

KATARZYNA SPADŁO

Instytut Rozwoju Miast w Warszawie

***LOKALNY PROGRAM REWITALIZACJI
GMINY KRAPKOWICE NA LATA 2016-2023
A KRYTERIA OCENY ZAWARTE
W WYTYCZNYCH MINISTERSTWA ROZWOJU
W ZAKRESIE REWITALIZACJI W PROGRAMACH
OPERACYJNYCH NA LATA 2014-2020****

Abstract: *Local Regeneration Programme of Krapkowice Municipality 2016-2023 vs. Evaluation Criteria Included in the Ministry of Economic Development Guidelines for Urban Regeneration in Operational Programmes for the Years 2014-2020.* Over the period 2014-2020 as far as regeneration projects following an urban regeneration programme are concerned there is a possibility of applying for the EU structural funds or getting them on preferential terms within the *Regional Operational Programme (ROP)*. However to become a beneficiary a positive evaluation of the programme compliance with the *Ministry of Economic Development Guidelines for Urban Regeneration in Operational Programmes for the Years 2014-2020* executed by the proper ROP Managing Institution is needed.

The article is an analysis of the conformity assessment of the *Local Regeneration Programme of Krapkowice Municipality 2016-2023* project with the *Ministry of Economic Development Guidelines for Urban Regeneration in Operational Programmes for the Years 2014-2020*. The analysis identifies areas of cohesion of the *Local Regeneration Programme of Krapkowice Municipality 2016-2023* project with the guidelines as well as elements requiring correction so that the programme could be included on the *List of Positively Verified Regeneration Programmes* run by the *Executive Board* of the *Opolskie Voivodeship*.

Keywords: Correctness of the delimitation of degraded and regeneration areas, degraded area, delimitation, diagnosis of factors and crisis phenomena, evaluation of regeneration programmes, guidelines for urban regeneration, list of positively verified regeneration programmes, local regeneration programme, regeneration, regeneration area.

* Wersja z 2 sierpnia 2016 r.

Wstęp

Działania obejmujące kompleksową rewitalizację zdegradowanych obszarów miast stanowią jeden z głównych zakresów interwencji dedykowanej ośrodkom miejskim, będąc skupionymi wokół Celu szczegółowego nr 3 *Odbudowa zdolności do rozwoju poprzez rewitalizację zdegradowanych społecznie, ekonomicznie i fizycznie obszarów miejskich*, określonego w Krajowej Polityce Miejskiej [Krajowa Polityka Miejska 2023].

Cele rozwojowe sprecyzowane w Krajowej Polityce Miejskiej definiują strategię inwestycyjną dla funduszy UE w obszarze rewitalizacji, która wskazuje, że podstawowym źródłem współfinansowania projektów rewitalizacyjnych są środki regionalnych programów operacyjnych (EFS i EFRR).

Procesy rewitalizacji, które są głównym elementem Celu szczegółowego nr 3 Krajowej Polityki Miejskiej, realizuje się przez programy rewitalizacji.

Krajowa Polityka Miejska zdefiniowała zarówno cechy, jak i pojęcie programu rewitalizacji, rozumianego jako wieloletni program działania w sferze społecznej, gospodarczej, przestrzennej i technicznej, określający rodzaj, zakres i etapy działań rewitalizacyjnych. Program rewitalizacji musi być bezpośrednio powiązany z innymi dokumentami dotyczącymi rozwoju gminy. Powinien on bazować na aktualnej diagnozie społeczno-gospodarczej miasta. Program rewitalizacji musi przedstawiać pełną wizję zmian i sposób realizacji tej wizji. Powinien wyraźnie definiować zakres zadań oraz obszary odpowiedzialności poszczególnych podmiotów zaangażowanych w jego realizację. Musi posiadać realny plan finansowy, horyzont czasowy, przejrzysty system monitoringu i elastyczny system wprowadzania modyfikacji w reakcji na zachodzące zmiany oddziałujące na program. Dla jego właściwej realizacji konieczne będzie wsparcie instytucjonalne oraz eksperckie [*ibidem*, s. 70]

Określenie cech programów rewitalizacji na szczeblu krajowym było odpowiedzią na niską jakość tych dokumentów, programowanych w okresie 2007-2013, na podstawie których miasta prowadziły intensywną politykę rewitalizacyjną (w latach 2007-2013, wydatki na projekty rewitalizacji wyniosły łącznie we wszystkich województwach ponad 8,5 mld zł, w tym dofinansowanie z UE osiągnęło blisko 5 mld zł).

W 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła wyniki kontroli w zakresie oceny skuteczności lokalnych programów rewitalizacji, wdrażanych w polskich miastach w latach 2007-2015. Kontrola przeprowadzona została w pięciu województwach w 17 podmiotach, w tym w urzędach marszałkowskich, jednostce wdrażającej programy unijne oraz w urzędach gmin.

NIK zwróciła uwagę, że marszałkowie województw w badanym okresie nie posiadali skutecznych mechanizmów do oceny, czy przedstawiane w konkursach Lokalne Programy Rewitalizacji mają szanse zapewnić uzyskanie zakładanych efektów rewitalizacji. W ocenie NIK Lokalne Programy Rewitalizacji, w wielu przypadkach były tworzone przez gminy jedynie na potrzeby spełnienia podstawowego wymogu formalnego do ubiegania się o środki unijne na rewitalizację.

W opinii NIK niezbędna była zmiana dotychczasowego podejścia, polegającego na ograniczaniu programów rewitalizacji do roli załączników dla aplikujących o środki UE projektów. Konieczne było w związku z tym wprowadzenie do przyjętego systemu opiniowania tych programów, ich weryfikacji w zakresie zapewnienia zintegrowanych działań.

