



**Joanna Kurowska-Pysz**

Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej  
Wydział Zamiejscowy w Cieszynie  
Katedra Inżynierii Zarządzania  
jkurowska@wsb.edu.pl

## **LOKALNY PROGRAM REWITALIZACJI JAKO STRATEGICZNY INSTRUMENT OŻYWIANIA OBSZARÓW ZDEGRADOWANYCH W ASPEKCIE WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW UNIJNYCH**

**Streszczenie:** Tekst omawia metodyczne oraz finansowe aspekty tworzenia lokalnego programu rewitalizacji, w aspekcie obowiązującej od 2015 roku ustawy o rewitalizacji. Celem pracy jest analiza zaangażowania funduszy europejskich w procesy rewitalizacji w jednostkach samorządu terytorialnego. Wnioski oparto na badaniach lokalnych programów rewitalizacji, uchwalonych w województwie śląskim do końca 2016 r., przede wszystkim w zakresie oceny unijnego wsparcia ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego 2014-2020 dla zawartych tam projektów rewitalizacyjnych. Dokonano także oceny przyszłej realizacji programów rewitalizacji z uwzględnieniem wykorzystania funduszy unijnych. W pracy zawarto także wnioski i rekomendacje dotyczące wdrażania lokalnych programów rewitalizacji z wykorzystaniem Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego 2014-2020.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie publiczne, zarządzanie rozwojem, rewitalizacja, obszar zdegradowany, stan kryzysowy.

**JEL Classification:** R11, H73, G38.

### **Wprowadzenie**

Zarządzanie rozwojem lokalnym powinno opierać się na strategii prowadzącej do pożądanych zmian, przede wszystkim z myślą o rozwiązywaniu kluczowych dla danego obszaru problemów [Fitzgerald i Leigh, 2002, s. 39]. Jedno z istotniejszych wyzwań, przed którymi aktualnie stoją miasta i obszary wię-

skie, to ożywienie społeczno-gospodarcze terenów zdegradowanych, umożliwiające nadanie im nowych funkcji, a zarazem wyprowadzanie ze stanu kryzysowego [Hoff, 1998, s. 16]. Dotychczas procesy rewitalizacyjne łączono przede wszystkim ze zdegradowanymi obszarami przemysłowymi. Aktualnie obowiązująca ustawa z dnia 15 października 2015 r. o rewitalizacji [Dz.U. 2015, poz. 1777] daje pierwszeństwo wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów z dominującą funkcją mieszkaniową. Nowe podejście do celów rewitalizacji niesie również szereg implikacji dla zarządzania rozwojem lokalnym, m.in. w zakresie planowania strategicznego. Miasta i gminy wiejskie przystępują do wnikliwego diagnozowania obszarów zdegradowanych i rewitalizowanych, a następnie do opracowywania programów rewitalizacji, które warunkują m.in. ubieganie się o niektóre fundusze unijne w perspektywie finansowej 2014-2020. Brak dobrych praktyk w zakresie planowania strategicznego procesów rewitalizacji zgodnie z nową ustawą [ustawa z dnia 15 października 2015 r.] w połączeniu z zamiarem wykorzystania przez samorzady dostępnych na ten cel środków unijnych, powoduje istotne zapotrzebowanie na zdefiniowanie korelacji pomiędzy typami projektów rewitalizacyjnych, a kategoriami interwencji, oczekiwanymi celami i rezultatami rewitalizacji, odnoszącymi się do programów unijnych. W latach 2014-2020 rewitalizacja stanowi jedno z ważniejszych zadań lokalnej polityki rozwojowej, na które zaplanowano środki w wysokości ok. 26 mld zł. W latach 2007-2013, wydatki na projekty rewitalizacji wyniosły łącznie we wszystkich województwach ponad 8,5 mld zł, w tym dofinansowanie z Unii Europejskiej osiągnęło blisko 5 mld zł. Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że lokalne programy rewitalizacji, na terenie 11 skontrolowanych gmin, nie pozwoliły na rozwiązanie wszystkich problemów obszarów zdegradowanych i ostatecznie nie przełożyły się na zlikwidowanie zjawisk kryzysowych, ani trwale nie poprawiły warunków życia mieszkańców na tych obszarach. Plany inwestycyjne zawarte w tych programach, realizowano jedynie w wąskim zakresie, najczęściej ograniczając się do pojedynczych projektów, które uzyskały wsparcie ze środków Unii Europejskiej. Z kolei projekty, które nie uzyskały dofinansowania w większości nie były realizowane [NIK o rewitalizacji..., 2016].

W niniejszej pracy autorka podjęła próbę oceny ex ante analogicznego problemu lokalnych samorządów na przykładzie projektowanego wykorzystania środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 (RPO WSL 2014-2020) [Zarząd Województwa Śląskiego, 2016]. Celem pracy jest analiza projektowanego zaangażowania funduszy europejskich w procesy rewitalizacji w jednostkach samorządu terytorialnego – na przykładzie RPO WSL 2014-2020, gdzie znaczącą część środków dedykowano takim

przedsięwzięciom. Dla zrealizowania celu pracy autorka dokonała analizy źródeł finansowania projektów rewitalizacyjnych ujętych w lokalnych programów rewitalizacji w województwie śląskim, ukończonych do 31 grudnia 2016 r.

Praca może być użyteczna dla wszystkich aktorów procesów rewitalizacyjnych, jak również dla podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie rozwojem lokalnym.

## **1. Uwarunkowania formalno-prawne opracowywania lokalnych programów rewitalizacji**

Rewitalizacja to odpowiedź na procesy degradacji społecznej, gospodarczej, przestrzennej i środowiskowej oraz wynikające z nich zjawiska kryzysowe, które odciskają szczególne piętno na przestrzeni miejskiej [Domański i Gwosdz, 2010, s. 45]. Rewitalizacja staje się obecnie kluczowym procesem rozwoju gmin, przeciwdziałając negatywnym zjawiskom oraz stymulując pozytywne zmiany społeczne i gospodarcze. Służy m.in. zwalczaniu niekorzystnych zjawisk prowadzących do wzrostu ubóstwa, bezrobocia, migracji i innych problemów społecznych. Powinna przyczynić się też do poprawy warunków rozwoju gospodarczego (np. nowe miejsca pracy), dostępności infrastruktury publicznej (np. sieci komunikacji publicznej, dróg i parkingów) i poprawy stanu środowiska (np. zwalczanie tzw. niskiej emisji i nielegalnych wysypisk śmieci).

Dotychczas procesy rewitalizacyjne zasadniczo odnoszono do dzielnic śródmiejskich, tzw. blokowisk czy też obszarów przemysłowych. Wraz z wejściem w życie obecnej ustawy [ustawa z dnia 15 października 2015 r.] wprowadzono w Polsce nowe podejście do procesów rewitalizacyjnych. Obok wspomnianych wymogów ustawowych, które zasadniczo dotyczą przygotowania i wdrażania gminnych programów rewitalizacji, w okresie przejściowym do roku 2023 obowiązują również Wytyczne Ministra Rozwoju z dnia 2 sierpnia 2016 r. w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020, przeznaczone dla gmin korzystających z uproszczonej ścieżki rewitalizacyjnej, na podstawie lokalnych programów rewitalizacji. W każdym z województw obowiązują również szczegółowe wytyczne dotyczące przygotowania dokumentów strategicznych, w oparciu o które gminy ubiegają się o środki unijne na projekty rewitalizacyjne. Dla przykładu, w województwie śląskim jest to dokument Zasady wsparcia rewitalizacji w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 [2015].

