast wątpliwości budzi definicja drugiego z nich, odnoszącego się do liczby wspartych obiektów.

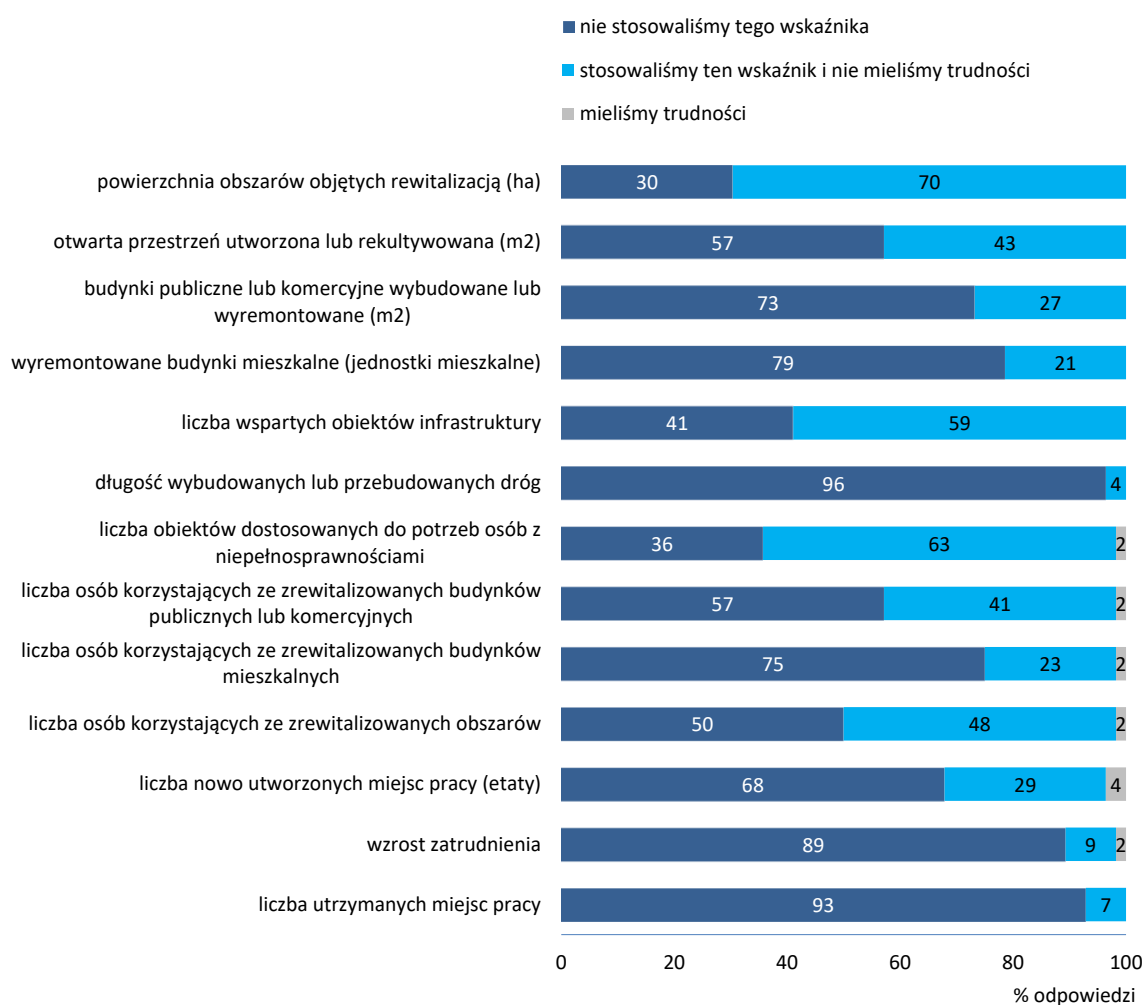
Wskaźnik nie jest miarodajny biorąc pod uwagę, że takimi obiektami mogą być obiekty o różnej skali i funkcji (jakkolwiek wymaga się, żeby były to obiekty niezbędne do realizacji działań „miękkich”), a ich przekształcenia mogą mieć różny charakter.

Na poziomie poszczególnych projektów wskaźnikami najczęściej stosowanymi przez ankietowanych beneficjentów były: powierzchnia obszarów objętych rewitalizacją (70%) oraz liczba obiektów dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami (65%) lub objętych wsparciem (59%) – porównaj: Wykres 8. Stosunkowo często jako wskaźniki wykorzystywane były również: liczba osób korzystających ze zrewitalizowanych obszarów bądź utworzonej / zrehabilitowanej przestrzeni (50%), powierzchnia utworzonej lub zrehabilitowanej przestrzeni otwartej (43%) oraz liczba osób korzystających ze zrewitalizowanych budynków, publicznych lub komercyjnych (43%).

Trudności z osiągnięciem przez beneficjentów zakładanej wartości wskaźników występowały sporadycznie. Nie wydaje się to jednak zaskakujące, biorąc pod uwagę, że prawie wszystkie z tych wskaźników są wskaźnikami produktu, zdefiniowanymi w ogólny (i dzięki temu „bezpieczny”) sposób. Część wskaźników jest przez to mało miarodajna. Na przykład do podniesienia wartości wskaźnika

„liczba obiektów” mogą się przyczynić w tym samym stopniu inwestycje bardzo różniące się skalą i stopniem złożoności, a wartości wskaźników odnoszących się do powierzchni nie uwzględniają stopnia ich przekształceń.

**Wykres 8 Stosowanie w projektach poszczególnych wskaźników oraz występowanie lub brak trudności w ich osiągnięciu (Czy w Projekcie mieli Państwo dotychczas trudności z osiągnięciem zakładanej wartości wskaźnika: ...)**



Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów [N=36]

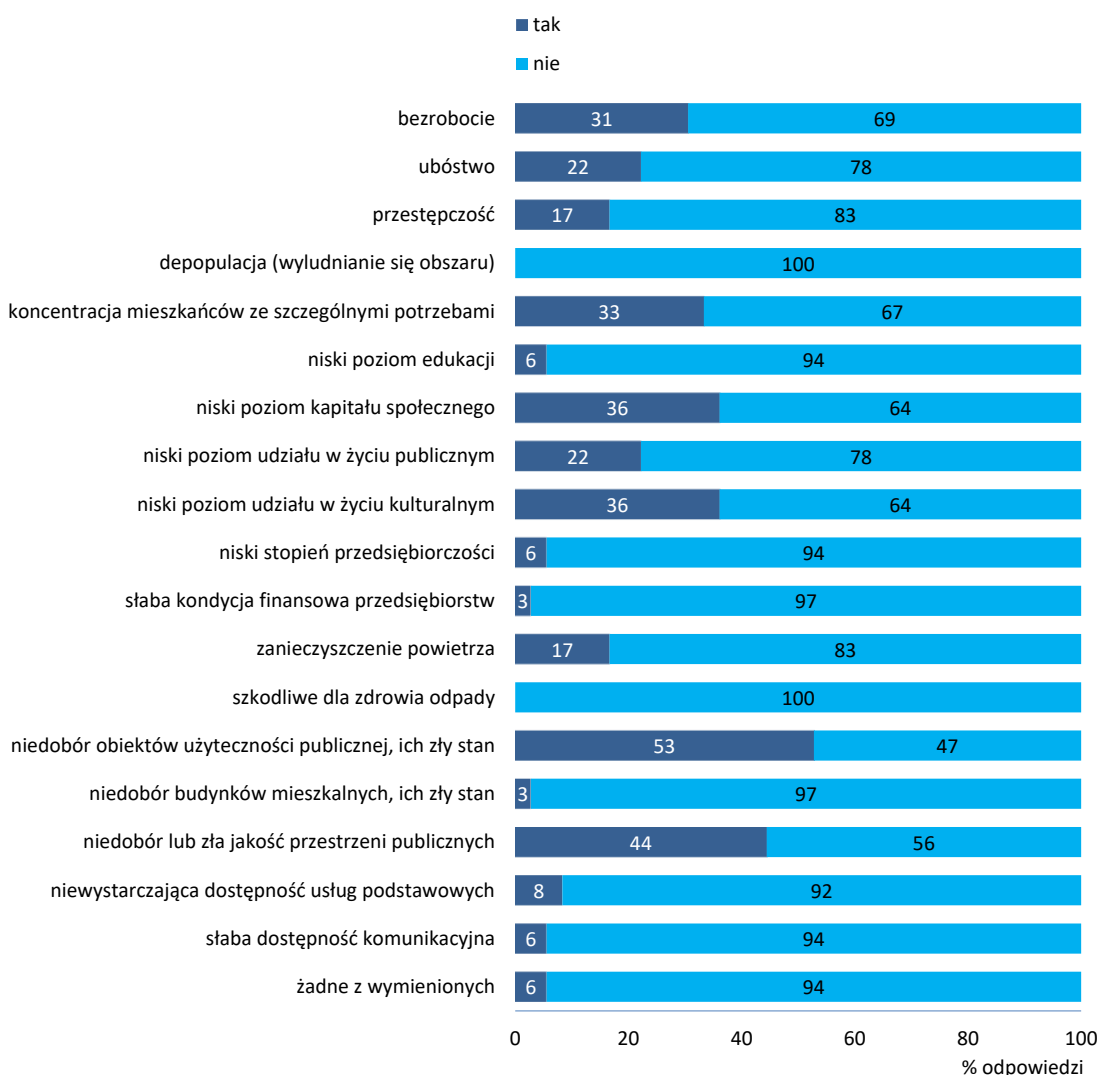
#### 4.4.2 Zakładane efekty projektów oraz ich osiągnięcie

Zakładanym efektem już zakończonych projektów infrastrukturalnych, których beneficjenci wzięli udział w badaniu ankietowym, było najczęściej przewyższenie niedoboru obiektów użyteczności publicznej, ich złego stanu, niskiej efektywności energetycznej lub niedostosowania do osób ze szczególnymi potrzebami (53%). Na drugim miejscu znalazło się przewyższenie (co najmniej

częściowe) niedoboru lub złej jakości przestrzeni publicznych (44%). Wspomniane efekty w sferze funkcjonalno-przestrzennej i technicznej były wskazywane częściej, niż efekty w sferze społecznej. Spośród zakładanych efektów w sferze społecznej beneficjenci realizujący projekty infrastrukturalne stosunkowo najczęściej dążyli do podniesienia poziomu uczestnictwa w życiu kulturalnym (36%), przezwyciężenia deficytu kapitału społecznego (36%), do dekoncentracji dużej liczby mieszkańców ze szczególnymi potrzebami (33%) lub ograniczenia bezrobocia (31%). Żaden z objętych badaniem projektów nie miał na celu przezwyciężenia problemu szkodliwych odpadów lub zjawiska depopulacji.

**Wykres 9 Zakładane efekty projektów (*Proszę zaznaczyć zjawiska kryzysowe, których (częściowe) przezwyciężenie było zakładanym efektem Państwa Projektu:...*)**

*Uwzględniono tylko zakończone projekty.*

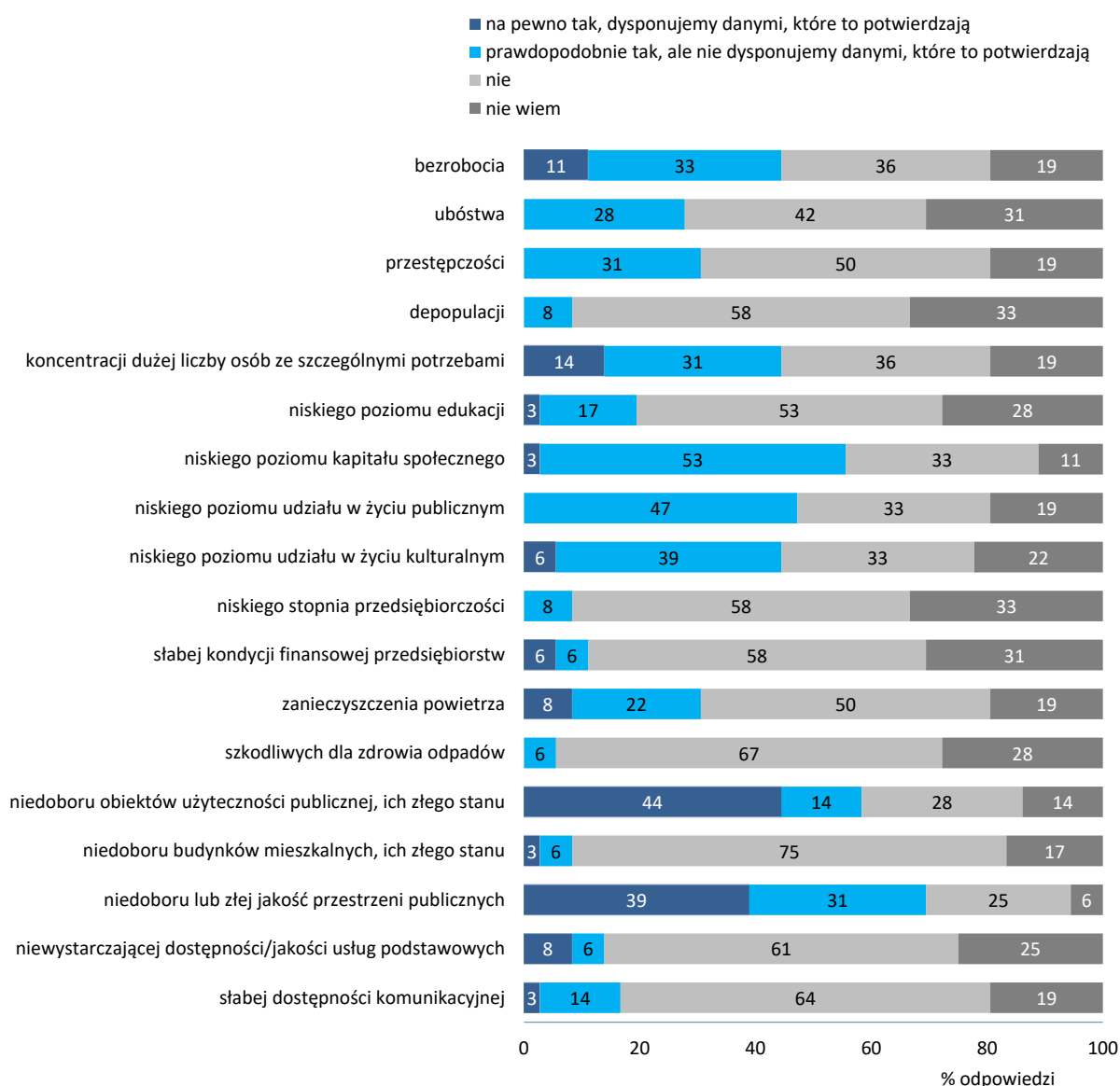


Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów [N=36]

Z odpowiedzi beneficjentów wynika, że najwięcej projektów przyczyniło się do przezwyciężenia (przynajmniej częściowego) problemu niedoboru lub złej jakości przestrzeni publicznych (70%) oraz niedoboru lub złej jakości obiektów użyteczności publicznej (58%). Beneficjenci którzy wskazali, że zrealizowanych przez nich projekt przyniósł taki efekt, przeważnie dysponowali danymi, które to potwierdzają (porównaj: Wykres 10).