Głównym zaleceniem NIK – w związku z potrzebą skutecznego prowadzenia procesu rewitalizacji z wykorzystaniem środków europejskich w latach 2014-2020 – była konieczność podjęcia działań przez Ministra Rozwoju w zakresie doprecyzowania wymagań formalnych dla tworzonych programów rewitalizacji w zakresie weryfikacji wpisywanych do programu projektów oraz wymaganego systemu monitoringu i ewaluacji.

Kierunki interwencji w latach 2014-2020 trzech polityk unijnych w Polsce – Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa – określa Umowa Partnerstwa [2015], której instrumentami realizacji są krajowe i regionalne programy operacyjne. Zgodnie z delegacją zawartą w Umowie Partnerstwa, Instytucja Zarządzająca programem operacyjnym może wydawać wytyczne programowe regulujące kwestie szczegółowe dla danego krajowego albo regionalnego programu operacyjnego oraz inne dokumenty.

W celu ujednoczenia warunków i procedur wdrażania programów operacyjnych na lata 2014-2020 w zakresie projektów realizujących cele rewitalizacji, minister właściwy ds. rozwoju regionalnego opracował wytyczne horyzontalne, obowiązujące w całym systemie realizacji programów polityki spójności. Dokumentem odniesienia dla *Wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020* [2016] jest Umowa Partnerstwa, która formułuje wyzwania związane z zapewnieniem warunków dla właściwej rewitalizacji, tj. zintegrowanego, kompleksowego oraz przygotowanego i prowadzonego z uwzględnieniem realnej partycypacji społecznej przeciwdziałania procesom degradacji obszarów dotkniętych kryzysem.

Ujednoczenie warunków i procedur w zakresie projektów realizujących cele rewitalizacji ma zapewnić, że procesy rewitalizacji finansowane w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych, jako instrumenty

służące realizacji Umowy Partnerstwa, będą bardziej skuteczne, zintegrowane, kompleksowe i skoordynowane.

Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020 nakładają na IZ RPO obowiązek weryfikacji programów rewitalizacji, pod kątem spełnienia wymogów dotyczących cech i elementów określonych ww. Wytycznymi, oraz obowiązek prowadzenia i aktualizacji wykazu programów rewitalizacji, dla których przeprowadzono pozytywną weryfikację.

W celu określenia spełnienia wymogów nałożonych ww. Wytycznymi przez programy rewitalizacji, gminy – przed wszczęciem procedury oceny programu przez IZ RPO dla potrzeb wpisu do wykazu pozytywnie ocenionych programów rewitalizacji – zlecały recenzję projektów programów w celu wskazania obszarów ewentualnej ich korekty.

Opracowanie przedstawia wynik analizy projektu lokalnego programu rewitalizacji pod kątem spójności z *Wytycznymi w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020*, służący wyeliminowaniu obszarów deficytowych w tym dokumencie.

Przedmiotem analizy jest projekt *Lokalnego Programu Rewitalizacji Gminy Krapkowice na lata 2016-2023* sporządzony dla Gminy Krapkowice w sierpniu 2016 r., składający się z 16 rozdziałów, wprowadzenia oraz spisu ilustracji, tabel, wykresów, rysunków, bibliografii. Celem opracowania jest ocena zgodności projektu programu rewitalizacji z kryteriami oceny zawartymi w *Wytycznych Ministerstwa Rozwoju z 2 sierpnia 2016 r. w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020*. W kolejnych częściach opracowania przedstawiono dyskusję:

- a) zgodności projektu programu z założeniami:
 - Krajowej Polityki Miejskiej w zakresie rewitalizacji;
 - *Wytycznych Ministerstwa Rozwoju w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020*;
 - obowiązujących lokalnych dokumentów planistycznych i strategicznych gminy Krapkowice;
- b) spójności wewnętrznej projektu programu rewitalizacji;
- c) diagnozy czynników i zjawisk kryzysowych oraz skali i charakteru potrzeb rewitalizacyjnych;
- d) poprawności wyznaczenia obszaru zdegradowanego oraz obszaru rewitalizacji w kontekście zapisów *Wytycznych Ministerstwa Rozwoju w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020*;
- e) wizji stanu obszaru po przeprowadzeniu rewitalizacji;

- f) celów rewitalizacji oraz odpowiadających zidentyfikowanym potrzebom rewitalizacyjnym kierunków działań mających na celu eliminację lub ograniczenie negatywnych zjawisk;
- g) mechanizmów zapewnienia komplementarności problemowej, przestrzennej, źródeł finansowania, proceduralno-instytucjonalnej, międzyokresowej;
- h) mechanizmów włączenia mieszkańców, przedsiębiorców i innych podmiotów oraz grup aktywnych działających na terenie gminy uczestniczących w procesie rewitalizacji;
- i) systemów realizacji (wdrażania i zarządzania) programu rewitalizacji;
- j) systemu monitoringu i oceny skuteczności działań i systemu wprowadzania modyfikacji w reakcji na zmiany w otoczeniu programu.

Analiza ww. kryteriów jest podstawą pozytywnej oceny programu rewitalizacji przez Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego i warunkuje dla projektów wynikających z programu rewitalizacji możliwość ubiegania się o środki finansowe lub korzystanie z preferencji przy ich otrzymaniu w ramach *Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Opolskiego na lata 2014-2020*.

1. Zgodność projektu z założeniami m.in. Krajowej Polityki Miejskiej w zakresie rewitalizacji

Celem strategicznym *Krajowej Polityki Miejskiej*¹ jest wzmocnienie zdolności miast i obszarów zurbanizowanych do kreowania zrównoważonego rozwoju i tworzenia miejsc pracy oraz poprawy jakości życia mieszkańców.

