2013

# RAPORT EWALUACYJNY

## Ocena oraz wyznaczenie pożądanych kierunków działań rewitalizacyjnych realizowanych w ramach Priorytetu IX RPO WD „Odnowa zdegradowanych obszarów miejskich na terenie Dolnego Śląska” (Miasta)

**Zamawiający:**
Urząd Marszałkowski
Województwa Dolnośląskiego

DOLNY ŚLĄSK

*Wybrzeże Słowackiego 12-14*
*50-411 WROCŁAW*

**Wykonawca:**

ekovert

*ul. Średzka 39/lok. 1*
*54-001 WROCŁAW*

PROGRAM REGIONALNY
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

DOLNY ŚLĄSK

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO

*Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej - Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz ze środków Samorządu Województwa Dolnośląskiego w ramach Pomocy Technicznej Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013*

**INDEKS SKRÓTÓW 3**

**1. WPROWADZENIE 4**

**2. STRESZCZENIE RAPORTU EWALUACYJNEGO 6**

**2.1. STRESZCZENIE W JĘZYKU POLSKIM 6**
**2.2. STRESZCZENIE W JĘZYKU ANGIELSKIM 8**

**3. OPIS WYNIKÓW BADANIA, ICH ANALIZY I INTERPRETACJE 11**

**3.1. OCENA REALIZACJI CELÓW RPO WD ORAZ PRIORYTETU 9 „MIASTA" PRZY POMOCY LPR I PROJEKTÓW OBJĘTYCH BADANIEM 11**
**3.2. OCENA I WERYFIKACJA ZAŁOŻEŃ DOTYCZĄCYCH PROGRAMOWANIA I WDRAŻANIA ROZWIĄZAŃ STOSOWANYCH W FINANSOWANIU ODNOWY MIEJSKIEJ ORAZ OGÓLNYCH ZAŁOŻEŃ/CELÓW DOT. REWITALIZACJI 21**
3.2.1. OCENA I WERYFIKACJA DZIAŁAŃ IZ RPO WD PRZYJĘTYCH PRZEZ IZ RPO WD W PRIORYTECIE 9 „MIASTA" 21
**3.3. OCENA ZARZĄDZANIA I WDRAŻANIA LOKALNYCH PROGRAMÓW REWITALIZACJI W MIASTACH POWYŻEJ 10 TYS. MIESZKAŃCÓW 31**
**3.4. OCENA DZIAŁAŃ PODJĘTYCH W MIASTACH PONIŻEJ 10 TYS. MIESZKAŃCÓW 38**
**3.5. OCENA SYTUACJI PROBLEMOWYCH W PRIORYTECIE 9 „MIASTA" 40**
3.5.1. OCENA PROBLEMÓW JAKIE NAPOTKALI BENEFICJENCI PODCZAS WDRAŻANIA DZIAŁANIA 9.1 40
3.5.2. OCENA PRZYCZYN BRAKU APLIKOWANIA NIEKTÓRYCH MIAST PONIŻEJ 10 TYSIĘCY MIESZKAŃCÓW 40
**3.6. TYPY PROJEKTÓW REALIZOWANE W RAMACH LOKALNYCH PROGRAMÓW REWITALIZACJI I ICH OCENA ZE WZGLĘDU NA SKUTECZNOŚĆ W REALIZACJI ZAŁOŻEŃ REWITALIZACYJNYCH 43**
**3.7. OCENA SPOŁECZNEGO WYMIARU PROWADZONYCH W RAMACH PRIORYTETU 9 DZIAŁAŃ REWITALIZACYJNYCH 46**
3.7.1. REALIZACJA PROJEKTÓW SPOŁECZNYCH BĘDĄCYCH INTEGRALNĄ CZĘŚCIĄ LPR-ÓW ORAZ IDENTYFIKACJA PROJEKTÓW SPOŁECZNYCH NIEUJĘTYCH W LPR, A MAJĄCYCH ŚCISŁY ZWIĄZEK Z JEGO CELAMI 46
3.7.2. OCENA PORÓWNAWCZA TRWAŁOŚCI ODDZIAŁYWAŃ I ZASADNOŚCI PODJĘTYCH INTERWENCJI POMIĘDZY DZIAŁANIAMI INFRASTRUKTURALNYMI PRZEWIDZIANYMI DO REALIZACJI W PRIORYTECIE 9 A DZIAŁANIAMI MIĘKKIMI FINANSOWANYMI Z INNYCH ŹRÓDEŁ, IDENTYFIKACJA MECHANIZMÓW MOBILIZUJĄCYCH I DEMOBILIZUJĄCYCH DO REALIZACJI PROJEKTÓW SPOŁECZNYCH 50