Mimo że tłem do zmian legislacyjnych [ustawa z dnia 15 października 2015 r.] jest nowa perspektywa unijna 2014-2020, obecne rozwiązania dalece różnią się do priorytetów rewitalizacji z perspektywy unijnej 2007-2013, gdy fundusze europejskie wspierały głównie inwestycje polegające na ożywianiu społeczno-gospodarczym obszarów przemysłowych, powojennych i pokolejowych (m.in. instrument zwrotny Jessica, ZPORR) [Strzelecka, 2011, s. 662]. Aktualnie rewitalizacja koncentruje się przede wszystkim na obszarach z dominującą funkcją mieszkaniową, na których podejmuje się działania prowadzące do zmian w infrastrukturze i wpływające zarazem na zmiany społeczne. Dynamizacja przeobrażeń infrastrukturalnych w miastach oraz odejście od projektów typowo inwestycyjnych na rzecz wspólnych działań z mieszkańcami i dla mieszkańców – to tylko niektóre aspekty nowego spojrzenia na rewitalizację [Borsa, 2016, s. 62].

Ustawa o rewitalizacji definiuje rewitalizację jako proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych [ustawa z dnia 15 października 2015 r.]. O degradacji można mówić wówczas, gdy zagospodarowanie danego obszaru jest gorsze od przyjętego punktu odniesienia [Mironowicz i Ossowicz, 2005, s. 35]. Rewitalizacja ma bowiem na celu rozwiązanie różnego typu problemów, np. urbanistycznych, a te wynikają m.in. z charakteru degradacji. Jak wynika z zapisów ustawowych, natężenie i charakter problemów wymagających interwencji utożsamiane jest ze stanem kryzysowym. Może go wywołać m.in. narastanie różnego typu czynników kryzysogennych, jak też formułowanie przez mieszkańców wysokich oczekiwań wobec jakości życia miejskiego, przede wszystkim mieszkalnictwa. Zgodnie z art. 47 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 [z dnia 8 grudnia 2006 r.] za obszar kryzysowy uznaje się teren, na którym występują łącznie co najmniej trzy z poniższych zjawisk:

- a) wysoki poziom ubóstwa i wykluczenia;
- b) wysoka stopa długotrwałego bezrobocia;
- c) niekorzystne trendy demograficzne;
- d) niski poziom wykształcenia, wyraźny deficyt kwalifikacji i wysoki wskaźnik przerywania skolaryzacji;
- e) wysoki poziom przestępczości i wykroczeń;
- f) szczególnie wysoki stopień degradacji środowiska;
- g) niski wskaźnik prowadzenia działalności gospodarczej;
- h) wysoka liczba imigrantów, grup etnicznych i mniejszościowych lub uchodźców;
- i) porównywalnie niski poziom wartości zasobu mieszkaniowego;
- j) niski poziom wydajności energetycznej budynków.

Dane na ten temat są gromadzone na poziomie krajowym przez państwa członkowskie Unii Europejskiej, zaś wskaźniki referencyjne dla poszczególnych kryteriów są wspólnie ustalane przez Komisję Europejską i kraje unijne.

Zgodnie z zapisami ustawy o rewitalizacji z 2015 r. stan kryzysowy to sytuacja spowodowana koncentracją negatywnych zjawisk społecznych (w szczególności bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym), współwystępujących z negatywnymi zjawiskami w co najmniej jednej ze sfer: gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej czy też technicznej [Jeżak, 2016, s. 55].

W procesie rewitalizacji szczególnie istotny i potrzebny jest otwarty dialog z lokalną społecznością i wszystkimi pozostałymi grupami interesariuszy, których ten proces dotyczy. Niezwykle korzystne jest stworzenie atmosfery sprzyjającej dobrej współpracy, zarówno przy planowaniu, jak też przy wdrażaniu procesów rewitalizacji. Ważne jest określenie potrzeb i oczekiwań wobec zmian rewitalizacyjnych, a także problemów i sposobów ich rozwiązania, w które cała społeczność lokalna powinna się zaangażować. Interesariuszami procesów rewitalizacji powinni być przede wszystkim:

- wszyscy mieszkańcy obszaru rewitalizacji i pozostałego obszaru gminy,
- właściciele, użytkownicy wieczysti nieruchomości i podmioty zarządzające nieruchomościami znajdującymi się na obszarze rewitalizacji, w tym spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe i towarzystwa budownictwa społecznego;
- podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność gospodarczą oraz działalność społeczną, w tym przede wszystkim przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe i grupy nieformalne;
- jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne;
- organy władzy publicznej;
- inne podmioty realizujące na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa.

Tak szeroko zdefiniowana grupa interesariuszy pozwala na zrównoważenie oczekiwań i potrzeb różnych grup społecznych, użytkujących daną przestrzeń, ale także zapewnia wysoką efektywność procesów partycypacji obywatelskiej, które są silnie zaakcentowane w aktualnych wymogach stawianych procesom rewitalizacyjnym.

Zgodnie z przepisami prawa [ustawa z dnia 15 października 2015 r.], rewitalizacją można objąć obszar do 20% powierzchni gminy, zamieszkiwany przez co najwyżej 30% ludności gminy, jednakże przyczyny i skutki procesu rewitalizacji wykraczają poza obszar bezpośredniego prowadzenia działań i mają szerszy kontekst społeczny i terytorialny.

Dobrze prowadzona rewitalizacja zapewni kompleksowe, zintegrowane podejście do rozwiązywania zidentyfikowanych problemów lokalnych. Proces ten ma charakter ciągły, ale jako zespół działań zmierzających do pełnego przywrócenia do życia konkretnego obszaru stanowi wieloaspektową odpowiedź na lokalnie występujący kryzys. Aktualne podejście do rewitalizacji wyraźnie akcentuje potrzebę uwzględnienia w tym działaniu skoordynowanych, zintegrowanych przedsięwzięć w różnej skali i o różnym zakresie, realizujących szerszą wizję odnowy gminy oraz wspierających powiązania przestrzenne skorelowane z szerszym otoczeniem. Odchodzi się zatem w rewitalizacji od różnorodnych, punktowych, oderwanych od siebie działań, skupionych głównie na zmianach w obszarze infrastruktury. Obecnie rewitalizacja to nie tylko przebudowa lub adaptacja budynków, ale przede wszystkim rozwiązywanie problemów społecznych, eliminacja ubóstwa i przemocy, poprawa warunków mieszkaniowych, poprawa estetyki oraz funkcjonalności przestrzeni publicznych jak również zwiększanie atrakcyjności gospodarczej.

Jednym z przykładowych celów interwencji jest pomoc w zakresie odzyskania przez słabsze grupy społeczne zdolności do reintegracji na rynku pracy i uczestnictwa w sferze konsumpcji, kultury i rekreacji.

W ustawie o rewitalizacji [ustawa z dnia 15 października 2015 r.] uwzględniono wymogi ogólne dotyczące zasad prowadzenia tego procesu, m.in. obowiązek zapewnienia partycypacji społecznej i przeprowadzenia rzetelnych analiz na potrzeby wyznaczenia obszaru zdegradowanego oraz obszaru do rewitalizacji. Zabrakło odniesienia do dwóch istotnych aspektów wdrażania procesów rewitalizacji [Leszczyński i Kadłubowski, 2016, s. 7]. Przede wszystkim w ustawie nie zawarto sztywnych przesłanek wyznaczania obszarów poddawanych rewitalizacji oraz szczegółowych zasad jej prowadzenia, m.in. warunków wyznaczenia tzw. operatora procesów rewitalizacji. Pozostawia to gminom dużą swobodę w kształtowaniu procesu rewitalizacji adekwatnie do potrzeb, ale ta dowolność może jednocześnie negatywnie wpłynąć na jakość procesów rewitalizacji i ich rezultaty. Drugim pominiętym aspektem jest problem finansowania rewitalizacji. Nie ustanowiono w tym zakresie żadnego specjalnego funduszu ani wydzielonego rachunku środków budżetowych, choć zarazem wprowadzono do ustawy szereg elementów procesu rewitalizacji stanowiących zadanie własne gmin, co umożliwia ich finansowanie ze środków publicznych, w tym ze środków unijnych. Powszechność aplikowania o środki europejskie, w tym m.in. na terenie województwa śląskiego, o fundusze z RPO WSL 2014-2020, znajduje także odniesienie do montażu finansowego projektów ujętych w lokalnych programach rewitalizacji, choć ze względu na ograniczoność tych funduszy, finalnie jedynie część projektów uzyska takie wsparcie.