Dla obszaru tematycznego *Rewitalizacja KPM* zakłada następujące kierunki działań:

- działania rewitalizacyjne miast powinny mieć indywidualnie określoną formułę, charakter i zakres przyczyniający się do zmiany strukturalnej miasta. Muszą one także optymalnie wykorzystywać lokalne potencjały, inicjatywę społeczną i partnerów gospodarczych [*Krajowa Polityka Miejska 2016*].

¹ Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów Nr 198 20 października 2015 r. (M.P. z 2015 r., poz. 1235). Polityce miejskiej nadano wysoką rangę przez wprowadzenie jej do porządku prawnego znowelizowaną *Ustawą z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1649, z 2015 r. poz. 349, 1240, 1358, 1890), a Krajowa Polityka Miejska stała się częścią systemu dokumentów strategicznych. Krajowa Polityka Miejska określa planowane działania administracji rządowej dotyczące polityki miejskiej i uwzględnia cele i kierunki określone w średniookresowej strategii rozwoju kraju i krajowej strategii rozwoju regionalnego.

- Najbardziej zaawansowanym procesem przemian jest kompleksowa rewitalizacja, realizowana na obszarach zdegradowanych, odnosząca się do konkretnego, wyznaczonego na podstawie obiektywnych kryteriów, terytorium i łącząca wysiłki różnych podmiotów, których suma ma spowodować trwałe ożywienie społeczne i gospodarcze obszaru, zwiększenie jego atrakcyjności dla mieszkańców i przedsiębiorców oraz poprawę jakości życia. W ten sposób należy wypracować przedsięwzięcia całościowe (integrujące interwencję na rzecz społeczności lokalnej, przestrzeni i lokalnej gospodarki), skoncentrowane terytorialnie i powstające we współpracy z lokalną społecznością [*ibidem*, s. 56].

Planowanie i programowanie rewitalizacji, poprzedzone rzetelną i pogłębioną diagnozą, prowadzone powinno być na podstawie trzech procesów:

- określenie wizji i koncepcji wyprowadzenia obszaru ze stanu kryzysowego,
- szczegółową analizę i wybór działań rewitalizacyjnych oraz określenie sposobów i warunków ich realizacji,
- określenie źródeł finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

Określenie wizji i koncepcji wyprowadzenia obszaru ze stanu kryzysowego należy oprzeć na pełnej diagnozie problemów – zarówno w skali całego miasta, jak i w uszczegółowionej formie dla obszaru rewitalizacji. Koncepcja odnowy obszaru powinna obejmować następujące kwestie: społeczne, gospodarcze, przestrzenne, środowiskowe, techniczne, kulturalne, funkcjonowania miasta [*ibidem*, s. 57].

Struktura *Lokalnego Programu Rewitalizacji Gminy Krapkowice na lata 2016-2023* zawiera m.in. następujące elementy:

- diagnozę czynników i zjawisk kryzysowych wraz z metodologią prac,
- wyznaczenie obszaru wsparcia,
- wizje obszaru rewitalizacji,

na bazie których opracowano cele i kierunki działań rewitalizacyjnych.

Diagnoza obszaru wsparcia obejmuje kwestie społeczne, gospodarcze, przestrzenno-funkcjonalne, techniczne, kulturalne, środowiskowe. Przedstawiona diagnoza jest poprawna z punktu widzenia wymogów *Krajowej Polityki Miejskiej*.

Projekt LPR prawidłowo wykazuje spójność z obowiązującymi lokalnymi dokumentami planistycznymi i strategicznymi gminy Krapkowice. Przedstawiono również powiązania z opracowaniami strategicznymi szczebla regionalnego, krajowego, które jednak nie są wymagane. Zgodnie z *Wytocznymi Ministerstwa Rozwoju w zakresie rewitalizacji w programach operacyj-*

nych na lata 2014-2020 w obszarze *Komplementarność LPR z dokumentami wyższego rzędu* należy wskazać wyłącznie powiązania programu z dokumentami strategicznymi i planistycznymi gminy. Nawiązanie do dokumentów szczebla krajowego, regionalnego jest zbyt ogólne. Ponadto w dokumencie wymienia się jedynie zapisy z dokumentów strategicznych, nie wskazując sposobu powiązań z LPR (wymagane jest wskazanie obszarów spójności lub brak powiązań). W zakresie powiązań LPR ze *Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Krapkowice* niezbędne jest określenie spójności z kierunkami rozwoju przestrzennego zdefiniowanymi dla obszaru objętego granicami rewitalizacji. Poziom celów jest zbyt ogólny dla zdefiniowania spójności.

2. Spójność wewnętrzna projektu programu rewitalizacji

Dokument w rozdziale pt. *Cele i kierunki działań rewitalizacyjnych* formułuje kierunki interwencji w odniesieniu do sfer tematycznych w ramach przeprowadzonej diagnozy obszarów zdegradowanych: społecznej, przestrzenno-funkcjonalnej, gospodarczej, środowiskowej, technicznej. Tym samym dokument charakteryzuje się spójnością wewnętrzną w zakresie powiązania celów interwencji ze wskazanym obszarem potrzeb.