### Wykres 10 Efekty projektów obserwowane przez beneficjentów, którzy je zrealizowali (Czy Państwa projekt przyczynił się do (częściowego) przezwyciężenia: ...)

*Uwzględniono tylko zakończone projekty.*



Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów [N=36]

Zestawienie odpowiedzi na pytania dotyczące zakładanych i osiągniętych efektów wskazuje, że projekty przyczyniały się stosunkowo często do zmian nieplanowanych przez beneficjentów.



Projekty najrzadziej zmierzały i przyczyniały się do przewyższania problemu depopulacji, eliminacji szkodliwych odpadów, rozwoju przedsiębiorstw oraz poprawy stanu zasobu mieszkaniowego.

- Biorąc pod uwagę częstotliwość występowania poszczególnych problemów<sup>42</sup> (a także fakt, że zjawisko depopulacji ma zbyt wiele przyczyn, żeby mogło zostać przewyżnione przez poszczególne projekty), najważniejsze wydaje się silniejsze ukierunkowanie projektów na wspieranie przedsiębiorczości. W tym celu warto premiować komplementarność pomiędzy projektami realizowanymi w ramach OP8 a projektami wspierającymi powstawanie i rozwój przedsiębiorstw, przede wszystkim poprzez świadczenie usług na rzecz sektora MŚP oraz wzmacnianie oferty usług instytucji otoczenia biznesu.

#### 4.4.3 Zmiana jakości życia mieszkańców

Badanie ankietowe przeprowadzone w jednym z miast Cittaslow korzystającego ze wsparcia w ramach OP 8 RPO WiM 2014-2020 pokazało, że blisko trzy czwarte (74%) mieszkańców obszaru rewitalizowanego odnotowało poprawę pod względem miejsc do spacerów, a po około dwie trzecie pod względem stanu nawierzchni i chodników (69%) oraz miejsc przeznaczonych do zajmowania się aktywnością fizyczną i uprawiania sportu (67%) – porównaj: Wykres 11. Około trzy piąte badanych (62%) uważa, że wzbogaciła się dostępna dla nich oferta wydarzeń kulturalnych, a ponad połowa (54%) stwierdziła, że budynek w którym mieszkają jest teraz w lepszym stanie, niż był pięć lat wcześniej.

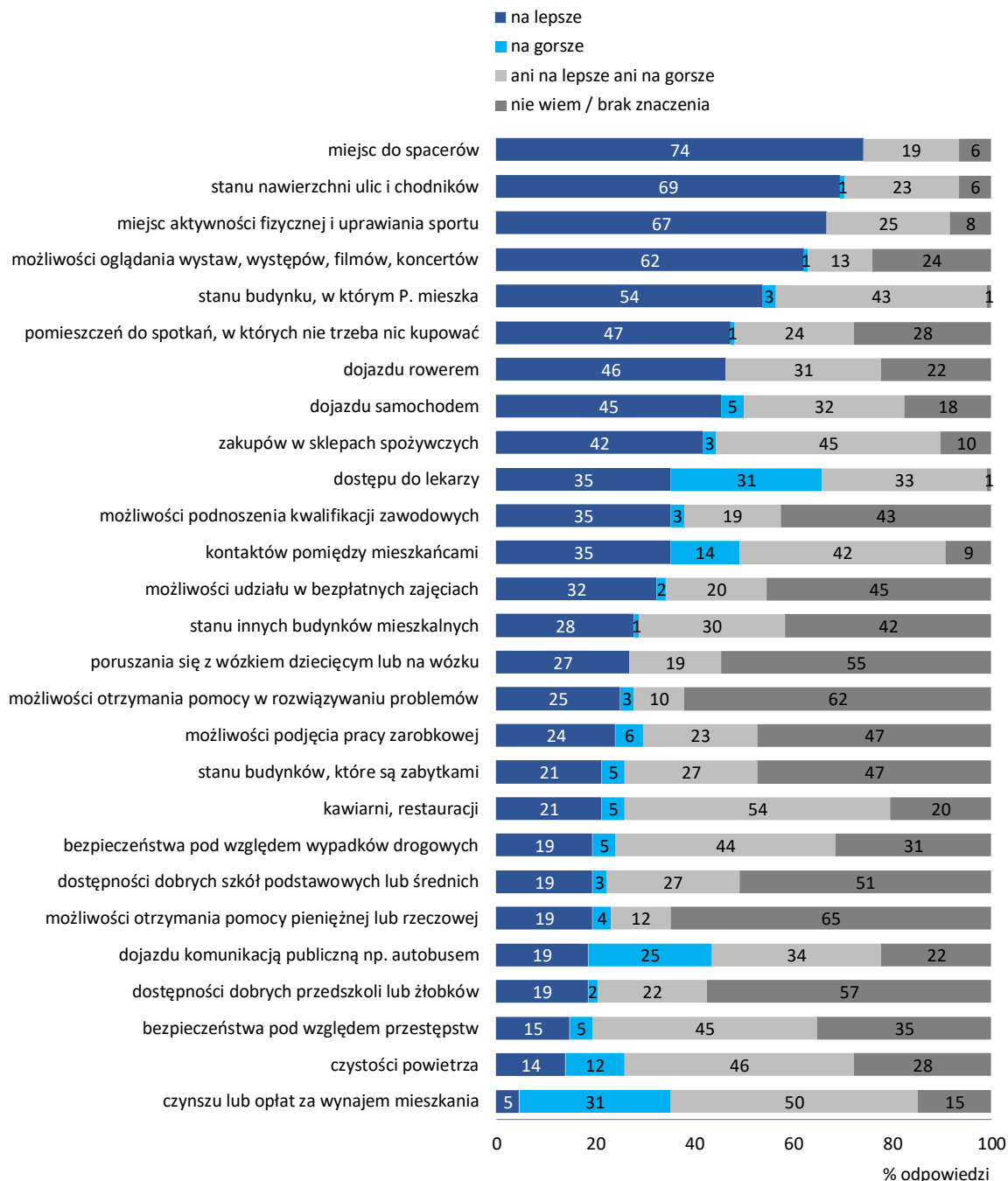
Biorąc pod uwagę wyłącznie odpowiedzi respondentów, którzy byli w stanie ocenić poszczególne uwarunkowania, znaczącą (przekraczającą 10 punktów procentowych) przewagę osób dostrzegających poprawę, nad tymi, zdaniem których sytuacja się nie zmieniła lub pogorszyła, odnotowano również w przypadku innych ocenianych uwarunkowań. Należą do nich: dostępność pomocy w rozwiązywaniu problemów, dostępność pomieszczeń w których można się spotkać bez konieczności wydawania pieniędzy oraz możliwości podnoszenia kwalifikacji zawodowych – a zatem aspekty istotne z perspektywy włączenia społecznego – a ponadto wygoda dojazdu rowerem.

Natomiast pogorszenie sytuacji najczęściej polegało na wzroście czynszu lub opłat za wynajem (31%), dostępu do usług lekarskich (31%) albo dojazdu komunikacją publiczną (25%).

---

<sup>42</sup> Porównaj: rozdział 3.1.1 „Wyznaczanie obszarów rewitalizacji”.

**Wykres 11** Opinie mieszkańców obszaru rewitalizacji w mieście Cittaslow korzystającym z OP 8 na temat zmian, jakie zaszły w ich okolicy w ciągu ostatnich 5 lat (*Czy w ciągu ostatnich pięciu lat ta okolica zmieniła się dla P. pod względem: ...*)



Źródło: Badanie ankietowe mieszkańców [N=108]

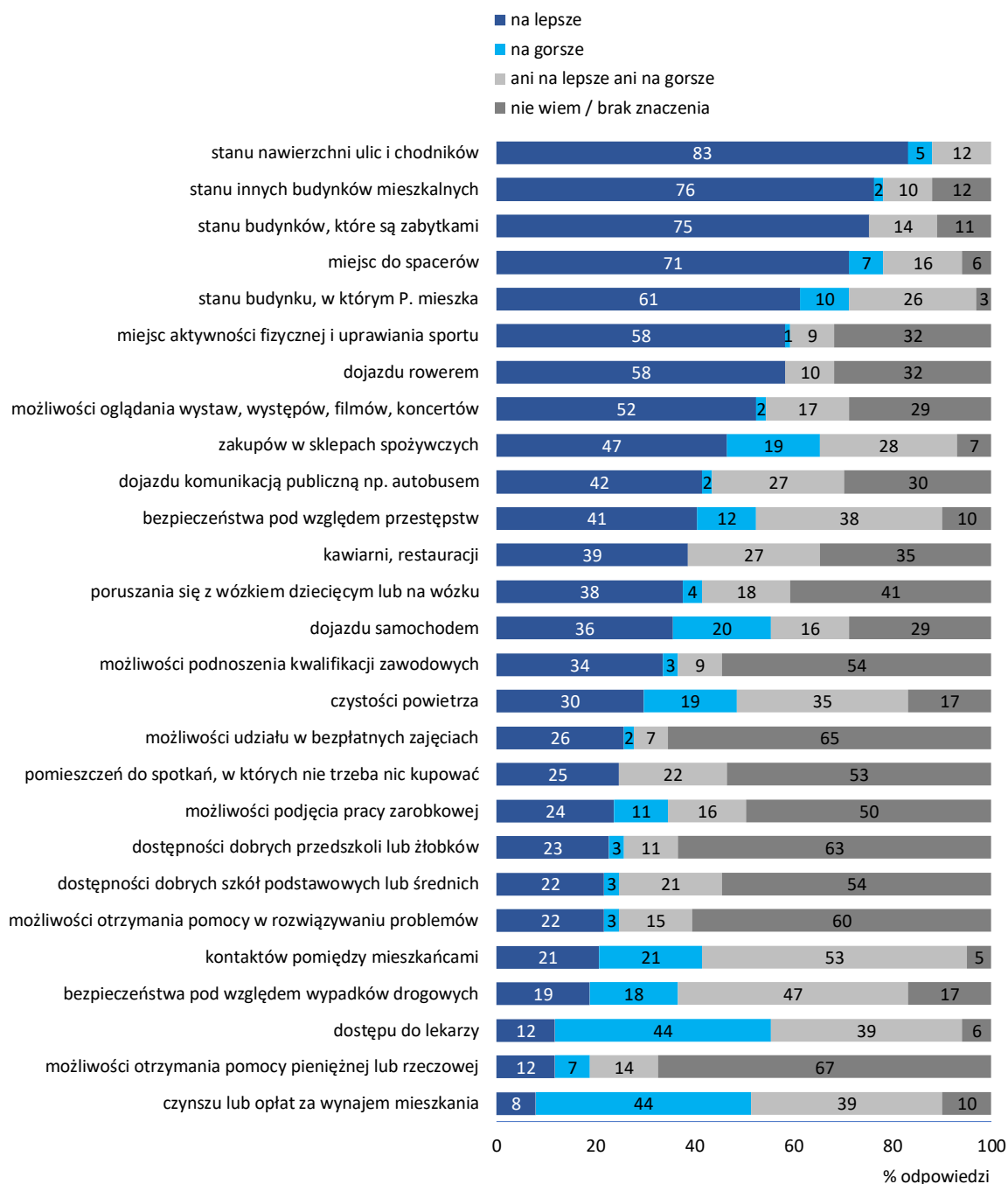
Podobne zmiany zaszły na obszarze rewitalizowanym w dużym mieście, również korzystającym ze wsparcia w ramach OP 8 RPO WiM 2014-2020 (porównaj: Wykres 12). Również tutaj wśród pięciu uwarunkowań, w przypadku których największy odsetek mieszkańców zauważył poprawę, znalazły się m.in. stan nawierzchni, ulic i chodników (83%), miejsc do spacerów (71%) i stanu budynków, w których mieszkają (61%) – a ponadto stan innych budynków mieszkalnych (76%) oraz budynków zabytkowych (75%). Ponad połowa mieszkańców zaobserwowała również poprawę pod względem miejsc do zajmowania się aktywnością fizyczną i uprawiania sportu (58%), dojazdu rowerem (58%) oraz możliwości udziału w wydarzeniach kulturalnych.

Uwzględniając tylko opinie respondentów, którzy ocenili poszczególne uwarunkowania, można stwierdzić, że znacząca przewaga ocen pozytywnych występuje również w przypadku zmian dotyczących możliwości podnoszenia kwalifikacji zawodowych, udziału w bezpłatnych zajęciach, poruszania się z wózkiem dziecięcym lub na wózku inwalidzkim, dojazdu komunikacją publiczną oraz oferty kawiarni i restauracji.

Podobnie jak we wcześniej omawianym przypadku (małym mieście prowadzącym rewitalizację przy wykorzystaniu wsparcia z OP 8 RPO WiM), pogorszenie sytuacji polega najczęściej na wzroście czynszu lub opłat za wynajem mieszkania oraz zmniejszeniu dostępności usług lekarskich.