**4. WNIOSKI I REKOMENDACJE WYNIKAJĄCE Z BADANIA 56**

**5. ZAŁĄCZNIKI 67**

**5.1. SPIS PYTAŃ BADAWCZYCH Z PRZYPORZĄDKOWANIEM DO STRON W RAPORCIE 67**
**5.2. WYCIĄG Z ANALIZY PORÓWNAWCZEJ (BENCHMARKING) 69**
5.2.1. PODSTAWOWE PODOBIEŃSTWA I RÓŻNICE POMIĘDZY ANALIZOWANYMI WOJEWÓDZTWAMI 69
5.2.2. DOBRE I ZŁE PRAKTYKI WYNIKAJĄCE Z DOŚWIADCZEŃ INNYCH KRAJÓW 70

# INDEKS SKRÓTÓW

| | |
|---|---|
| **UMWD** | Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego |
| **RPO WD** | Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013 |
| **IZ RPO** | Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym |
| **URPO** | Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego |
| **LPR** | Lokalny Program Rewitalizacji |
| **POKL** | Program Operacyjny Kapitał Ludzki |
| **JST** | Jednostka Samorządu Terytorialnego |
| **PROW** | Program Rozwoju Obszarów Wiejskich |
| **MRR** | Ministerstwo Rozwoju Regionalnego |
| **EFRR** | Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego |
| **EFS** | Europejski Fundusz Społeczny |
| **OPS** | Ośrodek Pomocy Społecznej |
| **BIP** | Biuletyn Informacji Publicznej |

# 1. WPROWADZENIE

Rewitalizacja jest pojęciem pod którym kryje się szeroki wachlarz przedsięwzięć, w zamierzeniu prowadzących do głębokich, pozytywnych przemian zarówno w sferze gospodarczej, przestrzennej jak i społecznej. Podejmowane działania mają docelowo zwiększyć szanse rozwojowe miast oraz poprawić jakość życia ich mieszkańców poprzez kompleksowe przekształcenia części przestrzeni miejskiej zachowując dziedzictwo materialne i duchowe, a także zasady zrównoważonego rozwoju.

W prawidłowo pojmowanej rewitalizacji podejmowane interwencje dotyczą zarówno sfery inwestycyjnej jak i społecznej. Podział ten można bardziej uszczegółowić. Sfera inwestycyjna skupia się na odnowie i remontach zniszczonej oraz zaniedbanej infrastruktury, budynków i innych budowli architektonicznych. W ramach ww. sfery można wyróżnić część przestrzenną obejmującą miejsca publiczne, parki, skwery itp. oraz konserwację zabytków (niestety bardzo często myloną z rewitalizacją). Sfera społeczna obejmuje wszelkie działania prowadzące do rozwiązania problemów lokalnych społeczności takich jak patologie, nierówności i wykluczenia społeczne, wysoki stopień przestępczości, niski poziom edukacji itd. W skład ww. sfery włączono również różnego rodzaju programy mające na celu wspieranie lokalnej przedsiębiorczości.

Jak wspomniano we wstępie, w prawidłowo rozumianej rewitalizacji ww. sfery muszą się wzajemnie przenikać, a podejmowane interwencje powinny być prowadzone równolegle: nie w funkcji czasu ale w funkcji celu, który ma zostać osiągnięty. Za przykład posłużyć mogą inwestycje infrastrukturalne, które poprzez cel jakiemu mają służyć, stają się działaniami społecznymi np. budowa monitoringu lub oświetlenia pomaga rozwiązać problemy przestępczości, z kolei budowa ośrodków kultury niweluje zjawisko patologii, braki w edukacji itp.

Co ważne, proces rewitalizacji nie może być działaniem krótkoterminowym, przyporządkowanym celom politycznym ale powinien być częścią wieloletniej strategii społeczno-gospodarczo-przestrzennej zapewniającej miastom trwały i zrównoważony rozwój.