Struktura projektów stanowiących etap wdrożenia *Lokalnego Programu Rewitalizacji* obejmuje:

- a) w ramach listy podstawowej:
 - 6 projektów o charakterze przestrzenno-funkcjonalnym i środowiskowym,
 - 2 projekty o charakterze gospodarczym,
 - 4 projekty o charakterze społecznym,
- b) W ramach listy uzupełniającej:
 - 5 projektów o charakterze funkcjonalno-przestrzennym,
 - 1 projekt o charakterze środowiskowym,

Interwencja rewitalizacyjna wpisuje się w obszary proponowanych celów działań, spójnych ze sferami diagnozy terenów zdegradowanych: przestrzenno-funkcjonalnej, środowiskowej, technicznej, społecznej, gospodarczej. Tym samym dokument charakteryzuje się spójnością wewnętrzną w zakresie powiązania przedsięwzięć rewitalizacyjnych z celami interwencji, opracowanymi na bazie wskazanego obszaru potrzeb.

3. Diagnoza czynników i zjawisk kryzysowych oraz skali i charakteru potrzeb rewitalizacyjnych

Projekt *Lokalnego Programu Rewitalizacji Gminy Krapkowice na lata 2016-2023* zawiera przeprowadzoną diagnozę czynników i zjawisk kryzysowych w sferach: społecznej, gospodarczej, środowiskowej, technicznej, przestrzenno-funkcjonalnej, która uzasadniła wybór obszarów kryzysu, na których oparto szczegółową diagnozę obszaru zdegradowanego.

Zdiagnozowano jednak brak spójności pomiędzy poszczególnymi elementami diagnozy społeczno-ekonomicznej gminy a obszarami kryzysu z analizy wskaźnikowej wykonanej na etapie delimitacji obszaru zdegradowanego:

1. W diagnozie podkreśla się, że gminę charakteryzuje dobry stan powietrza atmosferycznego oraz wysoki poziom przedsiębiorczości, tymczasem dla potrzeb wskazania obszaru zdegradowanego wykorzystuje się wskaźniki liczby przedsiębiorstw czy zanieczyszczenie atmosfery pyłami PM10, PM2,5. W sferze funkcjonalno-przestrzennej do analizy zaproponowano wskaźnik dot. rozkładu obiektów sportowych, tymczasem z diagnozy nie wynika, że w tym obszarze istnieje kryzys.
2. Alkoholizm, bezradność, ubóstwo, niepełnosprawność – brak odniesienia w diagnozie gminy do tych sfer problemowych, które poddano analizie wskaźnikowej na etapie delimitacji obszaru zdegradowanego.
3. Na potrzeby analizy wskaźnikowej w sferze technicznej zaproponowano obszary kryzysowe w postaci liczby obiektów zabytkowych i obiektów będących w stanie ruiny. Z diagnozy nie wynikają tego typu problemy dla gminy. Dziedzictwo kulturowe opisane jest w kategoriach potencjału. Należy właściwie zdefiniować kategorię obiektów w stanie ruiny (np. mieszkalne, zabytkowe, komunalne, prywatne itp.). Jeśli są to obiekty zabytkowe objęte wpisem do rejestru, to jest to istotny problem dla gminy, konieczny do ujawnienia w diagnozie, gdyż prawo nakłada obowiązek zachowania i odtworzenia takich obiektów, ograniczając możliwość ich wyburzenia. Takich informacji nie ma w dokumencie. W tym aspekcie należy uzupełnić diagnozę.
4. Brak wniosków w diagnozie ogólnej wskazujące na specyfikę problemów Krapkowic, rodzące skutek m.in. dla zakresu analizy wskaźnikowej, celów i kierunków rewitalizacji (np. dotyczące specyfiki problemów Krapkowic, które zostaną pogłębione na etapie analizy wskaźnikowej i które będą ograniczane w wyniku wdrożenia kierunków LPR).

5. Błędna analiza SWOT – prawidłowa metodologicznie analiza powinna zawierać dodatkowo analizę powiązań między poszczególnymi czynnikami oraz kończyć się sformułowaną strategią dla organizacji (zdefiniowaną na podstawie siły powiązań czynników) – do uzupełnienia lub usunięcia.

4. Poprawność wyznaczenia obszaru zdegradowanego oraz obszaru rewitalizacji w kontekście zapisów *Wytycznych Ministerstwa Rozwoju*

Metodologia wyznaczenia obszarów wsparcia w projekcie LPR przedstawiona została w rozdziale pt. *Wyznaczenie obszaru zdegradowanego oraz obszaru rewitalizacji*. Do określenia stanu kryzysu zastosowano szczegółową analizę wskaźnikową w poszczególnych obszarach problemowych, zgodną z kierunkiem wskazanym przez *Wytyczne Ministerstwa Rozwoju*.

Etap wyznaczenia obszaru zdegradowanego oraz obszaru rewitalizacji należy jednak skorygować w obszarze:

1. Właściwej kwalifikacji wskaźników w sferze społecznej, gospodarczej oraz technicznej:
Przyjmuje się, że wskaźniki dot. bezrobocia należą do obszaru społecznego analizy. Do obszaru gospodarczego należą: wskaźnik dot. odsetka osób z wykształceniem gimnazjalnym lub poniżej w ogólnej liczbie bezrobotnych, jak również odsetek osób w wieku poprodukcyjnym w ogólnej liczbie ludności (lub w odniesieniu do osób w wieku produkcyjnym).
– „Liczba zabytków” wskazana jako wskaźnik nie nosi znamiona kryzysu, lecz potencjału – należy przenieść wskaźnik do sfery funkcjonalno-przestrzennej lub przededefiniować jako „stan techniczny obiektów zabytkowych”.
2. Analiza wskaźnikowa powinna zostać rozpoczęta bardziej szczegółowym opisem metodologicznym, który umożliwi właściwą interpretację wyników zawartych w tabelach. Obecnie ta wiedza dostępna jest dopiero w rozdziale pt. *Wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji*, tj. po analizie wskaźnikowej. Chodzi w szczególności o metodologię zastosowanej skali natężenia problemów, które występują w tabelach i mapach w rozdziale pt. *Diagnoza czynników i zjawisk kryzysowych*.
3. Brak szczegółowego opisu metodologii wyznaczenia obszaru rewitalizacji.
4. W opisie dotyczącym wytyczenia obszaru rewitalizacji znalazło się stwierdzenie „analizowane obszary znajdują się w centrum miasta Krapkowice,