## 2. Charakterystyka procesu opracowywania lokalnego programu rewitalizacji – główne etapy

Zgodnie z obowiązującą ustawą o rewitalizacji [ustawa z dnia 15 października 2015 r.] proces opracowywania lokalnego programu rewitalizacji jest realizowany w dwóch zasadniczych etapach. Pierwszy z nich wiąże się z delimitacją obszarów degradowanych i obszarów do rewitalizacji, zaś drugi – z opracowaniem lokalnego programu rewitalizacji. Integralne zadania wiążące się z realizacją obu etapów przedstawiono w poniższych tabelach.

**Tabela 1.** Przebieg pierwszego etapu opracowywania lokalnego programu rewitalizacji

Nazwa etapu	Zadania do realizacji
Delimitacja obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ustalenie zakresu danych ilościowych i jakościowych niezbędnych do wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji w sferach: społecznej, gospodarczej, funkcjonalno-przestrzennej, technicznej i środowiskowej.</li> <li>2. Wyznaczenie jednostek przestrzennych (terytorialnych) na potrzeby delimitacji obszarów na poziomie dzielnic, ulic, gridów itp.</li> <li>3. Zebranie jak największego zasobu danych ilościowych i jakościowych w podziale na ustalone jednostki przestrzenne (terytorialne).</li> <li>4. Przeprowadzenie delimitacji obszaru zdegradowanego z wykorzystaniem analizy porównawczej zdefiniowanych zjawisk kryzysowych.</li> <li>5. Dodatkowe badania ilościowe i jakościowe oraz działania partycypacyjne (m.in. warsztaty, badania społeczne, spotkania konsultacyjne, spacerowane badania) służące pogłębieniu diagnozy obszaru zdegradowanego w celu wyznaczenia obszaru rewitalizacji.</li> <li>6. Przyrowadzenie delimitacji granic obszaru rewitalizacji.</li> <li>7. Konsultacje społeczne.</li> <li>8. Uwzględnienie wniosków z konsultacji społecznych i ewentualna korekta granic obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji</li> </ol>

**Tabela 2.** Przebieg drugiego etapu opracowywania lokalnego programu rewitalizacji

Nazwa etapu	Zadania do realizacji
1	2
Opracowywanie Lokalnego Programu Rewitalizacji	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pogłębiona diagnoza, tj. zebranie dodatkowych danych ilościowych i jakościowych o obszarze rewitalizacji.</li> <li>2. Działania partycypacyjne (m.in. warsztaty, spotkania konsultacyjne, spacerowane badania i debaty podwórkowe) związane z analizą głównych problemów i potencjałów obszaru do rewitalizacji w aspekcie określenia jego potrzeb rewitalizacyjnych, wizji rewitalizacji i ustalenia jej celu strategicznego oraz celów operacyjnych.</li> <li>3. Zebranie propozycji projektów do lokalnego programu rewitalizacji</li> <li>4. Analiza i ocena propozycji projektów pod kątem ich wpływu na rozwiązanie problemów zdiagnozowanych na obszarze rewitalizacji oraz ich zgodności z oczekiwaniami społeczności lokalnej i celami rewitalizacji.</li> <li>5. Określenie montażu finansowego i harmonogramu wdrażania projektów uwzględnionych w lokalnym programie rewitalizacji.</li> </ol>

cd. tabeli 2

1	2
	6. Określenie komplementarności projektów z dokumentami strategicznymi gminy oraz z innymi projektami inwestycyjnymi i nieinwestycyjnymi realizowanymi na danym obszarze. 7. Wyznaczenie wskaźników rezultatu lokalnego programu rewitalizacji. 8. Określenie sposobu wdrażania programu oraz warunków jego monitoringu, ewaluacji i aktualizacji. 9. Opracowanie pełnego tekstu lokalnego programu rewitalizacji. 10. Konsultacje społeczne. 11. Opiniowanie lokalnego programu przez podmioty i instytucje, których zakres działania wiąże się z wdrożeniem tego dokumentu. 12. Uwzględnienie wniosków z konsultacji społecznych oraz przesłanych opinii innych podmiotów i instytucji. 13. Podjęcie przez lokalny samorząd uchwały o przyjęciu lokalnego programu rewitalizacji

Zebranie szczegółowych danych ilościowych i jakościowych niezbędnych do rzetelnej delimitacji obszaru rewitalizacji napotyka często na liczne bariery. Jedną z nich jest poziom agregacji danych statystycznych dostępnych w oficjalnych rejestrach i bazach. Najczęściej dotyczą one co najwyżej miast czy sołectw, podczas gdy delimitacja obszaru rewitalizacji wymaga z reguły bardziej szczegółowej analizy, np. na poziomie ulic, dzielnic czy okręgów wyborczych. W takiej sytuacji niezbędne jest włączenie w proces pozyskiwania danych wielu podmiotów i instytucji, które mogą dostarczyć informacji bardziej szczegółowych. Najczęściej chodzi o następujące dane:

- dochody mieszkańców (urząd skarbowy),
- zasiłki, uzależnienia, dożywianie, pomoc doraźna (ośrodek pomocy społecznej),
- bezrobocie (powiatowy urząd pracy),
- przestępczość (komenda policji).

Z uwagi na fakt, iż nie wszystkie rodzaje danych wykorzystywanych w delimitacji obszaru rewitalizacji mają charakter ilościowy, uzupełniająco prowadzone są badania jakościowe, które najczęściej łączy się z procesami partycypacji. Chodzi m.in. o takie formy badania opinii interesariuszy lokalnych programów rewitalizacji, jak: spacerki badawcze, debaty podwórkowe, wysłuchanie publiczne itp. Realny poziom zaangażowania mieszkańców, przedsiębiorców czy organizacji pozarządowych w tego typu działania często przesądza o wnikliwości analizy problemów społecznych i innych problemów, które na późniejszym etapie opracowywania programu są wyznacznikiem przyszłych celów rewitalizacji oraz projektów służących wyprowadzeniu obszaru rewitalizacji ze stanu kryzysowego.



Na etapie opracowywania lokalnych programów rewitalizacji jedno z najczęściej zadawanych pytań dotyczy potencjalnych źródeł finansowania projektów rewitalizacyjnych. Zgodnie z wytycznymi, w programie powinny być uwzględniane projekty finansowane zarówno ze środków własnych lokalnych samorządów, jak też ze środków organizacji pozarządowych i środków przedsiębiorców, m.in. jako partnerstwo publiczno-prywatne [Ślebocka, 2016, s. 395]. Wciąż jednak za jedno z kluczowych źródeł finansowania tego typu inwestycji uznawane są fundusze unijne [Ślebocka, 2015, s. 355]. W argumentację tę wpisują się również warunki ubiegania się o unijne wsparcie w wielu konkursach, gdzie w regulaminach znajduje się zapis o wymogu formalnym uwzględnienia aplikującego projektu w lokalnym programie rewitalizacji. Potencjalna możliwość współfinansowania projektów rewitalizacyjnych ze środków unijnych daje szerokie pole do działania wielu projektodawcom. Jednocześnie jednak prawdopodobieństwo realizacji projektów maleje, gdyż tryb konkursowy nie daje gwarancji uzyskania wsparcia. Aktualnie bowiem znacząco wzrosła konkurencja wśród podmiotów ubiegających się o dofinansowanie, a dodatkowo znaczenie podwyższono wymogi wobec projektodawców, na co wskazuje m.in. analiza kryteriów konkursowych. Pojawia się zatem pytanie o efektywność procesów rewitalizacji, opartych na projektach, których znacząca część ubiega się o dofinansowanie z funduszy unijnych dystrybuowanych w trybie konkursowym. Warto jednocześnie zaznaczyć, iż w każdym lokalnym programie rewitalizacji obowiązkowo wyznaczane są wskaźniki rezultatu, tj. pozytywne zmiany wskazujące na stopniowe wyprowadzanie obszaru ze stanu kryzysowego dzięki wdrażanym projektom. Można zatem *ex ante* sformułować tezę, iż wśród wielu czynników, które mają wpływ na efektywność wdrażania lokalnego programu rewitalizacji, znajduje się również skuteczny montaż finansowy projektów, który wyznacza prawdopodobieństwo uzyskania funduszy na realizację projektów rewitalizacyjnych. Realna dostępność środków unijnych na współfinansowanie określonych typów projektów może zatem istotnie rzutować na tempo wyprowadzania obszaru zdegradowanego ze stanu kryzysowego, o ile lokalny program rewitalizacji bazuje na dofinansowaniach z tego źródła.