- W kolejnym okresie programowania wskazane jest ukierunkowanie wsparcia m.in. na poprawę dostępności opieki zdrowotnej.
- Gminy realizujące projekty rewitalizacyjne powinny monitorować poziom zadłużeń czynszowych w lokalach komunalnych, a także zapewnić wsparcie zapobiegające pogorszeniu sytuacji części mieszkańców na skutek wzrostu czynszów (do którego może się przyczyniać rewitalizacja).

**Wykres 12** Opinie mieszkańców obszaru rewitalizacji w dużym mieście korzystającym z OP 8 na temat zmian, jakie zaszły w ich okolicy w ciągu ostatnich 5 lat (*Czy w ciągu ostatnich pięciu lat ta okolica zmieniła się dla P. pod względem:...*)

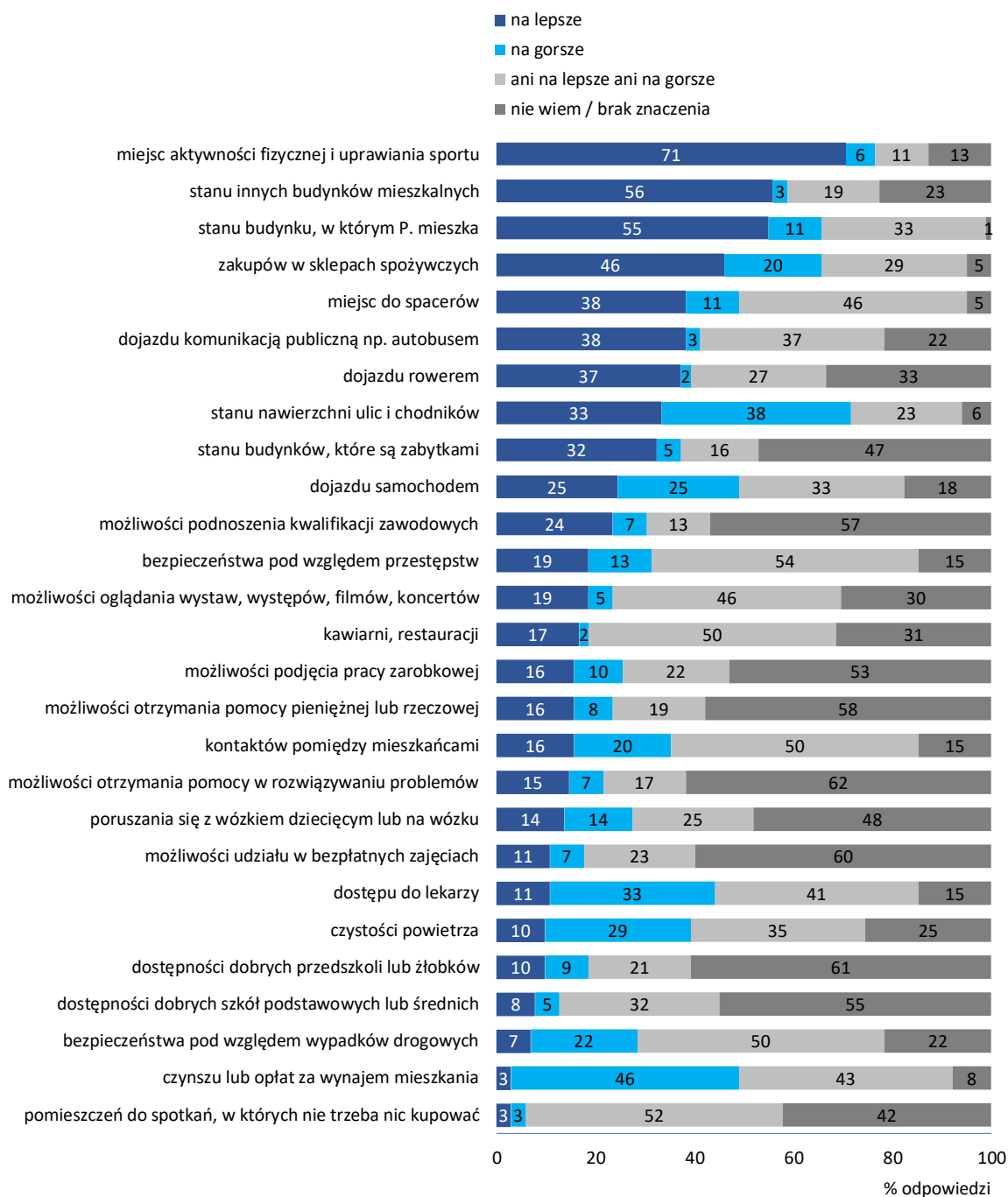


Źródło: Badanie ankietowe mieszkańców [N=101]

Żeby ocenić wpływ projektów rewitalizacyjnych realizowanych w ramach OP 8 RPO WiM 2014-2020 na jakość życia mieszkańców obszarów rewitalizowanych, ważne jest porównanie zmian, jakie zaszły na takich obszarach w dwóch dużych miastach: korzystającym i nie korzystającym ze wsparcia (porównaj, odpowiednio: Wykres 12 i Wykres 13).

Sytuacja w dużym mieście korzystające ze wsparcia z OP 8 RPO WiM 2014-2020 poprawiła się bardziej, niż w drugim, przede wszystkim pod względem stanu nawierzchni, ulic i chodników (odpowiednio: 83% i 33%), stanu zabytkowych budynków (75% i 32%), a także pod względem możliwości udziału w wydarzeniach kulturalnych (52% i 19%), miejsc do spacerów (71% i 38%) oraz miejsc spotkań – zarówno kawiarni i restauracji (39% i 17%), jak i pomieszczeń, w których można się spotkać, ale nie trzeba nic kupować (25% i 3%).

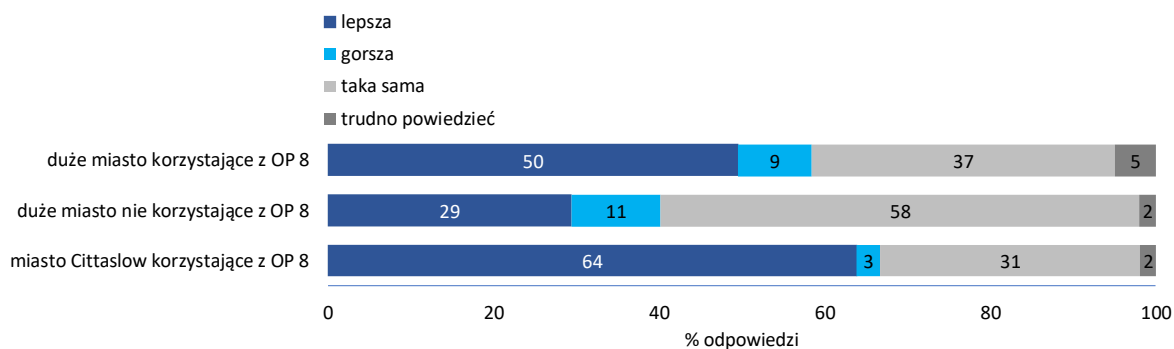
**Wykres 13** Opinie mieszkańców obszaru rewitalizacji w dużym mieście nie korzystającym z OP 8 na temat zmian, jakie zaszły w ich okolicy w ciągu ostatnich 5 lat (*Czy w ciągu ostatnich pięciu lat ta okolica zmieniła się dla P. pod względem:...*)



Źródło: Badanie ankietowe mieszkańców [N=102]

Spośród mieszkańców trzech miast, w których były prowadzone badania ankietowe, ogólną poprawę najczęściej (64%) odczuwali mieszkańcy małego miasta prowadzącego rewitalizację przy wsparciu z OP 8 RPO WiM 2014-2020. Z perspektywy oceny wpływu interwencji, której dotyczy ewaluacja, na jakość życia mieszkańców, ważne jest także porównanie zmian na obszarach rewitalizowanych w dwóch dużych miastach: korzystającym (jako beneficjent) ze wsparcia w ramach OP 8 RPO WiM 2014-2020 oraz niekorzystających z takiego wsparcia. O ile w drugim z tych miast poprawę odczuło w przybliżeniu trzech na dziesięciu mieszkańców (29%), o tyle w mieście korzystającym ze wsparcia w ramach OP 8 RPO WiM – co drugi (50%).

**Wykres 14** *Opinie mieszkańców obszarów rewitalizacji w trzech miastach na temat tego, czy ich okolica jest lepszym, takim samym czy gorszym miejscem do mieszkania, niż 5 lat temu (Ogólnie rzecz biorąc – czy ta okolica jest teraz dla P. lepsza, taka sama czy gorsza do mieszkania, niż pięć lat temu?)*

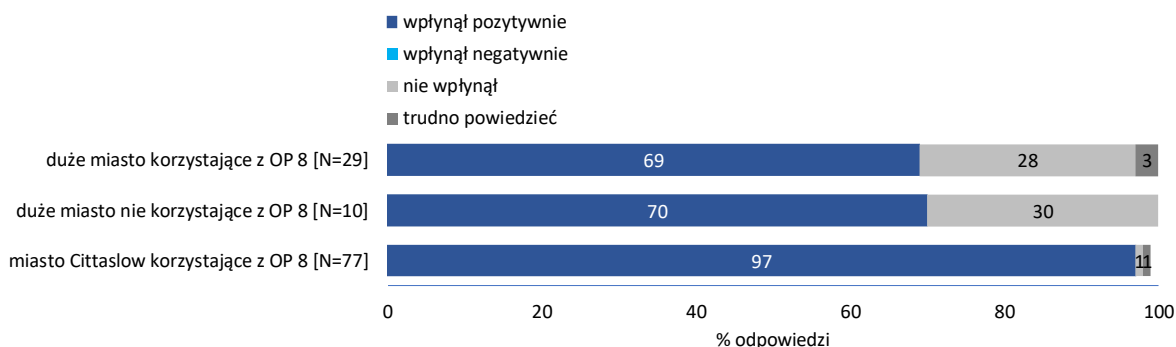


Źródło: Badanie ankietowe mieszkańców [N=311]

W obu dużych miastach liczba respondentów, którzy wiedzieli o prowadzeniu programu rewitalizacji na obszarze, na którym mieszkają, okazała się niewielka. Dlatego opinie dotyczące wpływu programu rewitalizacji na to, jak respondentom mieszka się na rewitalizowanym obszarze, można rozpatrywać wyłącznie w przypadku najmniejszego miasta, należącego do sieci Cittaslow, w którym do prowadzenia rewitalizacji wykorzystywano wsparcie z OP 8 RPO WiM. Prawie wszyscy ankietowani mieszkańcy obszaru rewitalizowanego w tym mieście uważają, że program rewitalizacji wpłynął pozytywnie na to jak im się mieszka w tej okolicy.

**Wykres 15** Opinie mieszkańców obszarów rewitalizacji w trzech miastach na temat wpływu programu rewitalizacji na okolicę, w której mieszkają (*Czy program rewitalizacji wpłynął na to jak się P. obecnie mieszka w tej okolicy?*)

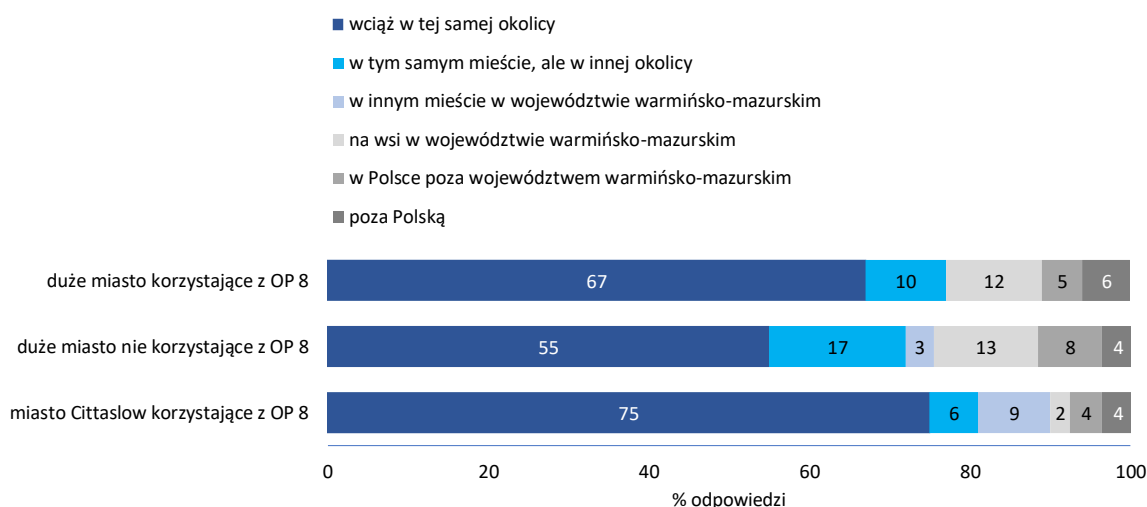
Pytanie zadawane wyłącznie osobom, które wiedziały o prowadzeniu w ich okolicy programu rewitalizacji.



Źródło: Badanie ankietowe mieszkańców [N=116]

Potencjalnym efektem rewitalizacji jest także zahamowanie wyludniania się rewitalizowanych obszarów. We wszystkich miastach, w których przeprowadzone zostały badania ankietowe z mieszkańcami obszarów rewitalizacji, większość respondentów zadeklarowała, że gdyby zależało to tylko od nich, to pozostaliby w tej samej okolicy. O ile jednak w dużym mieście nie korzystającym ze wsparcia w ramach OP 8 RPO WiM 2014-2020 taką odpowiedź wybrała nieco ponad połowa respondentów (55%), o tyle w dużym mieście korzystającym z tego źródła finansowania dwie trzecie (67%) a w małym, należącym do Cittaslow – trzy czwarte (75%).

**Wykres 16** Miejsca zamieszkania preferowane przez mieszkańców obszarów rewitalizacji w trzech miastach (*Czy gdyby zależało to tylko od P., to mieszkał(a) by P.?*)



Źródło: Badanie ankietowe mieszkańców [N=311]



Przedstawione wyniki przemawiają za wnioskiem o pozytywnym wpływie projektów rewitalizacyjnych wspieranych z RPO WiM 2014-2020 na jakość życia mieszkańców.