częściowo na terenie, który jest pozostałością po zakładach przemysłowych”. Jeśli w skład obszaru rewitalizacji Krapkowic, który wyznaczono w granicach obszaru zamieszkania, znalazły się obszary przemysłowe, to zgodnie z *Wytycznymi MR* muszą one spełnić następujący warunek: „tereny przemysłowe mogą wejść w skład obszaru rewitalizacji wyłącznie w przypadku, gdy przewidziane dla nich działania są ściśle powiązane z celami rewitalizacji dla danego obszaru rewitalizacji.” Ten warunek wymaga uzupełnienia projektu LPR o szczegółowy opis tych obszarów, charakter istniejącego zainwestowania, możliwe aspekty przekształceń, określenie działań dedykowanych tym obszarom w powiązaniu z celami rewitalizacji określonymi w LPR.

5. Wizja stanu obszaru po przeprowadzeniu rewitalizacji

Projekt LPR zawiera prawidłowo zdefiniowaną wizję stanu obszaru po przeprowadzeniu rewitalizacji – zgodnie z *Wytycznymi MR dot. rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020*, pkt. 5. *Minimalna zawartość programu rewitalizacji*.

6. Cele rewitalizacji oraz odpowiadające zidentyfikowanym potrzebom rewitalizacyjnym kierunki działań mających na celu eliminację lub ograniczenie negatywnych zjawisk

Koncepcja procesu rewitalizacji w Krapkowicach opiera się na sformułowanym dla każdej z ww. sfer celu strategicznym. W rozdz. 8 projektu LPR wskazano cele i kierunki działań rewitalizacyjnych, które sformułowano w odniesieniu zarówno do zagadnień o charakterze przestrzenno-funkcyjnym, gospodarczym, społecznym, środowiskowym, technicznym.

Opis celów rewitalizacji jest skonkretyzowany i daje podstawę do wytyczenia kierunków działań, a następnie poszczególnych przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

Tabela 1 przedstawia zakres celów oraz głównych pól interwencji.

Układ celów odpowiada obszarom diagnozy czynników kryzysowych i jest z nimi spójny. O ile poziom wdrożenia zapisów programu (w postaci projektów i przedsięwzięć rewitalizacyjnych) jest dobrze zdefiniowany w sferze społecznej oraz przestrzenno-funkcyjnej, o tyle w sferze środowiskowej, technicznej i gospodarczej wymaga rozwinięcia (na etapie aktualizacji LPR – zakładając, że na etapie projektu LPR nie zgłoszono żadnych koncepcji

Tabela 1

Cele i główne pola interwencji

Obszar problemowy	Cele interwencji Projektu LPR	Kierunki działań	Zaplanowane działania
Spoleczny	<ol style="list-style-type: none"> 1. Przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom społecznym na terenach rewitalizowanych 2. Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Przeciwdziałanie bezrobociu 2. Przeciwdziałanie ubóstwu 3. Aktywizacja ekonomiczna mieszkańców 4. Eliminacja zachowań patologicznych 5. Rozwój oferty edukacyjnej dla dzieci i młodzieży oraz dla osób dorosłych 6. Rozwój oferty kulturalnej. 7. Rozwój oferty sportowo-rekreacyjnej 	<ul style="list-style-type: none"> – 1 projekt dot. aktywizacji rynku pracy – 1 projekt dot. integracji społecznej mieszkańców – 1 projekt dot. poprawy oferty edukacyjnej – 1 projekt dot. ograniczenia patologii – 1 projekt dot. poprawy spójności społecznej mieszkańców
Przestrzenno-funkcyjny	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rozwój infrastruktury społecznej z uwzględnieniem różnych grup wiekowych 2. Zagospodarowanie przestrzeni publicznej 3. Poprawa jakości powietrza poprzez rozwój infrastruktury technicznej wspomagającej działania rewitalizacyjne 4. Stworzenie konkurencyjnych warunków do rozwoju przedsiębiorczości w gminie 5. Wykorzystanie lokalnych zasobów kulturalnych i przyrodniczych 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rozwój infrastruktury rekreacyjnej i turystycznej 2. Rozwój infrastruktury kulturalnej 3. Rozwój infrastruktury edukacyjnej 4. Rozwój infrastruktury sportowej 5. Zagospodarowanie terenów nadodrzańskich i Błoni 6. Rozwój infrastruktury drogowej 7. Poprawienie dostępności terenów inwestycyjnych dla potencjalnych przedsiębiorstw 8. Ochrona i udostępnianie dziedzictwa kulturowego 9. Ochrona i udostępnianie dziedzictwa naturalnego 	<ul style="list-style-type: none"> – 3 projekty dot. poprawy infrastruktury komunikacyjnej – 4 projekty z zakresu zagospodarowania przestrzeni miejskiej – 2 projekty dot. modernizacji obiektu zabytkowego wraz z nadaniem nowych funkcji – 1 projekt dot. poprawy stanu infrastruktury sportowej