### **3. Kluczowe kierunki unijnego wsparcia dla procesów rewitalizacji w województwie śląskim na podstawie RPO WSL 2014-2020**

RPO WSL 2014-2020 to jeden z instrumentów finansowych, umożliwiających bezzwrotne dotowanie procesów rewitalizacyjnych, urzeczywistniających się poprzez projekty inwestycyjne i nieinwestycyjne wdrażane na obszarze zdegradowanym. Możliwość wykorzystania dotacji jako źródła finansowania rewi-

talizacji to istotne założenie wielu lokalnych programów rewitalizacji, w których projektem przypisuje się unijne źródła dofinansowania. Wykorzystanie unijnego wsparcia na cele rewitalizacji terenów zdegradowanych powinno zatem prowadzić do osiągnięcia celów rozwojowych regionu, którym podporządkowane jest wydatkowanie funduszy europejskich na określonym obszarze. W województwie śląskim do głównych kierunków unijnego wsparcia procesów rewitalizacyjnych w ramach RPO WSL 2014-2020 można zaliczyć X oś priorytetową, tj. rewitalizację oraz infrastrukturę społeczną i zdrowotną, jak również pozostałą tematykę związaną z wyprowadzaniem ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych. Są to m.in. takie obszary tematyczne, jak wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, poprawa efektywności energetycznej i rozwój gospodarki niskoemisyjnej, ochrona środowiska i efektywne wykorzystanie zasobów, wsparcie dla regionalnego rynku pracy oraz rozwoju kapitału intelektualnego w regionie, włączenie społeczne grup narażonych na marginalizację, wzmocnienie kapitału społecznego oraz potencjału edukacyjnego i infrastruktury edukacyjnej. W tab. 3 scharakteryzowano główne obszary wsparcia procesów rewitalizacyjnych w województwie śląskim za pośrednictwem RPO WSL 2014-2020.

**Tabela 3.** Obszary wsparcia procesów rewitalizacyjnych w województwie śląskim za pośrednictwem RPO WSL 2014-2020

Obszar <i>1</i>	Wsparcie w ramach RPO WSL 2014-2020 <i>2</i>
Rozwiązywanie problemów społecznych	9.1.1-2. Wzmocnienie potencjału społeczno-zawodowego społeczności lokalnych. 9.1.3. Programy aktywnej integracji osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym. 9.2.1-3. Rozwój usług społecznych i zdrowotnych. 9.3.1. Wzmocnienie sektora ekonomii społecznej. 10.2.1-3. Rozwój mieszkalnictwa socjalnego, wspomaganego i chronionego oraz infrastruktury usług społecznych. 10.3.1-4. Rewitalizacja obszarów zdegradowanych. 11.1.3. Wzrost upowszechnienia wysokiej jakości edukacji przedszkolnej. 11.1.4. Poprawa efektywności kształcenia ogólnego. 11.4.1-2. Kształcenie ustawiczne. 12.1. Infrastruktura wychowania przedszkolnego. 12.2. Infrastruktura kształcenia zawodowego
Rozwiązywanie problemów gospodarczych	3.1.1. Tworzenie terenów inwestycyjnych na obszarach typu brownfield. 7.1.1-3. Poprawa zdolności do zatrudnienia osób poszukujących pracy i pozostających bez pracy na obszarach rewitalizowanych. 7.3.1-3. Promocja samozatrudnienia na obszarach rewitalizowanych. 7.4.1-2. Outplacement. 8.1.1-3. Zapewnienie dostępu do usług opiekuńczych nad dziećmi do lat 3. 8.2.1-3. Wsparcie dla przedsiębiorców i ich pracowników w zakresie rozwoju przedsiębiorstwa. 8.3.1. Realizowanie aktywizacji zawodowej poprzez zapewnienie właściwej opieki zdrowotnej

cd. tabeli 3

1	2
Rozwiązywanie problemów przestrzenno-funkcjonalnych i technicznych	4.5.1. Niskoemisyjny transport miejski oraz efektywne oświetlenie. 5.1.1. Gospodarka wodno-ściekowa. 5.3.1. Dziedzictwo kulturowe
Rozwiązywanie problemów środowiskowych	4.3.1-4. Efektywność energetyczna i odnawialne źródła energii w infrastrukturze publicznej i mieszkaniowej. 5.4.2. Ochrona różnorodności biologicznej. 10.4. Poprawa stanu środowiska miejskiego

Poszczególne kierunki dofinansowania działań rewitalizacyjnych w ramach RPO WSL 2014-2020 przypisano do jednego z pięciu obszarów problemowych, którymi zajmuje się rewitalizacja. W RPO WSL 2014-2020 problemy rewitalizacyjne łączy się w pierwszej kolejności z kwestiami społecznymi, wychodząc z założenia, iż proces rewitalizacji powinien koncentrować się właśnie na rozwiązywaniu problemów społecznych, choć często droga do tego wymaga również interwencji w innych sferach, np. gospodarczej czy środowiskowej. Jednocześnie genezą problemów społecznych mogą być również zjawiska kryzysowe w pozostałych sferach, tj. gospodarczej, przestrzenno-funkcjonalnej, technicznej i środowiskowej, powiązanych ze sferą społeczną, np. niedobór miejsc pracy na obszarze zdegradowanym generuje ubóstwo; wysoki poziom tzw. niskiej emisji wpływa niekorzystnie na kondycję zdrowotną mieszkańców; niskie kompetencje zawodowe utrudniają zdobycie atrakcyjnego i trwałego zatrudnienia oraz przyczyniają się do utrwalenia ubóstwa. W wielu sytuacjach rozwiązywanie problemów rewitalizacyjnych wymaga ingerencji w więcej niż jedną z opisanych wyżej sfer.

W Szczegółowym Opisie Priorytetów RPO WSL 2014-2020 wyznaczono tzw. projekty priorytetowe. Można je realizować w ramach poddziałań: 10.3.1, 10.3.2, 10.3.4 Rewitalizacja obszarów zdegradowanych; 9.1. Wzmocnienie potencjału społeczno-zawodowego społeczności lokalnych; 9.2. Rozwój usług społecznych i zdrowotnych. Pozostałe poddziałania z tab. 3 w sposób komplementarny wspierają rewitalizację, poprzez dofinansowanie zadań przyczyniających się do wyprowadzania danego obszaru ze stanu kryzysowego.

Zgodnie z Umową Partnerstwa [2014] i zapisami RPO WSL 2014-2020 w procesie rewitalizacji kluczowe znaczenie odgrywają dwa priorytety inwestycyjne:

- 9i aktywne włączenie, w tym z myślą o promowaniu równych szans oraz aktywnego uczestnictwa i zwiększania szans na zatrudnienie,
- 9iv ułatwianie dostępu do niedrogich, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym.