#### 4.4.4 Uwarunkowania osiągnięcia celów i wskaźników

Okolo trzy piąte (59%) beneficjentów realizując projekty napotkało problemy. Najbardziej powszechne polegały na trudnościach z wyłonieniem wykonawców oraz niewystarczających funduszy na realizację projektów<sup>43</sup>. Każdy z tych problemów wystąpił w przypadku okolo jednej czwartej beneficjentów (odpowiednio: 27% i 25%). Występowanie wskazanych problemów potwierdzają również wywiady jakościowe oraz sprawozdania z realizacji programu:

*Sytuacja na rynku zamówień publicznych jest obecnie taka, że mamy kłopoty z wyłonieniem wykonawcy. I to jest ta nasza obawa, ponieważ kwoty oferowane w przetargach przez potencjalnych wykonawców znacznie przerastają nasze możliwości. [IDI z JST]*

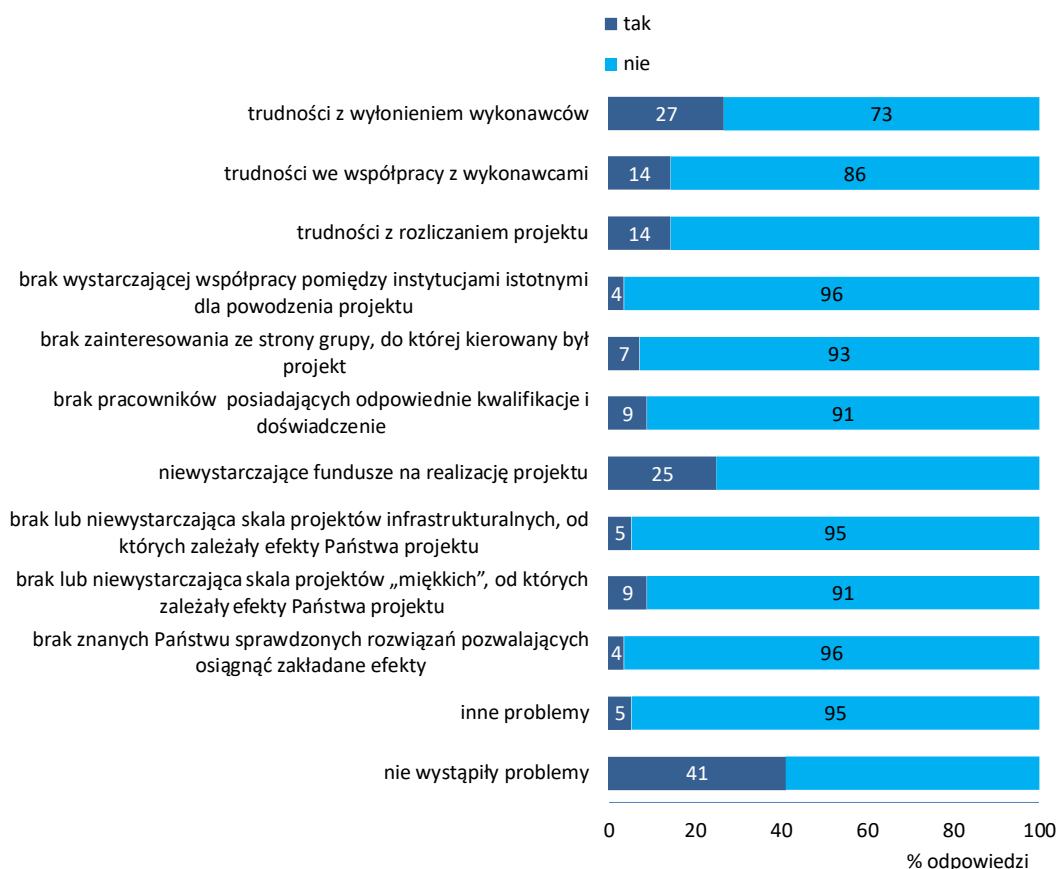
*Problem był jeden, bardzo istotny. Że nasze projekty, nasze pomysły były kosztorysowane w chwili, gdy było jeszcze przed boomem inwestycyjnym. I to jest największy problem, ponieważ wiele zaplanowanych projektów niestety miało być realizowanych w ramach dotacji do 85%, a się okazało, że po przetargach musieliśmy wkładu własnego nie 15% a np. 50% albo i więcej. A zabezpieczone środki wynosiły tylko 40, 50, 60%. [IDI z JST]*

„Na poziom wydatkowania środków negatywnie oddziaływają uwarunkowania rynkowe, tj. wzrost kosztów inwestycji, powodujący problemy w skutecznym rozstrzygnięciu prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia. Skutkuje to opóźnieniami w realizacji projektów, a tym samym opóźnienia w wydatkowaniu środków RPO WiM 2014-2020.” [Sprawozdanie z realizacji programu]

---

<sup>43</sup> Porównaj także: Ecorys i Ewalu na zamówienie Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego: *Ewaluacja mid-term postępu rzeczowego RPO WiM 2014-2020 dla potrzeb przeglądu okresowego*.

**Wykres 17 Uwarunkowania utrudniające osiągnięcie zakładanych efektów (Czy osiągnięcie zakładanych efektów Państwa Projektu rewitalizacyjnego utrudniały:)**



Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów [N=36]

W wywiadach jakościowych zwracano uwagę na poprawę sytuacji na rynku pracy oraz sytuacji materialnej dotychczasowych klientów pomocy społecznej, jako czynniki utrudniające pozyskanie uczestników z grup docelowych, do których kierowane były projekty „miękkie”:

*Problem z bezrobociem, które początkowo było bardzo wysokie, w związku z tym problem bezrobocia był elementem do rozwiązania. (...) Natomiast okazało się, że w momencie kiedy realizujemy projekt [nastąpił] spadek bezrobocia, nie ma tych beneficjentów ostatecznych. Mamy projekty, nie ma grupy docelowej [IDI z interesariuszem]*

*Coraz mniej chętnych do uczestniczenia w projektach aktywizacji różnych. (...) umowy były rozwiązywane nawet, bo fajny projekt podpisany a ten operator nie mógł zrekrutować w ogóle uczestników do tych projektów. [IDI z interesariuszem]*

*Teraz jest ciężko w ogóle zrobić projekt społeczny, (...) inne są oczekiwania, inne mamy problemy. [IDI z interesariuszem]*

*Takim uwarunkowaniem społecznym 500+ było, które gdzieś tam nam trochę osób wyeliminowało do projektu. To nie chodzi o dochody, finanse, ale to gdzieś tam pomogło niektórym osobom i nie wszystkie chcą brać udział w projektach."* [IDI z JST]

Zwrócono również uwagę na bardziej fundamentalną kwestię: wpisywanie do programów rewitalizacji licznych projektów, z których większość nie jest następnie realizowana ze względu na brak środków.

*Albo trzeba by było zrobić tych projektów w ogóle wpisać mniej i na nich się skupić albo no właśnie przemyśleć sposób prowadzenia rewitalizacji i zastanowić się skąd ja mogą wziąć środki na resztę tak naprawdę. Nie wpisywać wszystkiego, bo to kosztuje tak naprawdę.* [IDI z interesariuszem]

Wpisywanie do programów rewitalizacji projektów, których faktyczna realizacja jest mało prawdopodobna, jest prawdopodobnie symptomem traktowania przez część gmin rewitalizacji jako hasła otwierającego dostęp do funduszy na realizację kilku punktowych inwestycji.

*Samorządy nie utożsamiają LPR-u czy potem w przyszłości GPR-u z dokumentem, który pomoże im prowadzić politykę rozwojową na danym obszarze. To jest dokument, który pozwala sięgnąć po [fundusze].* [IDI z interesariuszem]

*Wiem, że większość samorządów kojarzy rewitalizację z tym, że można dostać środki unijne, nie kojarząc tego z pewnym procesem, za który oni odpowiadają. To jest jakby proces rozwojowy, tak? Wyznaczam obszar, wiem co tam powinienem zrobić, dogadałem się z ludźmi, wiem dlaczego jest tam źle, a wiem też, że jak sprawię, że będzie tam lepiej to ogólnie gminie będzie lepiej. A jakby przedstawienie myślenia na właśnie tego typu tory to jest też w samorządach proces. Mamy dopiero pierwszą... Bo ja bym nie liczyła 2007-2013 jako początek tego myślenia - dopiero ta perspektywa jest de facto pierwszą perspektywą, która jakby zmusza samorządy do innego spojrzenia na rewitalizację, ale wciąż to jest tak, że jeżeli ja w ogóle rozpoczynam opracowanie LPRu to ja go robię tylko po to, żeby dostać środki unijne.* [IDI z interesariuszem]

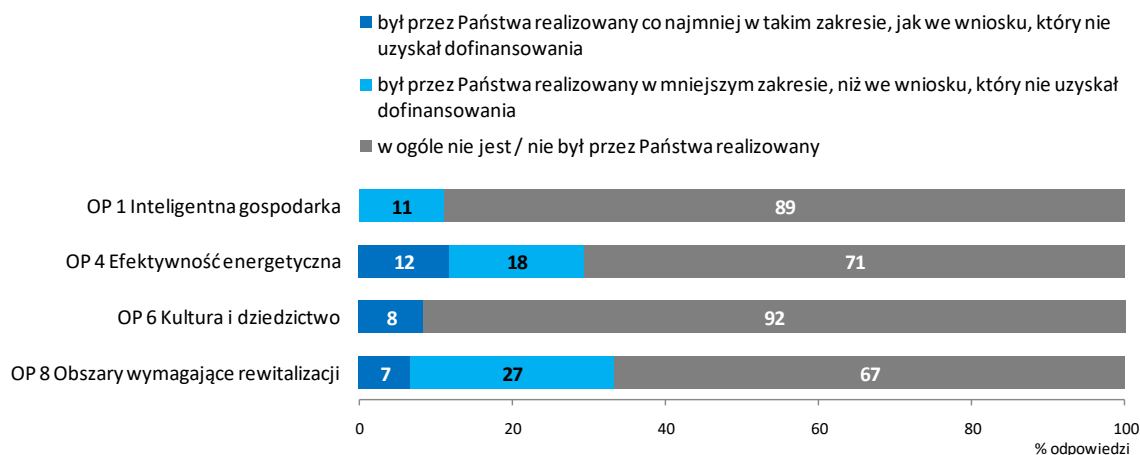
- Obecnie w systemie wspierania rewitalizacji istnieje rozdźwięk, który polega na tym, że całościowy charakter rewitalizacji danego obszaru (wymagany w celu przezwyciężenia koncentracji różnorodnych zjawisk kryzysowych) jest zapewniony na poziomie zapisanej w programie koncepcji, natomiast nie ma gwarancji w jakim zakresie przewidziane projekty uzyskają dofinansowanie i zostaną zrealizowane. Stanowi to argument za wykorzystaniem trybu pozakonkursowego oraz projektów zintegrowanych.

#### 4.4.5 Efektywność

Najwyższą zależność od środków RPO WiM 2014-2020 zadeklarowali wnioskodawcy aplikujący w naborze odnoszącym się do OP 6 i OP 1 (porównaj: Wykres 18). Aż 92% nieskutecznych wnioskodawców ubiegających się o dofinansowanie w ramach OP 6 musiało całkowicie zrezygnować z realizacji projektu oraz 89% wnioskodawców z OP 1 nie podjęło się realizacji w ogóle. Jedynie 11% nieskutecznych wnioskodawców z OP 1 wykazało ograniczone możliwości realizacji projektu. Natomiast 8% wnioskodawców z OP 8 zadeklarowało realizację projektu co najmniej w takim zakresie, jaki wpisano w odrzuconym wniosku.

Mimo nieotrzymania dofinansowania, co trzeci wnioskodawca OP 8 zdecydował się na realizację częściową (27%) lub pełną (7%) działań zapisanych w projekcie. Zbliżony odsetek wnioskodawców biorących udział w naborze w ramach OP 4 zadeklarował możliwości realizacji projektu – 12% przynajmniej w tym samym zakresie, jaki wskazano we wniosku, a 18% w mniejszym.

**Wykres 18 Losy projektów, na które wnioskodawcy nie otrzymali dofinansowania w jednym z naborów ogłoszonych w ramach RPO WiM 2014-2020 ( Czy Projekt, na którego realizację nie otrzymali Państwo dofinansowania w jednym z naborów ogłoszonych w ramach RPO WiM 2014-2020:....)**



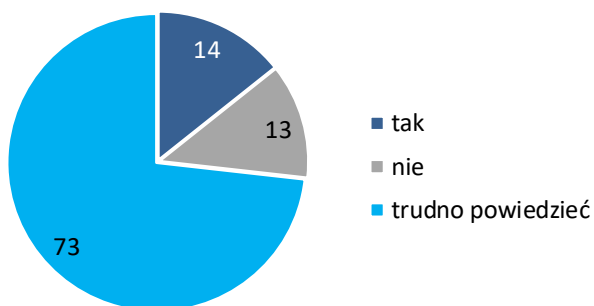
Źródło: Badanie ankietowe wnioskodawców, którzy nie uzyskali dofinansowania [N=63]

Z badania ankietowego wynika, że realizacja projektów przeważnie była uzależniona od finansowania z RPO WiM 2014-2020: projekty, które nie uzyskały finansowania, w zdecydowanej większości nie były realizowane. W przypadku projektów rewitalizacyjnych efekt „jałowego biegu”, czyli finansowania projektów, które i tak zostałyby zrealizowane, nieomal nie występuje.

#### 4.4.6 Dobre praktyki

Zaledwie 14% beneficjentów zna jakąkolwiek dobrą praktykę z zakresu projektów rewitalizacyjnych. Wydaje się, że tak niski odsetek może wynikać z dwóch przyczyn. Po pierwsze – z ograniczonego udziału beneficjentów w wymianie informacji, która mogłaby sprzyjać doskonaleniu planowanych lub prowadzonych przez nich przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Po drugie – z trudności w ocenie skuteczności projektów, potrzebnej, żeby w uprawniony sposób uznać je za dobre praktyki.