Obszar problemowy	Cele interwencji Projektu LPR	Kierunki działań	Zaplanowane działania
Środowiskowy	Poprawa jakości środowiska w gminie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Poprawa jakości powietrza 2. Poprawa stanu środowiska naturalnego 3. Promowanie ekologicznych środków transportu 	
Techniczny	Poprawa stanu technicznego i wydajności energetycznej budynków	<ol style="list-style-type: none"> 1. Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej 2. Rozbudowa i modernizacja oświetlenia ulicznego – wymiana oświetlenia na energooszczędne 	1 projekt dot. modernizacji budynków użyteczności publicznej
Gospodarczy	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wspieranie rozwoju lokalnej przedsiębiorczości 2. Tworzenie nowych miejsc pracy 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Stworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorców już działających 2. Stworzenie warunków zachęcających inwestorów zainteresowanych prowadzeniem działalności gospodarczej na terenach zrewitalizowanych 3. Zachęcanie mieszkańców do podejmowania działalności gospodarczej 	1 projekt dot. wsparcia mśp

Źródło: Opracowanie własne.

projektowych w tym względzie). Konieczne będzie wypracowanie zestawu działań dedykowanych obszarom problemowym w sferze środowiskowej, technicznej, gospodarczej, które umożliwią realizację założonych przez program celów. Zgodnie z *Wytycznymi MR w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020* lista podstawowych projektów i przedsięwzięć rewitalizacyjnych musi zawierać co najmniej:

- wskazanie podmiotów go realizujących,
- lokalizację,
- prognozowane rezultaty wraz ze sposobem ich oceny i zmierzenia w odniesieniu do celów rewitalizacji.

Potrzebne jest uzupełnienie listy przedsięwzięć podstawowych o ww. brakujące elementy.

7. Mechanizmy zapewnienia komplementarności problemowej, przestrzennej, źródeł finansowania, proceduralno-instytucjonalnej, międzyokresowej

Komplementarność powinno osiągnąć się na poziomie łączenia działań, źródeł finansowania i procedur w programie. Wskazano mechanizmy komplementarności problemowej, przestrzennej, proceduralno-instytucjonalnej, międzyokresowej, źródeł finansowania – w odniesieniu do planowanych projektów rewitalizacyjnych.

Zestaw celów operacyjnych i kierunków działań wskazują na zapewnienie w LPR komplementarności problemowej na obszarze rewitalizacji. Interwencję rewitalizacyjną zaprojektowano dla sfer problemowych wynikających z etapu diagnozy czynników kryzysowych: technicznej, przestrzenno-funkcjonalnej, środowiskowej, gospodarczej, społecznej. Należy jednak uzupełnić projektami etap wdrożenia kierunków działań w sferze środowiskowej, technicznej i gospodarczej.

Komplementarność przestrzenna LPR została zapewniona przez objęcie wskazanych obszarów rewitalizacji wieloma koncepcjami wsparcia.

Na komplementarność źródeł finansowania wskazują zapisy rozdziału *Możliwe źródła finansowania*, a opis komplementarności proceduralno-instytucjonalnej zawarto w rozdz. 11.

Brak jest jednak właściwie opisanego mechanizmu komplementarności międzyokresowej, który wymaga rozwinięcia w zakresie opisu, czy gmina dotychczas realizowała działania rewitalizacyjne w okresie 2007-2013. Jeśli nie, należy wskazać wśród zrealizowanych projektów z poprzedniej perspektywy takie, które byłyby spójne z kierunkami działań wynikającymi z projektu LPR. Jest to szczególnie istotne w kontekście wymogu *Wytocznych MR* dot. mechanizmów zapewnienia komplementarności pomiędzy poszczególnymi projektami (w rozumieniu międzyokresowym, jak i problemowym).

Mechanizm komplementarności źródeł finansowania wymaga uzupełnienia o kwestie dot. konieczności wypełnienia zasady dodatkowości środków UE (przez wskazanie dodatkowych źródeł finansowania – poza funduszami strukturalnymi UE – które szczegółowo zostały opisane w rozdz. 12).

8. Mechanizmy włączenia mieszkańców, przedsiębiorców i innych podmiotów oraz grup aktywnych działających na terenie gminy uczestniczących w procesie rewitalizacji

W rozdz. 13 wskazano szeroki katalog interesariuszy procesu rewitalizacji. O ile zapisy projektu LPR wskazują na wykorzystanie zasady partnerstwa i partycypacji na etapie programowania rewitalizacji, o tyle na etapie wdrażania procesu rewitalizacji brak jest informacji przesądzających o właściwym wykorzystaniu tej zasady. Powołanie spośród urzędników Zespołu ds. rewitalizacji oraz Koordynatora ogranicza współdziałanie społeczeństwa w procesie wdrażania procesu rewitalizacji. Należy uzupełnić etap wdrożenia programu o elementy włączenia społecznego, np. poszerzyć skład zespołu ds. rewitalizacji, założyć na etapie monitorowania realizację spotkań z mieszkańcami w celu oceny efektywności działań rewitalizacyjnych i wypracowania rekomendacji dla ewentualnych zmian programu.

9. System realizacji (wdrażania i zarządzania) programu rewitalizacji

System zarządzania procesem rewitalizacji został opisany przez określenie obowiązków planowanego do powołania Koordynatora ds. rewitalizacji. Brakuje informacji nt. umiejscowienia systemu zarządzania programem w systemie zarządzania gminą lub w strukturach Urzędu Miasta Krapkowice. W opisie systemu brak jest również informacji nt. umiejscowienia koordynatora ds. rewitalizacji w powołanej zarządzeniem władz miasta strukturze pn. Zespół ds. rewitalizacji. Należy wskazać powiązania funkcji, zakresy obowiązków koordynatora i Zespołu ds. rewitalizacji. Należy uzupełnić opis zarządzania o zapisy dot. składu i zakresu działania Zespołu. Należy szczegółowo określić różnice między zakresem działania i obowiązkami Zespołu zadaniowego (który może powołać Koordynator) od Zespołu ds. rewitalizacji.