Warto w tym miejscu zastanowić się także nad znaczeniem terminu zrównoważony rozwój, najczęściej bowiem jego pojęcie przepisywane jest niesłusznie celom ochrony środowiska, co w pełni nie odzwierciedla jego faktycznego znaczenia. Zasady szczegółowe zrównoważonego rozwoju są opracowane w ramach m.in. Deklaracji z Rio, dokumentów rozwojowych ONZ, OECD, Banku Światowego, Unii Europejskiej, określone w Programie MONET, w ramach europejskich sieci miast zrównoważonego rozwoju oraz w innych wyspecjalizowanych programach. Zasadą przewodnią zrównoważonego rozwoju jest propagowanie praw podstawowych, przeciwdziałanie wszelkim formom dyskryminacji oraz działanie na rzecz zmniejszania skali ubóstwa i wykluczenia społecznego jak również solidarność wewnątrz- i międzypokoleniowa, rozumiana jako gwarancja zaspokajania potrzeb obecnych pokoleń bez uszczerbku dla możliwości zaspokajania potrzeb przyszłych pokoleń. Podstawą ww. definicji jest otwarte i demokratyczne społeczeństwo, w którym obywatele mają zagwarantowane prawa dostępu do informacji, wymiaru sprawiedliwości oraz możliwości konsultacji i uczestnictwa w życiu społecznym. Tak rozumiany zrównoważony rozwój w oczywisty sposób staje się integralną częścią rewitalizacji i odwrotnie: rewitalizacja jest integralną częścią zrównoważonego rozwoju[1].

W ramach rewitalizacji można wyodrębnić zasięg geograficzny i obszarowy prowadzonych działań. Programy rewitalizacji są bowiem realizowane w miastach i dotyczą najczęściej:

[1] Strategia Zrównoważonego Rozwoju UE , dokument długoterminowy o nadrzędnym charakterze, wytyczającym całościowe ramy i zasady przewodnie zrównoważonego rozwoju w warunkach europejskich

- zdegradowanych części miast, dzielnic miejskich i osiedli (zarówno pod kątem zabudowy jak i krajobrazu miast, zieleni miejskiej itp.),
- terenów powojskowych i poprzemysłowych,
- obszarów zamieszkiwanych przez społeczeństwo wykluczone z powodu niesprawności, ubóstwa, przynależności religijnej, narodowościowej czy też z powodu trwałego występowania zjawisk patologicznych.

Zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju należy jednoznacznie podkreślić, że rewitalizacja jest niemożliwa bez współdziałania wielu podmiotów i partnerów działających w danej społeczności lokalnej. Często wskazuje się całość społeczeństwa w rozumieniu poszczególnych obywateli, co jest pewną ideéfixe. Podstawą partycypacji społecznej jest jednak współdziałanie tzw. liderów społecznych, takich jak: pomocy społecznej, policji, urzędów pracy, związków wyznaniowych w tym kościoła, lokalnych polityków, władz miasta, organizacji pozarządowych, szkół czy wreszcie władz osiedli i wspólnot mieszkaniowych.

Należy jednoznacznie wskazać, że hamulcem ograniczającym skuteczną rewitalizację jest przede wszystkim brak partycypacji społecznej oraz jednostronne rozumienie rewitalizacji jako działań infrastrukturalnych.

Odrębną kwestią jest finansowanie rewitalizacji. Uczestnictwo w Unii Europejskiej, zobowiązanie do realizacji jej polityk i wreszcie fundusze unijne sprawiły, że w latach 2004-2013 rozpoczęto realizację szeregu zadań rewitalizacyjnych. W pierwszym okresie programowania podejmowane działania charakteryzowała mała koncentracja środków i brak społecznego wymiaru rewitalizacji. Kwestie te wyraźnie dostrzeżono w kolejnym okresie. W ramach EFRR i RPO wydzielono pulę środków która posłużyć miała właśnie rewitalizacji miast, natomiast na Instytucje Zarządzające poszczególnymi programami spadła odpowiedzialność za jej kształt. IZ poprzez uszczegółowienie warunków uzyskania wsparcia miały obowiązek takiego kierowania pomocy, aby maksymalizować efekty rewitalizacyjne w myśl poprawnie rozumianego zrównoważonego rozwoju. Zdaniem autorów raportu IZ RPO WD prawidłowo podeszła do rewitalizacji i zapewniła takie warunki, które zintensyfikowały podejmowane interwencje. W wielu wypadkach widać także oczekiwany efekt kuli śniegowej, w którym z początku drobne interwencje są przyczyną szerszych zmian, zarówno w tkance infrastrukturalnej jak i społecznej.