Pozostałe priorytety inwestycyjne wspierające rewitalizację odnoszą się m.in. do: promowania przedsiębiorczości (3a); wsparcia efektywności energetycznej, inteligentnego zarządzania energią i wykorzystania odnawialnych źródeł energii (4c); dostępu do zatrudnienia dla osób poszukujących pracy i osób biernych zawodowo (8i); pracy na własny rachunek, przedsiębiorczości i tworzenia przedsiębiorstw (8iii); równości mężczyzn i kobiet w dostępie do zatrudnienia, rozwoju kariery, godzenia życia zawodowego i prywatnego oraz promowanie równości wynagrodzeń za taką samą pracę (8iv); przystosowania pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian (8v); aktywnego i zdrowego starzenia się (8vi) oraz inwestycji w kształcenie, szkolenie i szkolenie zawodowe (10a).

Praktycznie we wszystkich poddziałaniach RPO WSL 2014-2020 środki są alokowane w trybie konkursowym. Oznacza to, że aplikujący podmiot nie ma pewności, czy uzyska fundusze na realizację swojego projektu. Część konkursów dotyczących poddziałań z tab. 3 już rozstrzygnięto.

Dla przykładu, w konkursie dotyczącym poddziałania 9.1.5 Programy aktywnej integracji osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, rozstrzygniętym w czerwcu 2016 r. [www 1] wpłynęło 50 projektów, a dofinansowanie uzyskały jedynie 23 projekty (tab. 4). Wyniki tego konkursu potwierdzają generalną tendencję dotyczącą dotacji unijnych. W zależności od warunków konkursu, alokacji środków oraz rodzajów możliwych do dofinansowania zadań i kosztów – poszczególne nabory cieszą się zróżnicowanym zainteresowaniem, jednakże praktycznie zawsze wartość złożonych projektów przekracza wysokość dostępnych środków. Oznacza to, iż część zadań pozostanie bez dofinansowania i nie będzie mogła zostać zrealizowana przez projektodawców przy wykorzystaniu dotacji, a w praktyce nie zostanie w ogóle wdrożona, co z pewnością nie pozostanie bez wpływu na osiągnięcie celów lokalnych programów rewitalizacji.

**Tabela 4.** Lista dofinansowanych projektów i projektodawców, którzy uzyskali dofinansowanie w konkursie z poddziałania 9.1.5 Programy aktywnej integracji osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym RPO WSL 2014-2020

Lp.	Tytuł projektu	Pełna nazwa wnioskodawcy
1	2	3
1	Sami Możemy – Kompleksowy Program Integracji Chorych na SM i ich rodzin	ŚLĄSKIE STOWARZYSZENIE CHORYCH NA SM SEZAM
2	Aktywna integracja osób niesłyszących	FUNDACJA ROZWOJU REGIONALNEGO VIRIBUS UNITIS
3	Centrum Integracji Społecznej w Żywcu	ŻYWIECKA FUNDACJA ROZWOJU
4	Rozwiń skrzydła. Daj sobie szansę na zmianę	BIELSKIE STOWARZYSZENIE ARTYSTYCZNE „TEATR GRODZKI”

cd. tabeli 4

1	2	3
5	BESKIDY na TAK!	FUNDACJA ROZWOJU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI SPOŁECZNEJ BYĆ RAZEM
6	Triathlon możliwości: integracja, edukacja, praca	TOWARZYSTWO POMOCY IM. ŚW. BRATA ALBERTA
7	Gliwicki pakON II	DOLUK-ŚWIERCZEK MIRELLA MDS CENTRUM WSPARCIA BIZNESOWEGO
8	Klub Integracji Społecznej w Raciborzu	STOWARZYSZENIE PERSONA NA RZECZ PROMOCJI I OCHRONY ZDROWIA PSYCHICZNEGO Z SIEDZIBĄ W RACIBORZU
9	Program wsparcia dla osób długotrwale bezrobotnych i niepełnosprawnych w Klubie Integracji Społecznej	ŁUKASZ GOŁĘBIEWSKI – INTEREGO – SZKOLENIA, DORADZTWO, TERAPIA
10	Doradztwo i Praca dla Niepełnosprawnych	KATOLICKIE STOWARZYSZENIE NIEPEŁNOSPRAWNYCH W BYTOMIU
11	Biuro Aktywizacji Społecznej. Skuteczna aktywizacja zawodowa i społeczna osób z niepełnosprawnością oraz osób z otoczenia osób z niepełnosprawnością	FUNDACJA WIDZIALNI
12	Niepełnosprawni pełnowartościowi na rynku pracy	STOWARZYSZENIE PRZYJACIÓŁ ZAMECZKA
13	Kino Marzenie – Twoje marzenie o pracy stanie się realne	SPÓŁDZIELNIA SOCJALNA „KINO MARZENIE”
14	Wyjdźmy z domu, razem pokonajmy bariery! – aktywizacja społeczno-zawodowa osób niepełnosprawnych z terenu powiatu mikołowskiego	C.M.T. SPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ
15	SKILLS – skuteczna, kompleksowa, indywidualna lokata w lepszą samodzielność osób z niepełnosprawnościami w powiecie pszczyńskim i mikołowskim	PSZCZYŃSKA ORGANIZACJA WSPÓŁPRACY, EKSPRESJI I ROZWOJU
16	Synergia społeczna w gminie Jasienica	FUNDACJA CHARYTATYWNA PRZY PARAFII RZYMSKOKATOLICKIEJ NAJŚWIĘTSZEGO SERCA PANA JEZUSA „POMÓŻMY UBOGIM” W BIERACH
17	Niepełnosprawni – pełnosprawni kompetencjami. Kompleksowy program aktywizacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych z Podbeskidzia	EDUKACYJNE CENTRUM BIZNESU SPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ
18	Menadżer życia edycja 2	POLSKI KOMITET POMOCY SPOŁECZNEJ Śląski Zarząd Wojewódzki w Katowicach
19	„Krok do samodzielności” – aktywizacja osób niepełnosprawnych umysłowo i ich opiekunów	GALICYJSKA FUNDACJA „WSPARCIE, INTEGRACJA, ROZWÓJ”
20	Stop wykluczeniu społecznemu – aktywizacja społeczno-zawodowa mieszkańców Bielska-Białej	FUNDACJA AKTYWNOŚCI SPOŁECZNEJ „ZŁOTE ŁANY”
21	USKRZYDLAMY! Partnerstwo ku przyszłości	STOWARZYSZENIE POMOCY DZIECIOM I MŁODZIEŻY „DOM ANIOŁÓW STRÓŻÓW”
22	Wzmocnienie potencjału Centrów Integracji Społecznej na terenie Miasta Częstochowy	FUNDACJA INTEGRACJI SPOŁECZNEJ „FENIKS”
23	Centrum Aktywizacji Zawodowej w Sławkowie	SPÓŁDZIELNIA SOCJALNA „OPOKA:

Źródło:[www 2].

#### 4. Finansowanie projektów rewitalizacyjnych z wykorzystaniem środków unijnych – wnioski z badań

Przedstawiona powyżej teza, związana z prognozowanym wpływem źródeł finansowania lokalnego programu rewitalizacji na stopień osiągnięcia jego celów była przesłanką do analizy opracowanych zgodnie z obowiązującą ustawą jedenastu lokalnych programów rewitalizacji, uchwalonych w województwie śląskim do 31 grudnia 2016 r.<sup>1</sup> Przedmiotem badań była analiza planowanych zadań rewitalizacyjnych w podziale na projekty inwestycyjne i nieinwestycyjne oraz analiza potencjalnych źródeł ich finansowania w podziale na środki własne i obce źródła finansowania, ze szczególnym uwzględnieniem środków Unii Europejskiej, w tym RPO WSL 2014-2020. O ile było to możliwe (z uwagi na różny zakres informacji zawartych w lokalnych programach rewitalizacji) próbowano również zidentyfikować te obszary tematyczne, które najczęściej są wskazywane jako projekty ubiegające się o dofinansowanie w ramach RPO WSL 2014-2020. Zgodnie ze sformułowaną wyżej tezą, prawdopodobieństwo uzyskania funduszy na realizację projektów rewitalizacyjnych ma istotny wpływ na powodzenie lokalnego programu rewitalizacji. O ile bowiem nie powiodą się starania o unijne wsparcie, konieczne jest zabezpieczenie innych środków na sfinansowanie tych projektów, gdyż w przeciwnym wypadku zagrożona będzie skuteczna realizacja lokalnego programu rewitalizacji. Najczęściej alternatywne finansowanie odwołuje się do środków własnych projektodawców, jednakże deklaracja ich przeznaczenia na projekty rewitalizacyjne nie jest automatycznie równoznaczna z późniejszym wykorzystaniem na ten cel. Analizę planowanego dofinansowania inwestycyjnych oraz nieinwestycyjnych projektów rewitalizacyjnych ze środków Unii Europejskiej, w tym ze środków RPO WSL 2014-2020, przedstawiono w tab. 5.