10. System monitoringu i oceny skuteczności działań systemu wprowadzania modyfikacji w reakcji na zmiany w otoczeniu programu

System monitorowania i oceny skuteczności działań rewitalizacyjnych powinien być oparty na adekwatnym zestawie wskaźników pokazujących efekt rewitalizacji w obszarze.

W projekcie LPR brak jest szczegółowych zasad monitorowania LPR, obejmujących okres zleconej usługi monitorowania (do 2018 r.), jak i okres 2019-2023. Brak jest katalogu wskaźników proponowanych do monitorowania oraz częstotliwości monitorowania. Projekt LPR wymaga uzupełnienia w tym względzie, gdyż po uchwaleniu LPR brak będzie możliwości opracowania narzędzia skutkującego zmianą zapisów programu. Opracowanie narzędzia monitorowania nie wprowadzonego do uchwalonego programu, nie będzie powodowało żadnych skutków dla LPR, tj. brak będzie podstaw prawnych do jego stosowania.

Niezbędne jest uzupełnienie projektu LPR o zestaw proponowanych do monitorowania wskaźników, przyporządkowany do celów programu i kierunków jego wdrożenia, a także określenie częstotliwości ich pomiaru oraz dedykowanych narzędzi.

Rozdział pn. *Aktualizacja programu* wymaga również dopracowania metodologicznego przez wskazanie, w jakich przypadkach i z wykorzystaniem jakiej procedury LPR będzie podlegał aktualizacji (przykładowo: np. Warunek 1. Nieosiągnięcie zakładanych wskaźników na etapie monitorowania, Warunek 2. Negatywna ocena efektywności działań wynikająca z planowanych spotkań z mieszkańcami, Warunek 3. Rekomendacje Zespołu ds. rewitalizacji/Koordynatora).

Podsumowanie analizy i wnioski

Projekt Lokalnego Programu Rewitalizacji Gminy Krapkowice na lata 2016-2023 charakteryzuje się spójnością wewnętrzną w zakresie powiązania przedsięwzięć rewitalizacyjnych z celami interwencji, opracowanymi na bazie wskazanego obszaru potrzeb.

Interwencja rewitalizacyjna objęta projektem LPR wpisuje się w obszary proponowanych celów działań, spójnych ze sferami diagnozy terenów zdegradowanych: przestrzenno-funkcjonalnej, środowiskowej, technicznej, społecznej, gospodarczej. Projekt LPR wymaga jednak uzupełnienia (na etapie aktualizacji) o przedsięwzięcia rewitalizacyjne dedykowane obszarowi: środowiskowemu, technicznemu, gospodarczemu – w celu zwiększenia efektywności działań programu w ograniczaniu zjawisk problemowych w tych sferach.

Projekt LPR prawidłowo wykazuje spójność z obowiązującymi lokalnymi dokumentami planistycznymi i strategicznymi gminy Krapkowice. Zbyteczne jest jednak wskazywanie powiązań z opracowaniami strategicz-

nymi szczebla regionalnego, krajowego, gdyż związek ten zapewnia uchwalona *Strategia Rozwoju Gminy*, w którą wpisuje się projekt LPR.

W celu osiągnięcia pełnej spójności przez Projekt LPR z *Wytycznymi Ministerstwa Rozwoju w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020* dokument wymaga korekty w zakresie:

- poprawy spójności między diagnozą społeczno-ekonomiczną gminy a obszarami kryzysu z analizy wskaźnikowej opracowanej dla etapu delimitacji obszaru zdegradowanego;
- korekty kwalifikacji wskaźników w sferze społecznej, gospodarczej oraz technicznej na etapie analizy wskaźnikowej opracowanej dla etapu delimitacji obszaru zdegradowanego;
- uzupełnienia metodologii wyznaczenia obszaru rewitalizacji;
- uzupełnienia opisów zapewnienia mechanizmów komplementarności (źródeł finansowania oraz międzyokresowej);
- uzupełnienia listy przedsięwzięć o dane wynikające z *Wytycznych Ministerstwa Rozwoju w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020*;
- uzupełnienia zapisów dot. zarządzania programem, monitorowania oraz włączenia społecznego.

Opracowane przez Ministra Rozwoju *Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020* określiły wspólne dla wszystkich regionów kryteria oceny programów rewitalizacji, dzięki czemu – mimo różnic pomiędzy województwami w zakresie procedur organizacji procesów rewitalizacji – powstające programy rewitalizacji są między sobą porównywalne.

Interpretacja zapisów obowiązujących *Wytycznych* przez autorów programów rewitalizacji sprawia jednak wiele problemów, w szczególności w odniesieniu do wymaganych cech programów. Główny obszar deficytowy opracowywanych dokumentów obejmuje:

1) Brak wymaganej spójności wewnętrznej programów rewitalizacji.

Spójność wewnętrzna programu rewitalizacji powinna sprowadzać się do powiązania jego głównych elementów (diagnozy miasta, diagnozy zjawisk i czynników kryzysowych, kierunków działań i wynikających z nich projektów rewitalizacyjnych) co oznacza, że powinny one być zbieżne. Najczęstszym deficytem programów jest brak bezpośrednich powiązań między diagnozą ogólną a diagnozą obszarów kryzysowych, celami operacyjnymi i interwencjami projektowymi.