**Wykres 19 Znajomość dobrych praktyk wśród beneficjentów – w dowolnym projekcie rewitalizacyjnym ( Czy w Państwa Projekcie, lub w innym projekcie rewitalizacyjnym, który Państwo znają, zostały zastosowane rozwiązania, które uważają Państwo za dobrą praktykę, wartą upowszechniania?)**



Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów [N=36]

Wskazywanymi w wywiadach jakościowych aspektami uważanymi za dobre praktyki było wykorzystywanie projektów do uzupełniania dotychczas stosowanych form wsparcia poszczególnych grup docelowych, w oparciu o diagnozę barier w ich dotychczasowej aktywizacji.

*My chcemy przygotować zawodowo tę grupę [osób niepełnosprawnych] do poprawy funkcjonowania, kompleksowo (...). To ma być uzupełnienie tego, co już działa w systemie. Nie ma psychologa w tym projekcie. Jest asystent osoby niepełnosprawnej, który wspiera osobę w rozwoju, czyli pomaga w jej funkcjonowaniu. Często przeszkody, które stoją na drodze podjęcia aktywności społeczno-zawodowej są przeszkodami, na które kiedyś nie zwracaliśmy uwagi, np. osoba się obawia, (...) rodzina ma duże obawy. Założenie jest takie, że asystent wchodzi w środowisko domowe, pomaga bardzo indywidualnej osobie.(...) Osoba była wspierana w dostaniu się do lekarza, załatwianiu spraw lekarskich, (...) czasami nawet w zrobieniu zakupów. (...) Dodatkowo w ramach projektu miękkiego mamy trenera pracy. Trener pracy zajmuje się doradztwem i pośrednictwem. (...) Menadżer aktywizacji zawodowej to osoba, która pomaga w nabywaniu twardych umiejętności, na przykład wiedzy gastronomicznej. (...) [IDI z NGO*

Dobre praktyki dotyczą również wykorzystywania i wzmacniania potencjału relacji w rodzinie lub w grupie rówieśniczej, w której funkcjonują uczestnicy projektów.

*Mamy taki standard, który też nie jest oczywisty we wszystkich polskich grupach czy też organizacjach streetworkingowych, natomiast na świecie tak, że (...) tylko wieloletni proces da grupie jakieś możliwości poprawy. I to jest coś takiego, że grupa musi być taką grupą naturalną. Czyli jak się wchodzi do pracy w środowisko, no to się wchodzi w środowisko zamieszkania tej grupy. Więc jedna grupa jest (...) na tzw. Czeczenii. Później mamy grupę dziewczyn, która tam w okolicy też jest grupą naturalną, one od zawsze razem były, jeszcze przed tym jak tam weszli streetworkerzy. No i trzecia grupa to jest grupa dzieci, która przychodzi tylko i wyłącznie do świetlicy i ma zajęcia z wychowawcami w świetlicy. [IDI z NGO]*

*To nie jest łatwa praca, ale to jest najlepszy sposób dotarcia do rodziców, przez dzieci. Bo my się nimi zajmujemy, rodzice wiedzą gdzie są dzieci, co robią, zapraszamy też rodziców, to fajnie działa (...). Rodzice też angażują się też właśnie w festyny, wydarzenia, mamy szkolenia dla rodziców, też przychodzą. Trzeba czasami zachęcić, też wiadomo. Jesteśmy bardziej skierowani do dzieci, ale nasze projekty obejmują całe rodziny, czyli mamy też poradnictwo, cały wachlarz usług skierowanych do rodzin.*

*Myślę, że efektem też jest fajne zaszczepienie aktywności w tych osobach, że tym osobom naprawdę zależy na tym, żeby zmienić swoją sytuację, ale też żeby zrobić coś dla społeczności. Jeżeli do mnie taka osoba (...) zauważyła, że nie jest sama, że jest wiele innych osób z tym problemem, to znaczy, że ona nie myśli tylko o sobie. [IDI z NGO]*

Trzecim wymiarem dobrych praktyk jest *empowerment*, zakładający traktowanie uczestników projektów nie tylko jako „odbiorców wsparcia”, lecz również jako osoby, które mają wpływ na przebieg projektów i są ich współrealizatorami.

*Oni powolutku nabierali poczucia własnej wartości, dzięki projektom. W szczególności projektom takim, które oni sami pisali i na podstawie których tworzyli różnego typu rzeczy. I tu taki dam przykład, że film dokumentalny, o bezdomności. (...) Taki dziwny tytuł, ale on jest dziwny dlatego, że wymyślił ten tytuł ten chłopak intelektualnie niepełnosprawny. I on nam się spodobał i on został. Odbierali rok temu nagrodę (...) za ten film. I takie rzeczy dawały im poczucie, że oni też coś znaczą w świecie, że też coś mogą fajnego zrobić, że nie są skreśleni. (...) Tym dzieciakom, tej młodzieży, która jest wykluczona przez wszystkich, skreślona, uważana za niedobrych, złych, okrutnych i w ogóle, trzeba dać jakieś narzędzie, dzięki któremu oni zrozumieją, że są coś warty, po prostu.*

*Widać, że dzieciaki objęte wsparciem streetworkerów się gdzieś przewijają koło nas. mamy nawet sytuację, że one też pracują w projekcie jako animatorzy. Brali udział w szkole liderów, teraz mamy takie coś w projekcie. (...) Są dzieciaki, już teraz młodzież, dorośli, którzy są zaangażowani cały czas w taki życie publiczne i wolontariat, i organizują sami jakieś wydarzenia.*

*"[Postawiono skrzynie drewniane] z taką tabliczką, którą skrzynkę mieszkańcy jakiej klatki się zajmują. I rośnie. Kwiatki nie giną. To są takie rzeczy, które też ich utożsamiają z miejscem, w którym mieszkają i tak trochę jakby aktywizują." [IDI z NGO]*

*Włączamy w organizację [festynów] uczestników naszych projektów, czyli to nie jest tak, że zamawiamy catering i oni sobie biorą kiełbaski, tylko oni muszą fizycznie i pokroić, upiec, rozstawić z nami namioty, które też mamy. Moglibyśmy wynająć firmę zewnętrzną, która by nam to zrobiła, ale to nie o to chodzi. [IDI z NGO]*

Znajomość dobrych praktyk w zakresie rewitalizacji jest wśród beneficjentów niewielka.

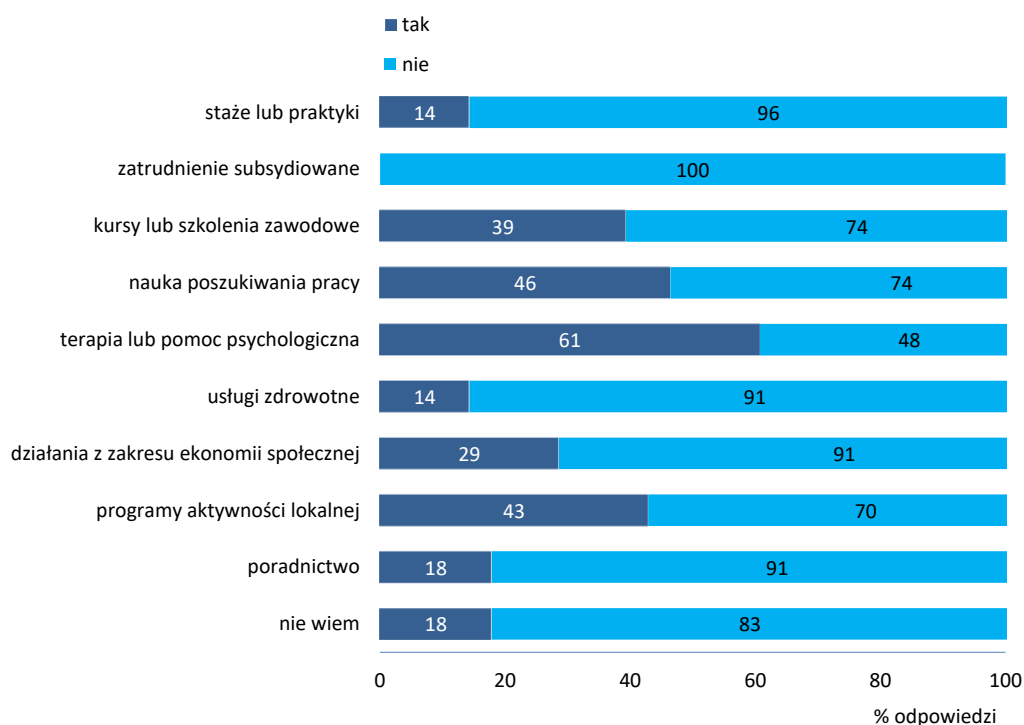
- Przydatne byłoby umożliwienie beneficjentom poznania szerszego zakresu dobrych praktyk w zakresie rewitalizacji, również spoza województwa warmińsko-mazurskiego. Jednak żeby mogło to faktycznie wpłynąć korzystnie na realizowane przez nich projekty, ważne jest spełnienie dwóch warunków. Po pierwsze, dla instytucji prezentujących dobre praktyki pierwszoplanowym celem takiej inicjatywy nie powinna być promocja realizowanych przedsięwzięć (w przeciwnym razie istnieje ryzyko pomijania negatywnych doświadczeń lub wyolbrzymiania osiągniętych efektów). Po drugie, zakres prezentowanych dobrych praktyk powinien być zgodny z (dotychczasowym lub potencjalnym) zakresem działalności podmiotów, którym są prezentowane.
- Warto upowszechniać podejście polegające na planowaniu projektów nie tylko jako uzupełnienia standardowego zakresu działalności danej instytucji, ale również w taki sposób, żeby wzmacniały kompetencje pracowników, które następnie zostaną wykorzystane w działalności „pozaprojektowej”.

#### 4.4.7 Aktywizacja zawodowa i społeczna

W znanych beneficjentom projektach najczęstszymi formami aktywizacji społecznej lub zawodowej były: terapia lub pomoc psychologiczna (61%), nauka poszukiwania pracy (46%), programy aktywności lokalnej (43%) oraz kursy lub szkolenia zawodowe (39%) – porównaj: Wykres 20.

Największa część beneficjentów za najbardziej skuteczną formę wsparcia uważa terapię lub pomoc psychologiczną – porównaj: Wykres 21. Natomiast uwzględniając również poziom znajomości poszczególnych form aktywizacji można stwierdzić, że oprócz czterech już wspomnianych form aktywizacji relatywnie wysoka skuteczność jest przypisywana usługom zdrowotnym (jak wynika z odpowiedzi respondentów – stosunkowo rzadko stosowanym).

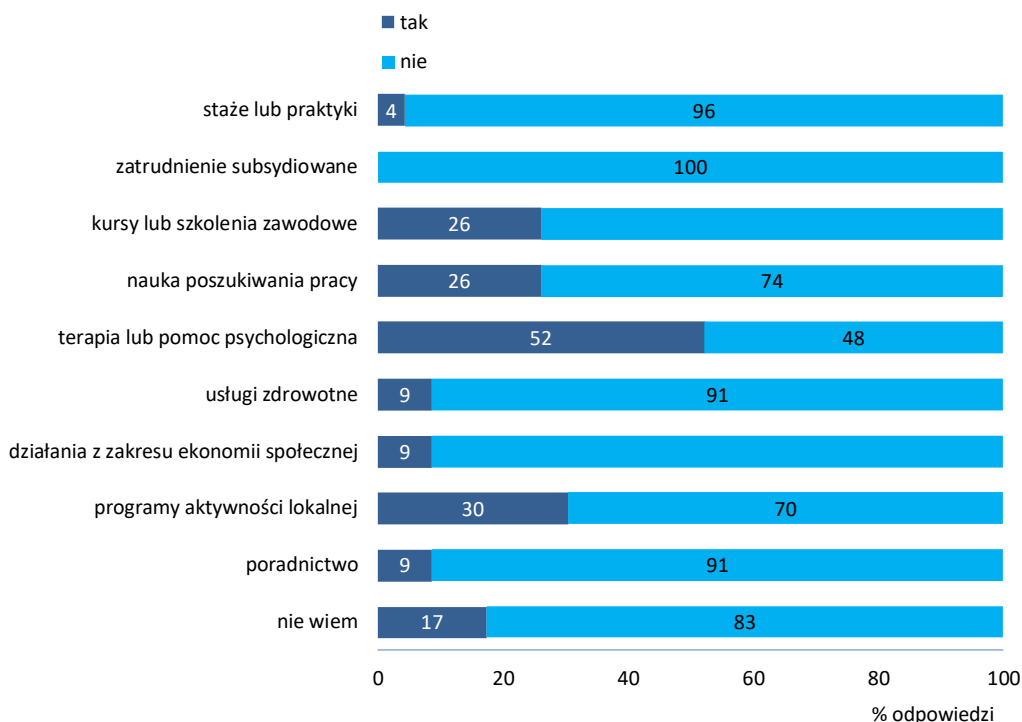
**Wykres 20** Formy aktywizacji społecznej lub zawodowej stosowane w projektach (*W jakich formach była prowadzona aktywizacja społeczna lub zawodowa w znanym Państwu projekcie?*)



Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów [N=56]



**Wykres 21 Najbardziej skuteczne formy aktywizacji społecznej lub zawodowej w opinii beneficjentów (Które z form aktywizacji społecznej lub zawodowej okazały się najbardziej skuteczne w znanym Państwu projekcie?)**



Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów [N=56]

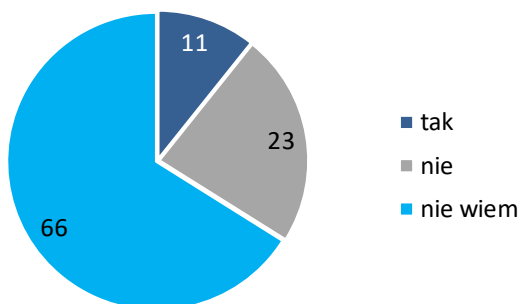
Realizacja projektów społecznych z zakresu EFS, komplementarnych wobec projektów realizowanych w ramach OP 8 RPO WiM 2014-2020, nie jest jeszcze zaawansowana. Z tego względu formułowanie konkluzji dotyczących ich faktycznej skuteczności byłoby przedwczesne. Zagadnienie to powinno być tematem kolejnego badania ewaluacyjnego.