Aktualnie nadszedł czas na ocenę podjętych działań. Moment, w którym zdecydowano się na ewaluację nie pozwala na wprowadzenie poprawek w stosowanych zasadach (nie jest to zatem ewaluacja *on-going*). Nie pozwala również na jednoznaczną ocenę całego priorytetu 9, z uwagi na zbyt wczesny jej etap (nie jest także ewaluacja *ex-post*). Część projektów jest jeszcze w trakcie realizacji, a na ich efekty trzeba będzie poczekać kilka lat. Czas powstawania niniejszego raportu jest jednak etapem odpowiednim do uchwycenia napotkanych w okresie wdrażania problemów, umożliwiając tym samym zaproponowanie zmian. IZ RPO WD wzbogacając swoją wiedzę wnioskami z niniejszego raportu może bardziej efektywnie podjąć się programowania podobnych działań w ramach następnej perspektywy finansowej.

Mając powyższe na uwadze opracowano niniejszy raport ewaluacyjny.

# 2. STRESZCZENIE RAPORTU EWALUACYJNEGO

## 2.1. Streszczenie w języku polskim

Badanie przeprowadzono w okresie od grudnia 2012 do lutego 2013, natomiast analizie w ramach raportu poddano okres od 1 stycznia 2007 roku do dnia podpisania umowy z Wykonawcą ewaluacji (12 listopada 2012 r.). Ocena dotyczy wszystkich 37 miast powyżej 10 tys. mieszkańców mogących ubiegać się o wsparcie w ramach działania 9.1 oraz 10 wybranych miast poniżej 10 tys. mieszkańców, których dotyczyło działanie 9.2 priorytetu 9 RPO WD „Miasta".

Głównym celem ewaluacji jest ocena działań rewitalizacyjnych przewidzianych do realizacji w priorytecie 9 RPO WD czyli m.in. sprawdzenie czy przyjęcie zintegrowanego rozwiązania LPR umożliwiło realizację założenia dot. przeciwdziałaniu marginalizacji obszarów miast województwa dolnośląskiego, na których nasilają się negatywne zjawiska społeczne i ekonomiczne oraz ulega degradacji stan fizyczny przestrzeni publicznej.

W ramach badania wykorzystano m.in. następujące metody i narzędzia badawcze:

- analiza danych wtórnych (w tym Lokalne Programy Rewitalizacji 45 miast: 37 miast aplikujących w ramach działania 9.1 oraz 8 w ramach działania 9.2),
- indywidualne wywiady pogłębione: z przedstawicielami miast realizującymi projekty rewitalizacyjne (37 IDI – 9.1, 10 IDI – 9.2 IDI) oraz przedstawicielami komendy policji i OPS (15 IDI),
- panel z przedstawicielami IZ RPO WD oraz panel z ekspertami z zakresu rewitalizacji,
- analiza porównawcza (benchmarking) województwa dolnośląskiego z województwami: pomorskim, śląskim i lubelskim oraz innych krajów: Wielkiej Brytanii, Francji i Niemiec,
- analiza indywidualnych przypadków – studium przypadku (15 – 9.1, 4 – 9.2), w ramach których przeprowadzono sondaż z pośrednimi i bezpośrednimi odbiorcami projektów (20 szt. w każdym z miast).

Zgodnie z ustaleniami ww. metody i narzędzia badawcze miały pomóc odpowiedzieć na pytania zawarte w ramach siedmiu obszarów badawczych, z czego 4 zostały zaproponowane przez Zamawiającego, natomiast 3 – przez Wykonawcę niniejszego opracowania.

Analizując podejście IZ RPO WD do procesu rewitalizacji należy w pierwszej kolejności wymienić kilka zasad, których wprowadzenie wyróżniło Dolny Śląsk na tle innych województw:

- przekazanie określonej puli środków (w zależności od ilości mieszkańców) dla wszystkich miast powyżej 10 tys. mieszkańców;
- umożliwienie składania przez miasta nieograniczonej ilości projektów, co pozwoliło na wykorzystanie dostępnej kwoty przez inne niż gmina podmioty – szczególnie chętnie z tego mechanizmu korzystały wspólnoty mieszkaniowe,
- wymóg wyznaczania obszaru wsparcia w taki sposób aby intensywność wsparcia na jednego mieszkańca wyniosła min. 1100 zł.