Na poziomie wdrożeniowym (interwencji projektowej) procesy rewitalizacji są skierowane głównie na obszary technicznej i przestrzennej inter-

wencji, mimo wynikającej z diagnozy kumulacji czynników kryzysowych w sferze społecznej na obszarze zdegradowanym. Projekty o charakterze inwestycyjnym są wysoce rozdrobnione i – poza sferą techniczną oraz przestrzenną – nie integrują interwencji na rzecz lokalnej społeczności i gospodarki.

- 2) Niepoprawną metodologię wyznaczenia obszaru zdegradowanego oraz obszaru rewitalizacji.

Równie często występują w programach problemy w zakresie błędnej metodologii (lub jej braku) wyznaczenia obszaru zdegradowanego oraz obszaru rewitalizacji. Zdarza się, że obszary te wskazywane są z pominięciem metod porównywania wewnątrzmijskiego przy zastosowaniu obiektywnych wskaźników. Istnieją również przypadki włączania do obszaru rewitalizacji terenów, które na etapie diagnozy nie zostały wskazane jako zdegradowane. Niezgodnie ze wskazaniami *Wytycznych* delimitowane są obszary przemysłowe.

- 3) Zakres interwencji programu niedostosowany do specyfiki obszaru rewitalizacji i wymogów *Wytycznych* horyzontalnych w stosunku do przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

Programy rewitalizacji najczęściej nie wykazują spójności ze sformułowanym w Krajowej Polityce Miejskiej kierunkiem programowania rewitalizacji, wskazującym na konieczność wypracowywania przedsięwzięć całościowych.

Błędy w formułowaniu wizji rewitalizacji przekładają się na niedostosowanie kierunków działań do specyfiki i potrzeb obszaru rewitalizacji. Opis wizji powinien być szczegółowy na tyle, aby dawać jasną podstawę do wytyczenia celów rewitalizacji i odpowiadających im kierunków działań. Tymczasem wizje w programach rewitalizacji są kalką wizji rozwoju miasta. Rodzi to konsekwencje w stosunku do listy przedsięwzięć dedykowanych obszarowi rewitalizacji, które skupiają wszystkie aktywności projektowe na wyznaczonym obszarze.

Autorzy programów nie wskazują metod wyboru działań rewitalizacyjnych do objęcia programem rewitalizacji, co sprawia, że katalog działań dedykowanych obszarowi rewitalizacji jest szeroki i zawiera często przedsięwzięcia ogólnorozwojowe, wykraczające poza definicję projektu rewitalizacyjnego.

Oddziaływanie projektowe na sferę społeczną oraz gospodarczą jest nadal ograniczone. Brak jest partnerów gospodarczych wspierających realizację procesów rewitalizacji. Aspekty społeczno-gospodarcze oraz środowisko-

we na poziomie projektowym nie mają potencjału do kompleksowej odnowy obszaru zdegradowanego.

4) Nieefektywny system monitoringu.

System monitoringu zdefiniowany w programach rewitalizacji często oparty jest wyłącznie na wskaźnikach produktu. Monitoring nie odnosi się do wskaźników rezultatu, ani do zjawisk zidentyfikowanych w diagnozie oraz sformułowanych celów. W systemie monitoringu również często nie planuje się zasad wprowadzania modyfikacji w reakcji na zmiany w otoczeniu programu rewitalizacji.

Badając stan zaawansowania procesu weryfikacji programów rewitalizacji przez Instytucje Zarządzające regionalnymi programami operacyjnymi stwierdzono, że skala zjawiska niezgodności zapisów programów z *Wytocznymi* musi być znaczna. Świadczą o tym dane nt. liczby programów rewitalizacji pozytywnie zweryfikowanych i wpisanych do wykazów regionalnych przez poszczególne IZ.

W woj. łódzkim od września 2016 do stycznia 2017 pozytywnie oceniono i wpisano do wykazu regionalnego zaledwie 8 programów rewitalizacji. W woj. mazowieckim od sierpnia 2016 do stycznia 2017 pozytywnie oceniono i wpisano do wykazu tylko 6 programów rewitalizacji. W woj. opolskim w okresie od września do końca 2016 r. do wykazu wpisano 21 programów rewitalizacji. Na tym tle wyróżnia się woj. dolnośląskie, które pozytywnie oceniło i wpisało do wykazu 84 programy rewitalizacji w okresie od czerwca 2016 do stycznia 2017 r.

Przytoczony w tym opracowaniu przypadek *Lokalnego Programu Rewitalizacji Gminy Krapkowice na lata 2016-2023* jest pozytywnym przykładem programu, który – skorygowany o ustalenia przedmiotowej analizy, badającej jego spójność z *Wytocznymi* – został pozytywnie oceniony przez IZ RPO WO i bez korekt uzyskał wpis do *Wykazu zweryfikowanych programów rewitalizacji województwa opolskiego*.

Literatura

Krajowa Polityka Miejska 2023 (Załącznik do uchwały nr 198 Rady Ministrów z 20 października 2015 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej – MP z 2015 r., poz. 1235).

Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Opolskiego na lata 2014-2020 (Uchwała nr 3186/2017 Zarządu Województwa Opolskiego z 16 stycznia 2017 r. w sprawie przyjęcia Szczegółowego opisu osi priorytetowych RPO WO 2014-2020).

Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miast. Informacja o wynikach kontroli (nr ew. 153/2016/P/15/037/KIN), NIK, Warszawa, 2016.

Umowa Partnerstwa. Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa, 2015.

Wytyczne Ministra Rozwoju z 2 sierpnia 2016 r. w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020 (Nr MR/H 2014-2020/20(02)08/2016).