Jak wynika z tab. 5, w poszczególnych lokalnych programach rewitalizacji występuje duże zróżnicowanie w liczbie projektów rewitalizacyjnych oraz w sposobie ich finansowania. Czynniki kształtujące liczbę i zakres projektów to m.in.:

- potrzeby rewitalizacyjne interesariuszy,
- wielkość obszaru do rewitalizacji,
- dostępność środków zewnętrznych na różnego typu projekty rewitalizacyjne,

---

<sup>1</sup> Lokalne programy rewitalizacji opracowane zgodnie z nową ustawą [ustawa z dnia 15 października 2015 r.] były tworzone od 2016 r., jednakże do końca 2016 r. zaledwie jednaście gmin sfinalizowało ten proces.

- wielkość budżetu środków własnych przeznaczonych na wdrożenie lokalnego programu rewitalizacji,
- zakres partycypacji społecznej i aktywność interesariuszy w typowaniu projektów rewitalizacyjnych.

**Tabela 5.** Montaż finansowy projektów w lokalnych programach rewitalizacji w województwie śląskim zatwierdzonych do grudnia 2016 r. – wybrane dane

Lp.	Miasto / liczba mieszkańców	Charakterystyka projektów rewitalizacyjnych ujętych w lokalnym programie rewitalizacji (w szt.)				
		razem wszystkie projekty	odsetek projektów inwestycyjnych	odsetek projektów nieinwestycyj- nych	odsetek wszystkich projektów z dofinansowaniem unijnym	odsetek wszystkich projektów z dofinansowa- niem ze środków RPO WSL 2014-2020
1	Ruda Śląska	60	83%	17%	92%	22%
2	Dąbrowa Górnicza	52	84,6%	15,4%	64%	64%
3	Bielsko-Biała	65	66,2%	33,8%	66%	17%
4	Katowice	114	73%	27%	56%	39%
5	Rydułtowy	23	34%	65%	61%	57%
6	Mysłowice	20	50%	50%	85%	80%
7	Lipowa	12	58%	42%	83%	75%
8	Wodzisław Śląski	29	35%	65%	45%	35%
9	Orzesze	19	58%	42%	74%	68%
10	Zabrze	54	66%	34%	87%	80%
11	Siemianowice Śląskie	28	68%	32%	71%	35%

Z punktu widzenia celów rewitalizacji, szczególnie wartościowe są projekty nieinwestycyjne, typu „ludzie dla ludzi”, skierowane do różnych grup interesariuszy procesów rewitalizacji i realizowane przy ich udziale. Projekty te generują jednak głównie odroczone w czasie efekt niematerialny, przejawiający się najczęściej zmianą postaw, zachowań, eliminacją negatywnych zjawisk społecznych i zjawisk komplementarnych w sferze gospodarczej, przestrzenno-funkcjonalnej, technicznej i środowiskowej – o ile termin ich realizacji pozwoli na uzyskanie takich efektów. Tymczasem w praktyce, typując projekty do programu, za jedno z kryteriów weryfikacji często przyjmuje się szybkość uzyskania rezultatów. Stąd też projekty inwestycyjne, nastawione na modernizację, remont, rozbudowę czy inne działania dotyczące infrastruktury oraz przynoszące szybkie, spektakularne rezultaty są pożądane zarówno przez samorządy, jak też innych interesariuszy rewitalizacji. Wśród ocenianych gmin występują także

istotne różnice w proporcjach pomiędzy projektami inwestycyjnymi i nieinwestycyjnymi. W większych miastach z reguły dominują projekty inwestycyjne (np. Dąbrowa Górnicza, Ruda Śląska, Katowice, Bielsko-Biała), w mniejszych miastach i gminach wiejskich ta proporcja zmienia się nieco na korzyść projektów nieinwestycyjnych. W Rydułtowach oraz Wodzisławiu Śląskim proporcja pomiędzy projektami inwestycyjnymi i nieinwestycyjnymi wynosi około 1:3, co można uznać za dobry przykład dla innych samorządów, wskazujący na zrozumienie istoty obecnego podejścia do rewitalizacji. Doświadczenia własne autorki, związane z przygotowaniem około 50 różnego typu działań partycypacyjnych dotyczących programów rewitalizacji, potwierdzają, że do programów zgłaszane są głównie projekty inwestycyjne, które koncentrują się na zmianach w infrastrukturze. Wynika to z kilku powodów. Jednym z nich jest powszechne wciąż kojarzenie rewitalizacji ze zmianami na obszarach przemysłowych, co z reguły wiąże się z inwestycjami w infrastrukturę. Kolejnym powodem jest nacisk różnych środowisk lokalnych, aby koncentrować się na inwestycjach w infrastrukturę, gdzie efekty działań są jednoznaczne i bezpośrednie. Nawet szerokie działania informacyjno-promocyjne adresowane do interesariuszy często nie są w stanie zmienić skoncentrowanego na kwestiach technicznych podejścia do procesów rewitalizacji, tym bardziej, iż w wielu przypadkach trudno w podobnie jednoznaczny sposób wskazać możliwości rozwiązania problemów społecznych. Warto jednak zaznaczyć, iż każdy lokalny program rewitalizacji powinien stanowić rezultat głębokiej diagnozy problemów i potrzeb, w związku z czym trudno wskazać uniwersalny wzorzec optymalnych rozwiązań jeśli chodzi o projekty rewitalizacyjne.

Analiza lokalnych programów rewitalizacji przedstawionych w tab. 5 potwierdza, że każda z jedenastu gmin preferuje unijne źródła dofinansowania swoich projektów. W najmniejszym stopniu ma to miejsce w przypadku Wodzisławia Śląskiego (45% projektów), a w największym – w przypadku Rudy Śląskiej (92%). Wykorzystanie unijnego dofinansowania na cele realizacji projektów rewitalizacyjnych jest bardzo korzystne, m.in. z uwagi na bezzwrotność dotacji i wymóg rzetelnego, kompleksowego przygotowania projektów, co porządkuje proces zarządzania nimi na etapie wdrażania i osiągnięcia celów. Jednocześnie unijna dotacja jako źródło finansowania projektu rewitalizacyjnego niesie szereg zagrożeń, które należy wziąć pod uwagę. Najważniejsze z nich to:

- brak pewności uzyskania dofinansowania,
- niewielkie możliwości dostosowania zadań i rodzajów kosztów kwalifikowanych w projekcie unijnym do zakresu konkretnych projektów rewitalizacyjnych,
- niska elastyczność procesu wdrażania projektu,



- konieczność utrzymania trwałości projektu przez wymagany okres czasu, np. 3 lata, 5 lat,
- rutynowe standardy wdrażania projektów, ukierunkowane na rozliczenie unijnej dotacji.