## 4.5 Adekwatność wsparcia z RPO WiM

### 4.5.1 Typy projektów

Zaledwie 11% beneficjentów uważa, że zakres wsparcia z RPO WiM 2014-2020 nie jest wystarczający pod względem typów projektów, który mógłby się przyczynić do wyprowadzania rewitalizowanych obszarów z kryzysu – porównaj: Wykres 22.

**Wykres 22** Opinie beneficjentów dotyczące tego, czy w RPO WiM 2014-2020 brakuje jakiegoś typu projektów, który przyczyniłby się do ograniczania zjawisk kryzysowych na obszarze rewitalizacji  
*(Czy w RPO WiM 2014-2020 brakuje jakiegoś typu projektów, których realizowanie przez Państwa przyczyniłoby się do ograniczania zjawisk kryzysowych na obszarze rewitalizacji?)*



Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów [N=56]

Nieliczne zgłoszone postulaty odnoszące się do tej kwestii dotyczyły dopuszczenia finansowania:

- 1) poprawy dostępności komunikacyjnej obszarów rewitalizowanych (przebudowa dróg lokalnych wraz z infrastrukturą towarzyszącą, nie tylko w obrębie obszaru, lecz również łączących go z pozostałą częścią gminy)
- 2) udziału w projektach oprócz osób należących do grup zagrożonych wykluczeniem także mieszkańców nie doświadczających podobnych problemów (w podobnym wieku, z podobnymi zainteresowaniami), w celu integracji osób defaworyzowanych z pozostałymi mieszkańcami oraz przejmowania przez nie pozytywnych wzorców
- 3) remontu i przebudowy obiektów zabytkowych stanowiących własność prywatną
- 4) poprawy gospodarki wodno-ściekowej w miastach o wysokiej RLM
- 5) budowania nowych obiektów (zamiast, niekiedy mniej efektywnych ekonomicznie, remontów i modernizacji obiektów już istniejących).

Wskazana potrzeba przezwyciężania wykluczenia komunikacyjnego niektórych rewitalizowanych obszarów potrzeba jest istotna. Jednak inwestycje zwiększające dostępność komunikacyjną obszarów rewitalizowanych, prowadzone poza tymi obszarami, powinny być realizowane przy wykorzystaniu mechanizmu komplementarności, a nie bezpośrednio w ramach OP poświęconej rewitalizacji. Należy zachować zasadę, zgodnie z którą projekty wspierane w ramach takiej OP są prowadzone wyłącznie w obrębie wyznaczonych obszarów. Rezygnacja z tej zasady wiązałaby się bowiem z ryzykiem osłabienia koncentracji interwencji na obszarach kryzysowych.

Z kolei ewentualnemu dopuszczeniu możliwości wspierania udziału w projektach z zakresu integracji społecznej osób niezagrożonych wykluczeniem społecznym powinien towarzyszyć mechanizm przeciwdziałający ograniczeniu dostępności wsparcia dla osób, które takiego zagrożenia doświadczają.

Dlatego ewentualny udział w projekcie osób spoza grup defaworyzowanych powinien być każdorazowo uzasadniony we wniosku o dofinansowanie efektami, jakie przyniesie dla osób zagrożonych wykluczeniem. W takich projektach powinien także obowiązywać limit miejsc dla osób spoza grup defaworyzowanych.

*Wyda mi się, że trochę inaczej można byłoby pracować z grupą osób, czy nawet rodzin, gdyby tam były osoby i wykluczone, i niewykluczone społecznie. Takie projekty też mogłyby być ciekawe. Bo to by było na zasadzie takiej trochę przekazywania sobie doświadczeń, coś na zasadzie rodzin wspierających, ale to mogłoby być takie dosyć ciekawe, że one razem mogłyby coś robić i razem się uczyć. [IDI z JST]*

## 4.5.2 Alokacja na rewitalizację

Zgodnie ze sprawozdanie z realizacji RPO WiM 2014-2020 za rok 2018<sup>44</sup>:

„Do końca 2018 r. w ramach osi priorytetowej podpisano 74 umowy o dofinansowanie projektów o łącznej wartości ponad 74 mln €, z czego ok. 49 mln € to środki EFRR. Stanowi to ok. 74,9% alokacji osi priorytetowej. (...) Wysoki odsetek zakontraktowanych środków UE występuje we wszystkich działaniach –w ramach OP8].. Wynosi on od 72,4% (działanie 8.3) do 75,2% (działanie 8.1).

Należy zwrócić uwagę, że ok. 38% alokacji osi (ok. 24,9 mln €) stanowią środki przeznaczone na realizację 33 projektów w trybie pozakonkursowym. Do końca 2018 r. dla 30 projektów podpisane zostały umowy o dofinansowanie na łączną kwotę środków UE ok. 23,3 mln €. Stanowi to 94% wartości wszystkich zidentyfikowanych projektów pozakonkursowych. (...) Osiągnięty poziom kontraktacji środków w osi priorytetowej przekłada się na płatności ponoszone przez beneficjentów. Do końca 2018r. poziom wydatkowania środków w ramach osi, tj. wartość zatwierdzonych wniosków o płatność beneficjentów, wyniósł ok. 25,8% alokacji osi priorytetowej. Zbliżony poziom środków, ok. 28,8% alokacji osi priorytetowej, przedłożony został Komisji Europejskiej do certyfikacji. Wskazuje to na prawidłowy postęp finansowy osi priorytetowej.” [Sprawozdanie roczne za rok 2018 z wdrażania RPO WiM 2014-2020 , s. 46-47]

Według deklaracji części beneficjentów, absorpcja środków na rewitalizację dostępnych w trybie pozakonkursowym mogłaby być jeszcze wyższa:

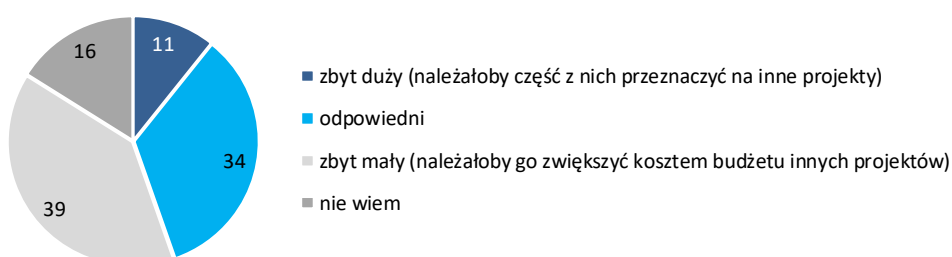
---

<sup>44</sup> Jest to ostatnie sprawozdanie dostępne w momencie sporządzania niniejszego raportu na stronie <https://rpo.warmia.mazury.pl/artukul/29/przeczytaj-analizy-raporty-i-podsumowania>.

*R: Jeszcze więcej byśmy spożytkowali. I to jest, myślę, potwierdzeniem tego, że te miasta [Cittaslow] (...) są bardzo efektywne w pozyskiwaniu i wdrażaniu zaplanowanych projektów inwestycyjnych i społecznych. [IDI z JST]*

Beneficjenci realizujący projekty rewitalizacyjne przeważnie są zdania, że udział w RPO WiM 2014-2020 środków przewidzianych na takie projekty jest zbyt mały (39%) lub odpowiedni (34%) – porównaj: Wykres 23.

**Wykres 23** Opinie beneficjentów dotyczące udziału w całym budżecie RPO WiM 2014-2020 środków przewidzianych na projekty rewitalizacyjne – z uwzględnieniem potrzeb w zakresie włączenia społecznego, walki z ubóstwem i z dyskryminacją (Czy udział w całym budżecie RPO WiM 2014-2020 środków przewidzianych na projekty rewitalizacyjne, biorąc pod uwagę potrzeby w zakresie włączenia społecznego, walki z ubóstwem i z dyskryminacją, jest Państwa zdaniem:...)

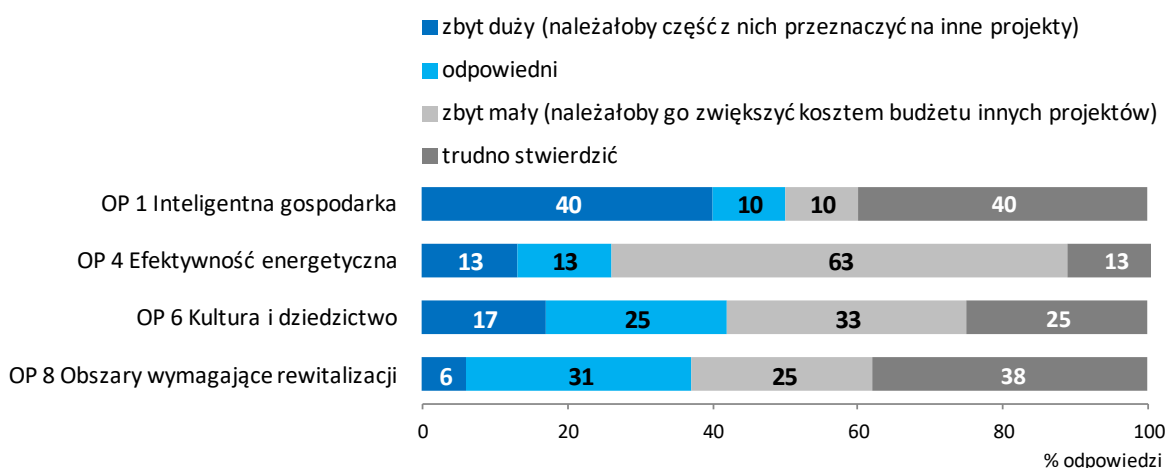


*Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów [N=56]*

Wnioskodawcy, którzy nie uzyskali dofinansowania na realizację własnych projektów w dużej mierze podzielają opinię tych, którzy realizują projekty w ramach RPO WiM 2014-2020. Według przedstawicieli prawie dwóch trzecich (63%) podmiotów, które bez powodzenia aplikowały o wsparcie w ramach OP 4, udział projektów rewitalizacyjnych w budżecie RPO WiM 2014-2020 jest zbyt mały – porównaj: Wykres 24. Podobnego zdania jest co trzeci spośród wnioskodawców, którzy aplikowali nieskutecznie w ramach OP 6 oraz co czwarty w przypadku OP 8. Największą akceptację dla obecnego podziału środków przejawiają wnioskodawcy z OP 8 (31%) oraz OP 6 (25%).

Z kolei wnioskodawcy aplikujący o dofinansowanie w ramach OP 1, którym nie udało się go uzyskać wyrażają bardziej sceptyczne opinie wobec wydatkowania części budżetu RPO WiM 2014-2020 na projekty rewitalizacyjne: 40% uważa, że udział ten jest zbyt duży.

**Wykres 24** Opinie nieskutecznych wnioskodawców dotyczące udziału w całym budżecie RPO WiM 2014-2020 środków przewidzianych na projekty rewitalizacyjne – z uwzględnieniem potrzeb w zakresie włączenia społecznego, walki z ubóstwem i z dyskryminacją (Czy udział w całym budżecie RPO WiM 2014-2020 środków przewidzianych na projekty rewitalizacyjne, biorąc pod uwagę potrzeby w zakresie włączenia społecznego, walki z ubóstwem i z dyskryminacją, jest Państwa zdaniem:...)



Źródło: Badanie ankietowe wnioskodawców, którzy nie uzyskali dofinansowania [N=63]

Udział środków na rewitalizację w budżecie RPO WiM 2014-2020 wydaje się odpowiedni, przy czym część przedsięwzięć prowadzonych w ramach rewitalizacji prawdopodobnie mogłaby zostać zrealizowana poza procesem rewitalizacji. Wskazują na to powtarzające się wśród beneficjentów wypowiedzi, w których kwestionują zasadność ograniczania obszaru realizacji projektów w danej gminie, a także brak osób oddelegowanych do zajmowania się całościowy sposób rewitalizacją w części miast, w których jest prowadzona. Specyfika problemów występujących w części gmin (przede wszystkim w małych miastach) sprawia, że rewitalizacja obszarowa nie zawsze jest optymalnym podejściem do ich przewyższania<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> Porównaj rozdział 3.1.1 „Wyznaczanie obszarów rewitalizacji”.

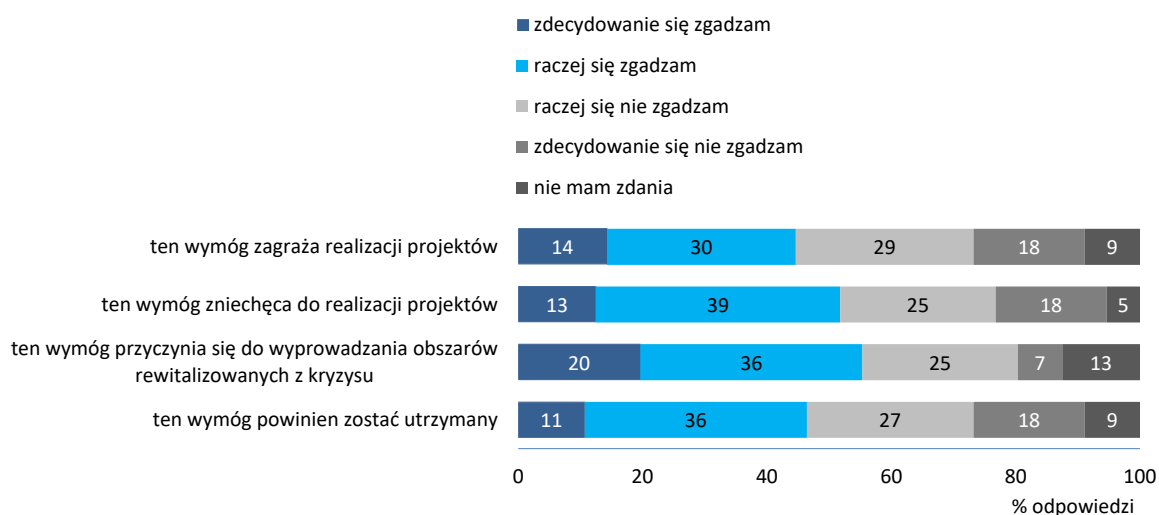
### 4.5.3 Wymóg łączenia projektów infrastrukturalnych ze społecznymi

Wśród beneficjentów opinie dotyczące wymogu realizacji infrastrukturalnych projektów rewitalizacyjnych (finansowanych z EFRR) wraz z projektami „społecznymi” (z zakresu EFS) są podzielone – porównaj: Wykres 25. Nieomal równoliczne grupy opowiadają się za utrzymaniem (46%), co za zniesieniem tego wymogu (45%). Prawie taki sam odsetek beneficjentów uważa, że zagraża on realizacji projektów (45%), co jest przeciwnego zdania (46%). Z tezą, że zniechęca do realizacji projektów wprawdzie zgadza się nieco większa grupa beneficjentów (52%), co nie zgadza (43%), ale w tej drugiej więcej osób jest zdecydowanych co do swojej opinii.