Powyższe obwarowania utorowały drogę do powstania wieloaspektowych i kompleksowych LPR, których efektem są projekty rewitalizacyjne widoczne w tkance miejskiej większych miast.

O ile działanie 9.1 pozwoliło na obniżenie stopnia dysproporcji pomiędzy miastami danej grupy, o tyle działanie 9.2 skierowane do mniejszych miast pogłębiło różnicę między nimi, a resztą regionu. Ograniczenie projektów możliwych do realizacji do jednego z zakresu mieszkalnictwa przełożyło się na frekwencję tych miast w aplikowaniu o środki. Wymóg wyznaczania obszaru wsparcia w oparciu o wskaźniki wynikające z art. 47 rozp. (WE) 1828/2006, a także opracowanie LPR zniechęciło niektórych beneficjentów, którzy chętniej partycypowali o środki z innych źródeł.

Oceniając wzrost konkurencyjności regionu oraz potencjalne ożywienie gospodarcze poddano analizie ogół projektów zrealizowanych na Dolnym Śląsku w ramach priorytetu 9. Dzięki udzielonemu dofinansowaniu oraz kompleksowości działań zawartych w LPR-ach, obszary wsparcia powoli przestają być terenami marginalnymi, a w niektórych przypadkach impuls wysłany do miasta powraca: powstają nowe miejsca pracy, terenami dotychczas zapomnianymi interesują się inwestorzy, natomiast odnowione centra miast przyciągają turystów, a także mieszkańców korzystających z uroków odremontowanych fragmentów miast.

W ramach kolejnego okresu programowania rekomenduje się przede wszystkim:

- Pozostawienie przypisanej, stałej puli środków na poszczególne miasta powyżej 10 tys. mieszkańców. Jednocześnie zmiana obwarowań dotyczących realizowania jedynie jednego projektu z dziedziny mieszkalnictwa w przypadku działania 9.2,
- Należy rozważyć powiązanie podziału zależnego od liczby mieszkańców z zasobnością gmin. W tym wypadku proponuje się wprowadzenie stałej kwoty dla której można zastosować odchylenia (np. do 15%) w zależności od dodatkowej wartości makroekonomicznej np. średniego dochodu na jednego mieszkańca,
- Pozostawienie konieczności wyznaczania obszaru wsparcia oraz jego intensywności na poziomie 1100 zł na jednego mieszkańca,
- Pozostawienie zasady partnerstwa w ramach LPR w przyszłym okresie programowania, a nawet wzmocnienie, poprzez maksymalne rozszerzenie listy potencjalnych beneficjentów,
- Celem zmotywowania beneficjentów do wyboru interwencji odpowiadających choć po części z zidentyfikowanymi problemami zaleca się uzasadnienie wyboru każdego projektu w odniesieniu do wskaźnika opisującego min. 1 kryterium wyznaczania obszaru wsparcia,
- Należy uporządkować wymogi dotyczące wskaźników bądź rozważyć wycofanie z wskaźnikowania obszaru wsparcia kładąc nacisk na powiązanie planowanego projektu z faktycznymi celami rewitalizacji,
- Rezygnację z listy rezerwowej i stworzenie jednej listy rankingowej (ograniczonej dostępną alokacją) przy jednoczesnym utworzeniu dokumentu wykonawczego (np. FPRR[2]) przyjmowanego przez Radę Miejską.

Celem zachowania trwałości projektów infrastrukturalnych rekomendowane wzmocnienie projektów społecznych realizowanych na obszarze wsparcia:

- Uszczegółowienie Wytycznych i wzmocnienie systemu monitorowania realizacji działań społecznych przez IZ RPO WD,
- Proponuje się rozpatrzenie nowego mechanizmu finansowego polegającego na powiązaniu projektów infrastrukturalnych realizowanych w ramach EFRR i projektów społecznych

[2] Finansowy Plan Realizacji Rewitalizacji

realizowanych w ramach RPO. Wytyczne do LPR powinny wskazywać minimalny % udział wartości projektów społecznych w wartości planowanych działań rewitalizacyjnych,

- Projekty infrastrukturalne polegające na tworzeniu infrastruktury służącej realizacji projektów społecznych (świetlice środowiskowe, ośrodki kultury etc.) należy zaliczać do kategorii projektów społecznych,
- Wprowadzenie tzw. lidera (koordynatora) odpowiedzialnego za prowadzenie działań miękkich w mieście, który raportowałby stan ich realizacji IZ RPO WD,
- Większa aktywizacja organizacji pozarządowych oraz podmiotów bezpośrednio zainteresowanych omawianą tematyką (OPS, policja), nie tylko w aspekcie pozyskiwania danych, ale także w zakresie cedowania działań społecznych.