Najistotniejszym z opisanych wyżej zagrożeń jest realne ryzyko braku dofinansowania wielu wartościowych projektów, które współkonkurują ze sobą w naborach wniosków do programów unijnych. Analiza czynników ryzyka przy wdrażaniu programów rewitalizacji wskazuje, iż brak możliwości sfinansowania działań stanowi jedno z kluczowych zagrożeń, które przekreślają szansę osiągnięcia zaplanowanych celów. A zatem racjonalne podejście do projektowania procesów rewitalizacyjnych musi uwzględniać dywersyfikację finansową źródeł finansowania, a także zdefiniowanie w przypadku każdego projektu alternatywnego sposobu pozyskania środków w stosunku do podstawowego montażu finansowego uwzględnionego w programie.

Programem wspierającym rewitalizację jest m.in. RPO WSL 2014-2020, w którym zawarto szereg możliwości dotowania działań rewitalizacyjnych (tab. 3). W każdym z analizowanych lokalnych programów rewitalizacji uwzględniono jako źródło dofinansowania RPO WSL 2014-2020, przeciętnie w odniesieniu do 52% wszystkich projektów. W przypadku Zabrze i Mysłowic spodziewane dofinansowanie z tego programu dotyczy aż 80% projektów. Odwrotny trend zidentyfikowano w Bielsku-Białej i Rudzie Śląskiej, gdzie projektów planowanych do dofinansowania z RPO WSL 2014-2020 jest zaledwie około 20%. Miasta i gminy wiejskie, które w znaczącym stopniu planują oprócz proces rewitalizacji na unijnym dofinansowaniu powinny brać pod uwagę ewentualność negatywnej oceny wniosku lub inne okoliczności nie uzyskania dofinansowania (np. wyczerpanie się puli dostępnych środków). Przykładem może być wspomniany nabór do poddziałania 9.1.5 RPO WSL 2014-2020, gdzie wsparcie otrzymało jedynie 46% projektów. Nie jest to sytuacja odosobniona i wskazuje na potrzebę poszukiwania alternatywnych źródeł finansowania projektów rewitalizacyjnych. Efektywność wdrażania lokalnego programu rewitalizacji wymaga zatem, aby w przypadku źródeł finansowania, których pozyskanie nie jest pewne (np. RPO WSL 2014-2020), z odpowiednim wyprzedzeniem poszukać innych środków, a także określić minimalny pakiet projektów, które powinny zostać wdrożone (nawet ze środków własnych), jeśli chce się uzyskać oczekiwany efekt. Kluczowym problemem jest również tematyka projektów. Nie każdy projekt może w podobnym zakresie liczyć na alternatywne dofinansowanie z różnego typu programów. Jako przykład można wskazać projekty adresowane do seniorów, które w innym zakresie są dotowane z RPO WSL 2014-2020, w innej postaci

z programów ministerialnych np. ASOS czy FIO, a w jeszcze innej formie np. z programu Erasmus. Proces aplikowania do alternatywnych źródeł dofinansowania wymaga z reguły przebudowy projektu, przynajmniej pod kątem rodzaju kwalifikowanych działań i formy ich realizacji (samodzielnie lub w partnerstwie) oraz wysokości dofinansowania i planowanych celów.

Mając na uwadze efektywność wdrażania lokalnych programów rewitalizacji, należy jednakże dążyć do określenia możliwie szerokiego wachlarza źródeł dofinansowania.

Analiza jedenastu zatwierdzonych do końca 2016 r. lokalnych programów rewitalizacji wskazuje, iż projekty rewitalizacyjne dotyczą praktycznie wszystkich obszarów tematycznych, które ujęte są w RPO WSL 2014-2020. Trudno w tej chwili przesądzać, jaka część tych projektów realnie będzie możliwa do sfinansowania ze środków RPO WSL 2014-2020, gdyż sukcesywnie zatwierdzane są kolejne lokalne programy rewitalizacji i grupa potencjalnych beneficjentów tych funduszy szybko się powiększa. Sytuacja ta z pewnością zaważy na wykonalności programów rewitalizacji, o ile lokalne samorządy i inni beneficjenci nie podejmą działań zmierzających do oszacowania ryzyka braku środków na ich wdrożenie i szybkiego zabezpieczenia alternatywnych źródeł ich pozyskania.

Wydaje się, iż ścisłe powiązanie lokalnych programów rewitalizacji z wdrażaniem RPO WSL 2014-2020 doprowadziło w dużym stopniu do podporządkowania ujętych tam projektów potencjalnym, unijnym źródłom dofinansowania, co zapewne odbiło się również na zawartości merytorycznej tych dokumentów. Innym czynnikiem, który sprzyjał ukierunkowaniu lokalnych programów rewitalizacji na typy projektów zawarte w RPO WSL 2014-2020 jest relatywnie niska wiedza o istocie procesów rewitalizacji społecznej. Wykreowane w procesie opracowywania programów rozwiązania stanowią bowiem wypadkową problemów i potrzeb interesariuszy rewitalizacji oraz pomysłów na rozwiązanie tych problemów i zaspokojenie tych potrzeb. Warto dodać, iż problemem może być również niska podatność społeczeństwa na innowacyjne, a nawet eksperymentalne propozycje rozwiązań problemów rewitalizacyjnych, którym trudno znaleźć akceptację w tradycyjnych środowiskach.

## **Podsumowanie**

Lokalny program rewitalizacji to istotne narzędzie wdrażania na obszarach zdegradowanych strategicznych zmian, które pozwalają pokonywać zjawiska kryzysowe w różnych sferach, a urzeczywistniają się poprzez projekty spełniające cele rewitalizacji. Obowiązująca aktualnie metodyka przygotowania lokal-

nych programów rewitalizacji kładzie duży nacisk na kompleksową diagnozę problemów, które powinny być rozwiązywane przy udziale społeczności lokalnej i innych interesariuszy zmian oczekiwanych na obszarach zdegradowanych. Wysoki poziom partycypacji społecznej w przygotowywaniu programów rewitalizacji skutkuje przeważnie dużą liczbą zgłaszanych projektów, na których realizację oczekuje społeczność lokalna i które nie zawsze wpisują się w ideę rewitalizacji. Jednym z kluczowym problemem procesów rewitalizacyjnych jest brak wyraźnie zdefiniowanego funduszu, umożliwiającego sfinansowanie tego typu projektów. W tej sytuacji większość samorządów deklaruje wdrażanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych ze środków unijnych, m.in. RPO WSL 2014-2020. W wyniku przeprowadzonych badań jakościowych, którymi objęto 11 lokalnych programów rewitalizacji uchwalonych w województwie śląskim do 31 grudnia 2016 r., zaobserwowano liczbową przewagę przedsięwzięć inwestycyjnych nad projektami o charakterze nieinwestycyjnym. Nie jest to tendencja korzystna, która wskazuje na dominujące infrastrukturalne podejście do tego zagadnienia. Ponadto zidentyfikowano relatywnie duży stopień uzależnienia projektowanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych od dofinansowania ze środków Unii Europejskiej, m.in. RPO WSL 2014-2020. W przypadkach niektórych programów sięgał on nawet 80%. Wskazuje to na bezpośrednią istotną zależność wdrożenia projektów rewitalizacyjnych od pozyskanego dofinansowania ze środków unijnych. Sytuacja ta generuje ryzyko ewentualnych trudności w osiągnięciu celów rewitalizacji, o ile aplikujący projektodawcy nie uzyskają oczekiwanego wsparcia. Do pozyskiwania środków na rewitalizację z RPO WSL 2014-2020 zachęca z pewnością szeroki zakres dopuszczalnych działań, które wpisują się w wiodące sfery problemów obszarów zdegradowanych. Jednocześnie ogromna skala potrzeb, jakie w tym zakresie występują na terenie województwa śląskiego wskazuje na konieczność podejmowania działań zaradczych, umożliwiających efektywne wdrażanie priorytetowych projektów rewitalizacyjnych. Postępowanie samorządów w tym zakresie powinno zasadniczo się opierać na:

1. Zapewnieniu w lokalnym programie rewitalizacji dywersyfikacji źródeł finansowania, z uwzględnieniem środków własnych i różnego typu funduszy zewnętrznych.
2. Oszacowaniu ryzyka braku środków na wdrożenie kluczowych projektów rewitalizacyjnych.
3. Zdefiniowaniu alternatywnych źródeł finansowania kluczowych projektów rewitalizacyjnych.