Wyjątkiem są opinie dotyczące najważniejszej kwestii: tego, czy wymóg realizacji projektów finansowanych z EFRR wraz z projektami z zakresu EFS przyczynia się do wyprowadzania obszarów rewitalizowanych z kryzysu. W tym przypadku odpowiedzi twierdzące (55%) zdecydowanie przeważają nad przeczącymi (32%).

*Wydaje mi się, że [ten wymóg] jest potrzebny, bo tak jak mówiłam wcześniej, realizacja projektów infrastrukturalnych jest fajna, bo infrastruktura jest zrobiona, wyremontowana, ale co z tego dalej wynika? A z doświadczenia wszyscy wiemy, że jeżeli nie ma jakiegoś obowiązku, to mało kto będzie coś chciał od siebie dodać. W związku z tym myślę, że ta komplementarność powinna zostać zachowana, bo zmusza beneficjentów do myślenia o rewitalizacji wielowymiarowo, a nie tylko wyremontujemy budynek, zrobimy skwerek i co dalej... [IDI z interesariuszem]*

**Wykres 25** Opinie beneficjentów dotyczące wymogu realizacji infrastrukturalnych projektów rewitalizacyjnych finansowanych z EFRR wraz z projektami „społecznymi” z zakresu EFS (Czy zgadzają się Państwo, czy nie zgadzają, z poniższymi stwierdzeniami dotyczącymi obowiązującego w RPO WiM 2014-2020 wymogu realizacji infrastrukturalnych projektów rewitalizacyjnych finansowanych z EFRR wraz z projektami „społecznymi” z zakresu EFS?)

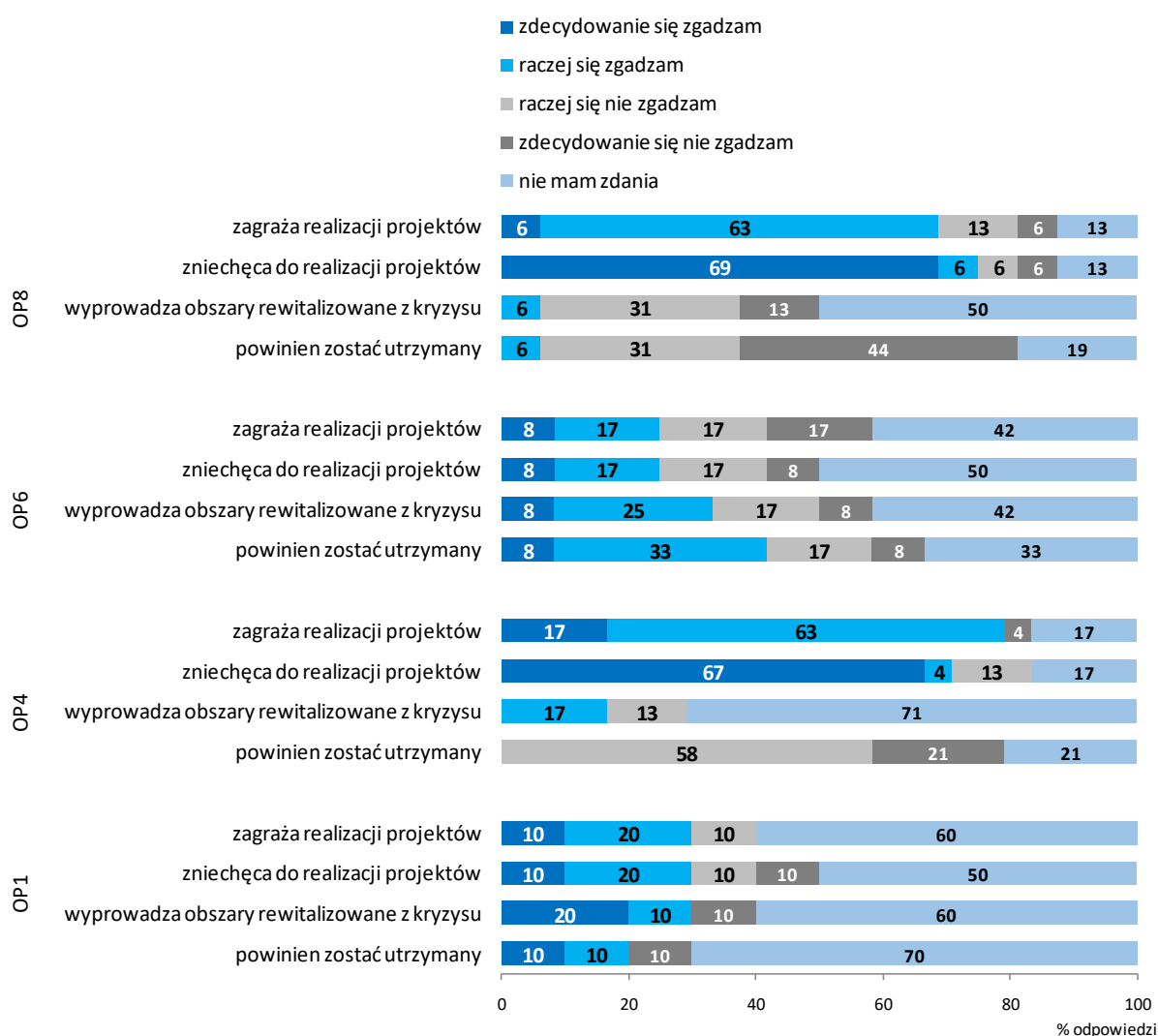


Źródło: Badanie ankietowe beneficjentów [N=56]

Rozkład opinii jest nieco odmienny wśród wnioskodawców, którzy nie uzyskali dofinansowania – porównaj: Wykres 26. Największy poziom akceptacji dla wymogu łączenia realizacji infrastrukturalnych projektów rewitalizacyjnych wraz z projektami „społecznymi” wyrażają wnioskodawcy z OP 6 (zdaniem 41% wymóg ten powinien zostać utrzymany, 25% się z tym nie zgadza, a 33% nie ma zdania). Ta grupa wnioskodawców postrzega tę praktykę jako skuteczną: dla 1/3 z nich prowadzi do wyprowadzania obszarów rewitalizowanych z kryzysu. Opinię o stosunkowo dużej skuteczności tej zasady podziela również 30% nieskutecznych wnioskodawców z OP 1, choć przedstawiciele tej grupy w mniejszym stopniu chcą jej utrzymania (20% tak, 10% nie, a 70% nie ma zdania na ten temat).

Najbardziej przeciwni tej regule są wnioskodawcy aplikujący o środki w ramach OP 4 (79% nie zgadza się ze stwierdzeniem o powinności zachowania tego wymogu) oraz OP 8 (77%). W największym stopniu zniechęceni do realizacji projektów ze względu na konieczność zastosowania się do tego wymogu okazali się wnioskodawcy z OP 8 – aż ¾ wyraża takie zdanie, a według 2/3 ta zasada wręcz zagraża realizacji projektów. Wyjątkowo trudna do wdrożenia wydaje się również dla wnioskodawców aplikujących w naborze projektów z OP 4 – zdaniem 80% ten wymóg zagraża realizacji projektów, a 71% czuje się zniechęconą.

**Wykres 26** Opinie nieskutecznych wnioskodawców dotyczące wymogu realizacji infrastrukturalnych projektów rewitalizacyjnych (finansowanych z EFRR) wraz z projektami „społecznymi” (z zakresu EFS) (Czy zgadzają się Państwo, czy nie zgadzają, z poniższymi stwierdzeniami dotyczącymi obowiązującego w RPO WiM 2014-2020 wymogu realizacji infrastrukturalnych projektów rewitalizacyjnych finansowanych z EFRR wraz z projektami „społecznymi” z zakresu EFS?)



Źródło: Badanie ankietowe wnioskodawców, którzy nie uzyskali dofinansowania [N=63]

## 5 Wnioski i rekomendacje



**Tabela wdrażania rekomendacji: rekomendacje programowe**

Lp	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
1	<p>Natężenie i specyfika problemów społecznych występujących na obszarach wyznaczonych jako zdegradowane uległa znacznym zmianom od momentu opracowania programów rewitalizacji.</p> <p>Porównaj: s. 43 Raportu.</p> <p>Zapewnieniu aktualności diagnoz i opartych na nich programów rewitalizacji sprzyja wymóg prowadzenia rewitalizacji od 2024 roku wyłącznie na podstawie GPR. Ustawa o rewitalizacji wprowadziła obowiązek dokonywania przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta oceny aktualności i</p>	<p>Zapewnienie, że programy rewitalizacji wspierane ze środków RPO WiM 2021-2027 będą wynikały z aktualnych diagnoz problemów społecznych, gospodarczych, przestrzenno-funkcjonalnych, środowiskowych i technicznych występujących na terenie miast.</p>	IZ RPO WiM	<p>Stosowanie przez IZ RPO WiM systemu weryfikacji GPR zapewniającego aktualność diagnoz i opartych na nich programów rewitalizacji (odnośnie GPR wspieranych w ramach RPO WiM).</p> <p>Weryfikacja GPR przez IZ, warunkująca wspieranie przedsięwzięć zawartych w danym programie ze środków RPO WiM, powinna być ponawiana każdorazowo po zaktualizowaniu GPR lub po przeprowadzeniu przez wójta, burmistrza lub prezydenta wymaganej (zgodnie z ustawą) oceny, zakończonej wnioskiem, że program nie wymaga aktualizacji.</p> <p>Do elementów GPR, na które w procesie weryfikacji należy zwrócić szczególną uwagę, żeby zapewnić aktualność danego programu, należą:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• diagnoza</li> <li>• powiązanie zaplanowanych przedsięwzięć z diagnozą</li> <li>• system monitorowania i oceny</li> </ul>	IV kw. 2023 (weryfikacja GPR)	Programowa - operacyjna	Rozwój regionalny i lokalny

	<p>stopnia realizacji GPR co najmniej raz na 3 lata. Zgodnie z ustawą, ocena podlega zaopiniowaniu przez Komitet Rewitalizacji.</p> <p>Porównaj: s. 54-55 Raportu.</p>			<p>programu – ponieważ Ustawa zobowiązuje wójta, burmistrza albo prezydenta do prowadzenia oceny GPR w sposób opisany z danym programie.</p> <p>Diagnozy powinny zostać zaktualizowane w ciągu najbliższych dwóch lat, tak żeby zapewnić czas na opracowanie na ich podstawie nowych programów.</p>			
2	<p>W części miast dopiero po wstępnym wyznaczeniu obszaru zdegradowanego porównywano go pod względem natężenia zjawisk kryzysowych z pozostałą częścią miasta. Taka procedura nie eliminuje ryzyka wyznaczeniu obszaru w taki sposób, że tylko jego część jest faktycznie zdegradowana.</p> <p>Porównaj: s. 37-38 Raportu.</p> <p>Ustawa o rewitalizacji, na podstawie której</p>	<p>Zapewnieni, że programy rewitalizacji wspierane ze środków RPO WiM będą prowadzone na obszarach wyznaczonych zgodnie z ustawą na podstawie analizy natężenia zjawisk kryzysowych w poszczególnych uprzednio wyodrębnionych jednostkach.</p>	IZ RPO WiM	<p>Upowszechnienie w gminach zainteresowanych sporządzaniem GPR wiedzy o właściwej procedurze wyznaczania obszarów zdegradowanych (np. przy wykorzystaniu opracowania Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa <i>Delimitacja krok po kroku. Metoda wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na potrzeby GPR</i>). Wiedza powinna zostać przekazana jak najwcześniej, przed przystąpieniem gmin do wykonywania diagnoz na potrzeby GPR.</p> <p>Stosowanie przez IZ RPO WiM systemu weryfikacji GPR zapewniającego, że będą</p>	<p>IV kw. 2021 (upowszechnienie wiedzy)</p> <p>IV kw. 2023 (weryfikacja GPR)</p>	Programowa - operacyjna	Rozwój regionalny i lokalny

	będą opracowywane GPR nie wyeliminuje tego problemu ponieważ wymienia jedynie jakie zjawiska powinny być przedmiotem diagnozy oraz obliguje JST do wykorzystania obiektywnych i weryfikowalnych mierników i metod badawczych dostosowane do lokalnych uwarunkowań.			<p>prowadzone na obszarach wyznaczonych zgodnie z ustawą na podstawie analizy natężenia zjawisk kryzysowych w poszczególnych uprzednio wyodrębnionych jednostkach (geometrycznych lub pseudonaturalnych).</p> <p>Wskazówki powinny zostać opracowane zanim JST przystąpią do opracowania diagnoz do GPR.</p>			
3	Od roku 2024 prowadzenie rewitalizacji będzie możliwe wyłącznie w oparciu o gminne programy rewitalizacji (GPR). Spośród programów wpisanych do <i>Wykazu pozytywnie zweryfikowanych programów rewitalizacji w ramach RPO WiM 2014-2020</i> tylko jeden ma taki status. Pozostałe gminy z województwa	<p>Zwiększenie wiedzy na temat rewitalizacji wśród:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• wójtów, burmistrzów i prezydentów</li> <li>• pracowników jednostek samorządu terytorialnego i jednostek organizacyjnych JST</li> <li>• członków rad gmin</li> <li>• członków komitetów</li> </ul>	IZ RPO WiM	Organizacja szkoleń i warsztatów. Wykorzystanie w ich programie praktycznych doświadczeń z innych województw.	IV kw. 2021	Programowa - operacyjna	Rozwój regionalny i lokalny