Jak wspomniano wyżej, zapewnienie dywersyfikacji źródeł finansowania projektów obniża ryzyko braku środków na wdrożenie programu rewitalizacji.

Takie podejście pozwala też dopasować skalę przedsięwzięć rewitalizacyjnych do możliwości budżetowych lokalnego samorządu, co znajduje także odzwierciedlenie w wieloletniej prognozie finansowej.

Drugie działanie powinno dotyczyć przede wszystkim tych projektów, które mają kluczowe znaczenie dla celów rewitalizacji. W przypadku każdego z takich przedsięwzięć należy m.in. porównać dostępną alokację z potrzebami własnymi oraz zidentyfikowanymi potrzebami innych samorządów w regionie, a następnie oszacować prawdopodobieństwo pozyskania środków. Ustalenie szans na zdobycie dotacji następuje w drodze analizy kryteriów oceny projektów w danym konkursie. Na dalszych etapach konieczne jest podjęcie działań zmierzających do optymalnego przygotowania wniosku aplikacyjnego, jak też do zapewnienia maksymalnego stopnia gotowości projektu do realizacji przed złożeniem wniosku. Chodzi o staranne przygotowanie dokumentacji aplikacyjnej ukierunkowanej na zdobycie maksymalnej liczby punktów w ocenianych kategoriach, co zwiększa szanse na uzyskanie wsparcia.

Trzecie działanie może być realizowane równoległe z drugim lub o jego zakończeniu, w przypadku niepowodzenia w staraniach o dotację. Polega ono na szeroko zakrojonym doborze alternatywnych źródeł finansowania kluczowych projektów rewitalizacyjnych, nie tylko z wykorzystaniem funduszy unijnych, ale również instrumentów zwrotnych, partnerstwa publiczno-prywatnego, wolontariatu czy środków prywatnych. Identyfikacja alternatywnych możliwości pokrycia kosztów projektu jest dobrym przykładem zarządzania ryzykiem we wdrażaniu programu rewitalizacji i powinna być szeroko upowszechniana wśród samorządów.

Ostateczna ocena skuteczności wdrażania procesów rewitalizacji przy wykorzystaniu środków z RPO WSL 2014-2020 będzie możliwa dopiero po wdrożeniu projektów, które uzyskają dofinansowanie z tego funduszu do roku 2020 i analizie dalszych losów tych przedsięwzięć, które nie otrzymają takiego wsparcia. Częściowy obraz sytuacji będzie również możliwy do oceny a podstawie cyklicznych ewaluacji lokalnych programów rewitalizacji, które będą przeprowadzane w kolejnych latach ich wdrażania. Ten problem badawczy autorka zamierza podjąć w kolejnych publikacji o podobnej tematyce.

## Literatura

- Borsa M. (2016), *Proces uspołecznienia rewitalizacji*, „Przegląd Komunalny”, tom 6, s. 62-66.
- Domański B., Gwosdz K. (2010), *Spojrzenie na problemy rewitalizacji miast w Polsce* [w:] Z. Ziobrowski, W. Jarczewski (red.), *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków, s. 45-55.

- Fitzgerald J., Leigh N.G. (2002), *Economic Revitalization: Cases and Strategies for City and Suburb*, Sage, Teller Road.
- Hoff M. (1998), *Sustainable Community Development: Studies in Economic, Environmental, and Cultural Revitalization*, CRC Press, New York.
- Jeżak J. (2016), *Diagnoza i program rewitalizacji*, „Przegląd Komunalny”, tom 6, s. 55-57.
- Leszczyński M., Kadłubowski J. (2016), *Ustawa o rewitalizacji – praktyczny komentarz. Stan prawny na dzień 11 maja 2016 r.*, Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa Departament Polityki Przestrzennej, Warszawa.
- Mironowicz I., Ossowicz T. (2005), *Metodologia badania degradacji obszarów o funkcjach metropolitalnych* [w:] Parteka T. (red.), *Transformacja zdegradowanych struktur przestrzennych metropolii polskich*, Biuletyn KPZK PAN, Warszawa, s. 101-121.
- NIK o rewitalizacji zdegradowanych obszarów miast (2016), <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-rewitalizacji-zdegradowanych-obszarow-miast-0916.html> (dostęp: 12.08.2017).
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, Dziennik Urzędowy UE L 371 z 27.12.2006, <https://www.arp.gda.pl/plik,3114,sprostowanie-do-rozporzadzenia-komisji-1828-8-12-2008-dot-efrr-efs-fs.pdf> (dostęp: 10.01.2017).
- Strzelecka E. (2011), *Rewitalizacja miast w kontekście zrównoważonego rozwoju*, „Budownictwo i Inżynieria Środowiska”, nr 2(4), s. 661-668.
- Ślebocka M. (2015), *Finansowy aspekt koncepcji rewitalizacji miast w świetle założeń do projektu ustawy o rewitalizacji*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 395, s. 355-363.
- Ślebocka M. (2016), *Rola i znaczenie PPP w finansowaniu przedsięwzięć rewitalizacyjnych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 437, s. 464-472.
- Umowa Partnerstwa 2014-2020. Wspólna Lista Wskaźników Kluczowych 2014-2020 – katalog definicji dla Celów Tematycznych finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności oraz dla pomocy technicznej (2014), Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2014-2020, [https://rpo.slaskie.pl/dokument/umowa\\_partnerstwa\\_2014\\_2020\\_\\_\\_wspolna\\_lista\\_wskaznikow\\_kluczowych\\_2014\\_2020](https://rpo.slaskie.pl/dokument/umowa_partnerstwa_2014_2020___wspolna_lista_wskaznikow_kluczowych_2014_2020) (dostęp: 10.01.2017).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz.U. 2015, poz. 1777, [http://orka.sejm.gov.pl/proc7.nsf/ustawy/3594\\_u.htm](http://orka.sejm.gov.pl/proc7.nsf/ustawy/3594_u.htm) (dostęp: 10.01.2017).
- Zarząd Województwa Śląskiego (2016), Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego 2014-2020, Katowice, <https://rpo.slaskie.pl/file/download/1101> (dostęp: 12.08.2017).

---

*Zasady wsparcia rewitalizacji w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 (2015), Załącznik do Uchwały z dnia 29 grudnia 2015 r. nr 2483/83/V/2015 Zarządu Województwa Śląskiego, [https://rpo.slaskie.pl/dokument/zasady\\_wsparcia\\_rewitalizacji\\_w\\_ramach\\_rpo\\_wsl\\_2014\\_2020](https://rpo.slaskie.pl/dokument/zasady_wsparcia_rewitalizacji_w_ramach_rpo_wsl_2014_2020) (dostęp: 10.01.2017).*

[www 1] <http://rpo.slaskie.pl/lsi/nabor/42> (dostęp: 10.01.2017).

[www 2] [www.slaskie.pl](http://www.slaskie.pl) (dostęp: 10.01.2017).

#### **LOCAL REVITALIZATION PROGRAM AS A STRATEGIC FINANCING FACILITY OF CHANGES IN THE DEGRADED AREAS BASED ON EU FUNDS**

**Summary:** The paper presents different aspects of development the local revitalization program in relation to The Revitalization Act, in force since 2015. The aim of the study is to determine the dependence of revitalization processes in the local government units from EU support. The author has conducted study of revitalization programmes that have been enacted in Silesia province until the end of 2016, focused primarily on the assessment of the scope of the expected EU support from the Regional Operational Programme of Silesia 2014-2020. The final section presents the conclusions and recommendations concerning the implementation of revitalization programs using EU funds.

**Keywords:** public management, development management, revitalization, degraded area, state of emergency.