	<p>warmińsko-mazurskiego prowadzące rewitalizację opierają się na „zwykłych” programach rewitalizacji, których przygotowanie jest mniej wymagające. Porównaj: s. 54-55 Raportu.</p>	rewitalizacji.					
4	<p>W ramach RPO WiM dla miast uwzględnionych w <i>Ponadlokalnym programie rewitalizacji sieci miast Cittaslow</i> przewidziano specjalną pulę środków, o które – w odróżnieniu od innych beneficjentów – nie musiały rywalizować w konkursach.</p> <p>Założono, że: „Wspólne i równoległe działanie we wszystkich 14 miastach będzie znacznie bardziej widoczne i identyfikowane niż pojedyncze procesy”, a „Realizując równoległe działania miasta będą</p>	<p>Powiązanie ewentualnego wyodrębnienia puli środków na przedsięwzięcia realizowane w ramach ponadlokalnych programów rewitalizacji z określeniem konkretnych dodatkowych efektów (i wskaźników), które mają zostać dzięki temu osiągnięte.</p>	IZ RPO WiM	<p>Opracowanie przez IZ RPO WiM wymagań dotyczących zakresu współpracy i wspólnej promocji sieci miast Cittaslow w ramach realizacji ponadlokalnego programu rewitalizacji (wraz ze wskaźnikami). Zobowiązanie beneficjentów np. w regulaminach konkursów do realizacji wymagań dot. współpracy i promocji i udokumentowania osiągnięcia wskaźników w tym zakresie.</p>	IV kw. 2023	Programowa - operacyjna	Rozwój regionalny i lokalny

	<p>współpracowały, co z kolei przyczyni się do budowania w regionie nowoczesnych sieci.”</p> <p>Jednak ani zakres współpracy miast w ramach rewitalizacji i ani sposób wspólnej promocji nie został sprecyzowany.</p> <p>Uniemożliwi to ocenę wartości dodanej realizacji projektów przez ponadlokalną sieć.</p> <p>Porównaj: s. 65-68 Raportu.</p>						
--	---	--	--	--	--	--	--

**Tabela wdrażania rekomendacji: rekomendacje horyzontalne**

Lp.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
5	<p>W części programów rewitalizacji jako miara ogólnego zjawiska, na przykład kryzysu w sferze gospodarczej, stosowany jest wskaźnik odnoszący się do wąskiego aspektu analizowanej sytuacji.</p> <p>W niektórych programach rewitalizacji zamiast wskaźników</p>	<p>Zapewnienie stosowania do pomiaru poszczególnych zjawisk kryzysowych kilku różnych wskaźników, w celu uzyskania bardziej wiarygodnego i kompletnego obrazu sytuacji analizowanych obszarów.</p>	<p>Ministerstwo właściwe ds. rozwoju regionalnego oraz Ministerstwo właściwe ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz</p>	<p>Opracowanie listy wskaźników, które należy stosować do diagnozowania zjawisk kryzysowych oraz oceny efektów programów rewitalizacji.</p> <p>Lista wskaźników oraz wskazówki powinny zostać opracowane</p>	IV kw. 2021	Horyzontalna - operacyjna	Rozwój regionalny i lokalny

	<p>opisujących problemy stosowane są wskaźniki opisujące efekty wsparcia.</p> <p>Porównaj: s. 33-35 Raportu.</p>		<p>mieszkalnictwa</p> <p>IZ RPO WiM</p>	<p>przez Ministerstwo właściwe ds. rewitalizacji i zapisane w dokumentach (np. Wytycznych) na poziomie ogólnokrajowym.</p> <p>Udział IZ w konsultacjach z Ministerstwem właściwym ds. rewitalizacji mający na celu zapewnienie, że na listach wskaźników znajdują się wskaźniki istotne z perspektywy regionu.</p> <p>Lista wskaźników oraz wskazówki powinny zostać opracowane zanim JST przystąpią do opracowania diagnoz do GPR.</p>			
6	<p>Wskaźnik postępu rzeczowego realizacji OP8 „Liczba obiektów infrastruktury zlokalizowanych na rewitalizowanych obszarach” nie jest miarodajny biorąc pod</p>	<p>Stosowanie w systemie wskaźników monitorujących fundusze unijne (WLWK) bardziej miarodajnych wskaźników.</p>	<p>Ministerstwo właściwe ds. rozwoju regionalnego</p>	<p>Zastąpienie wskaźnika kilkoma, odnoszącymi się oddzielnie do różnego typu działań (np. budowy, przebudowy, przekształcenia) różnego typu obiektów</p>	IV kw. 2020	<p>Horyzontalna - operacyjna</p>	<p>Rozwój regionalny i lokalny</p>

	<p>uwagę, że takimi obiektami mogą być obiekty o różnej skali i funkcji, a ich przekształcenia mogą mieć różny charakter.</p> <p>Porównaj: s. 69-70 Raportu.</p>			<p>(np.: mieszkalnych, przeznaczonych na świadczenie usług społecznych, przeznaczonych na działalność kulturalną)</p> <p>Wskaźniki powinny zostać zweryfikowane podczas pracy nad Wspólną Listą Wskaźników Kluczowych.</p>			
--	--	--	--	--	--	--	--

## Wyjaśnienie

**Wniosek** – odniesienie do konkretnej części raportu stanowiącej uzasadnienie sformułowania danej rekomendacji z podaniem numeru strony, na której omówiono wniosek

**Rekomendacja** – sformułowana możliwie konkretnie i szczegółowo. W jasny sposób powinna wskazywać co należy zmienić, aby osiągnąć pożądany efekt. Należy zrezygnować z rekomendacji ogólnikowych, ponieważ takie rekomendacje często nie dają się wdrożyć lub też ocena ich faktycznego stanu wdrożenia jest niemożliwa;

**Adresat rekomendacji** – każdorazowo należy określić precyzyjnie adresata lub adresatów rekomendacji. Należy pamiętać, że ta sama instytucja może pełnić różne funkcje w ramach procesu realizacji polityki spójności. W takim wypadku należy uściślić adresata do poziomu umożliwiającego poprawną identyfikację

**Sposób wdrożenia** – opis w jaki sposób należy wdrożyć rekomendację. Powinien szczegółowo wskazywać jakie działania należy podjąć, w jakim horyzoncie czasowym oraz wskazywać ewentualne koszty tej zmiany.

**Termin wdrożenia** – powinien mieć formę daty dziennej odpowiadającej zakończeniu danego kwartału, czyli 31 marca, 30 czerwca, 30 września lub 31 grudnia danego roku;

**Klasa rekomendacji** – każdej rekomendacji należy przyznać jedną z następujących klas: rekomendacja horyzontalna, rekomendacja programowa, rekomendacja pozasystemowa (zewnętrzna). W ramach klas: horyzontalnej i programowej wyróżnia się podklasy:

- i. rekomendacja operacyjna – dotyczy kwestii wdrożeniowych programu (-ów) oraz usprawnień w tym zakresie,
- ii. rekomendacja strategiczna – dotyczy strategicznych kwestii w obszarze realizacji programu lub całej polityki spójności.

**Obszar tematyczny** – typ badania ze względu na obszar tematyczny, odpowiednio: metodologia badań ewaluacyjnych, polityki horyzontalne, system realizacji polityki spójności, informacja i promocja, rozwój regionalny i lokalny, innowacyjność oraz badania i rozwój, społeczeństwo informacyjne, technologie informacyjno-komunikacyjne, przedsiębiorczość, energetyka, środowisko, transport, edukacja, kultura, turystyka i rekreacja, zdrowie, rynek pracy, włączenie społeczne, sprawność administracji.

**Program operacyjny** – którego dotyczy. Jeśli obejmuje więcej niż jeden program, należy wpisać kategorię „więcej niż jeden program”, lub „nie dotyczy” w przypadku rekomendacji pozasystemowych;

**Instytucja zlecająca badanie** - należy stosować jednolite nazewnictwo według terminologii instytucji.



## 6 Spis tabel

Tabela 1: Projekty rewitalizacyjne w ramach OP 8 RPO WiM 2014-2020 oraz w ramach osi komplementarnych .....	25
Tabela 2: Dobór miast, w których zostały przeprowadzone badania PAPI z mieszkańcami .....	30
Tabela 3: Metody zastosowane w ramach studiów przypadków .....	31
Tabela 4: Wskaźniki z BDL GUS do ew. wykorzystania przy wyznaczaniu obszarów zdegradowanych .....	36
Tabela 5 Uwzględnianie zjawisk kryzysowych przy wyznaczaniu obszarów rewitalizacji w programach wpisanych do <i>Wykazu pozytywnie zweryfikowanych programów w ramach RPO WiM 2014-2020</i> (11.09.2019) oraz w <i>Ponadlokalnym programie rewitalizacji sieci miast Cittaslow</i> (08.06.2015 i 30.08.2019) .....	39
Tabela 6 Natężenie zjawisk kryzysowych w gminach miejskich województwa warmińsko-mazurskiego a korzystanie ze wsparcia w ramach OP 8.....	50

## 7 Spis wykresów

Wykres 1 Opinie beneficjentów dotyczące odróżniania się obszaru, na którym realizowali projekt, od pozostałej części miasta, większym natężeniem poszczególnych zjawisk kryzysowych .....	44
Wykres 2 Przyczyny nieotrzymania wsparcia z RPO WiM 2014-2020 na realizację projektów .....	53
Wykres 3 Znajomość co najmniej jednego projektu rewitalizacyjnego prowadzonego na obszarze, na którym realizowany był projekt beneficjenta .....	59
Wykres 4 Wpływ projektów realizowanych przez beneficjentów na inne projekty poprzez umożliwienie lub ułatwienie ich realizacji.....	60
Wykres 5 Wpływ innych projektów na projekty realizowane przez beneficjentów poprzez umożliwienie lub ułatwienie ich realizacji.....	60
Wykres 6 Korzystanie z wiedzy osób zajmujących się rewitalizacją w poszczególnych miastach przez osoby odpowiedzialne za prowadzenie projektów rewitalizacyjnych w miastach objętych ponadlokalnym programem rewitalizacji.....	67
Wykres 7 Wpływ projekt na zainwestowanie w obszarze rewitalizacji prywatnych funduszy przez przedsiębiorstwo lub przez mieszkańców .....	68

Wykres 8 Stosowanie w projektach poszczególnych wskaźników oraz występowanie lub brak trudności w ich osiągnięciu .....	70
Wykres 9 Zakładane efekty projektów .....	71
Wykres 10 Efekty projektów obserwowane przez beneficjentów, którzy je zrealizowali (Pytanie B2. Czy Państwa projekt przyczynił się do (częściowego) przewyższenia: .....	72
Wykres 11 Opinie mieszkańców obszaru rewitalizacji w mieście Cittaslow korzystającym z OP 8 na temat zmian, jakie zaszły w ich okolicy w ciągu ostatnich 5 lat .....	74
Wykres 12 Opinie mieszkańców obszaru rewitalizacji w dużym mieście korzystającym z OP 8 na temat zmian, jakie zaszły w ich okolicy w ciągu ostatnich 5 lat.....	76
Wykres 13 Opinie mieszkańców obszaru rewitalizacji w dużym mieście nie korzystającym z OP 8 na temat zmian, jakie zaszły w ich okolicy w ciągu ostatnich 5 lat .....	78
Wykres 14 Opinie mieszkańców obszarów rewitalizacji w trzech miastach na temat tego, czy ich okolica jest lepszym, takim samym czy gorszym miejscem do mieszkania, niż 5 lat temu.....	79
Wykres 15 Opinie mieszkańców obszarów rewitalizacji w trzech miastach na temat wpływu programu rewitalizacji na okolicę, w której mieszkają .....	80
Wykres 16 Miejsca zamieszkania preferowane przez mieszkańców obszarów rewitalizacji w trzech miastach .....	80
Wykres 17 Uwarunkowania utrudniające osiągnięcie zakładanych efektów .....	82
Wykres 18 Losy projektów, na które wnioskodawcy nie otrzymali dofinansowania w jednym z naborów ogłoszonych w ramach RPO WiM 2014-2020.....	84
Wykres 19 Znajomość dobrych praktyk wśród beneficjentów – w dowolnym projekcie rewitalizacyjnym.....	85
Wykres 20 Formy aktywizacji społecznej lub zawodowej stosowane w projektach .....	88
Wykres 21 Najbardziej skuteczne formy aktywizacji społecznej lub zawodowej w opinii beneficjentów .....	89
Wykres 22 Opinie beneficjentów dotyczące tego, czy w RPO WiM 2014-2020 brakuje jakiegoś typu projektów, który przyczyniłby się do ograniczania zjawisk kryzysowych na obszarze rewitalizacji .....	90
Wykres 23 Opinie beneficjentów dotyczące udziału w całym budżecie RPO WiM 2014-2020 środków przewidzianych na projekty rewitalizacyjne – z uwzględnieniem potrzeb w zakresie włączenia społecznego, walki z ubóstwem i z dyskryminacją.....	92

Wykres 24 Opinie nieskutecznych wnioskodawców dotyczące udziału w całym budżecie RPO WiM 2014-2020 środków przewidzianych na projekty rewitalizacyjne – z uwzględnieniem potrzeb w zakresie włączenia społecznego, walki z ubóstwem i z dyskryminacją.....	93
Wykres 25 Opinie beneficjentów dotyczące wymogu realizacji infrastrukturalnych projektów rewitalizacyjnych finansowanych z EFRR wraz z projektami „społecznymi” z zakresu EFS .....	95
Wykres 26 Opinie nieskutecznych wnioskodawców dotyczące wymogu realizacji infrastrukturalnych projektów rewitalizacyjnych (finansowanych z EFRR) wraz z projektami „społecznymi” (z zakresu EFS) .....	96