Wszystkie, wypracowane w ramach niniejszego raportu ewaluacyjnego rekomendacje, z szczegółowym uzasadnieniem ich realizacji znajdują się w rozdziale 4.

## 2.2. Streszczenie w języku angielskim

The study has been conducted between December 2012 and February 2013. It concerns the period from January 2007 to December 2012. The evaluation embraced all 37 Lover Silesian cities with population over 10 000 residents, which could apply for funds under Measure 9.1, and 10 selected cities with population bellow 10 000 residents, which could apply under Measure 9.2, of the Priority 9 - "Cities" of Regional Operational Programme for Lower Silesia (RPO WD).

The main objective of the study was to evaluate the revitalization process implemented through the Priority 9 of RPO WD, by answering the question: whether applying the integrated solutions in the Local Revitalization Programmes (LPR) enabled implementation of the assumed objectives regarding prevention of urban areas marginalization in the Lower Silesia Voivodship, where negative social and economic occurrences increase and the physical condition of the public space degrade.

In the study the following methods and research tools were used:

- Desk research (DS), including LPR's of 45 cities: 37 applicants of Measure 9.1 and 8 of Measure 9.2;
- Individual in-depth interviews (IDI) with representatives of the cities where revitalization projects has been carried out (37 IDI - 9.1, 10 IDI - 9.2 IDI) and representatives of the police and social care (15 IDI)
- Panel discussion with Managing Institution (IZ) representatives of RPO WD and the Panel discussion with experts in the field of revitalization,
- Comparative analysis (benchmarking) between the Lower Silesia, Pomerania, Silesia and Lublin Voivodships and also between three other countries: Great Britain, France and Germany,
- Case Study analysis (CS): 15 CS in 9.1, and 4 CS in 9.2. Simultaneously a survey of 20 direct and indirect recipients of the projects for each CS has been carried out.

The methods and research tools listed above enabled an answer to the questions grouped in the seven research areas, of which four have been proposed by the Employer and three by the Contractor of this Study.

Analyzing the IZ RPO WD approach to the revitalization process, a few rules which differed Lower Silesia from the other Voivodships should be mentioned:

- Provision a specific amount of funds (depending on the cities population) for all the cities with population more than 10 000 residents;
- Agreement for submission of unlimited number of projects by the cities, which allowed use of the whole available allocation by subjects other than the local government – this mechanism was especially often used by the housing communities
- requirement to determine the supported area in such a way that the intensity of support per capita stood at min. 1100 PLN.

These requirements constrained the preparation of multi-faceted and comprehensive LPR's, which resulted by the revitalization projects visible in the urban tissue of larger cities.

While the Measure 9.1 made possible to reduce the degree of disproportions between the cities with population over 10 000, the Measure 9.2 directed to the smaller cities deepened the differences between them and the rest of the region. Limitation of the possible projects number that could be implemented to only one and only in the field of housing resulted in the low attendance of applying cities. The requirement to determine the support area on the basis of indicators defined by the art. 47 Decree (EC) 1828/2006, as well as the preparation of LPR discouraged some of the beneficiaries, who preferred application for funds from other sources.

In order to assess the increase of the region's competitiveness and potential economic growth we analyzed all the projects of Priority 9, carried out in the Lower Silesia. Due to the granted funding and the projects complexity implemented in LPR's, support areas slowly cease to be marginal areas, and in some cases an impulse sent to the city gets back: new workplaces are created, yet neglected areas gain an interest of investors, and renewed town centres attract tourists, and citizens.

The most important recommendations for the next programming period contain:

- Leaving assigned and fixed allocation for cities with population over 10 000 residents. Simultaneously changing the restriction of only one project in the field of housing in the case of 9.2;
- It should be considered to link the population-dependent funds distribution with local community resources. In this case it is advised to introduce a fixed amount for which a variation (eg 15%) could be applied, depending on the added macro-economic value such as the average income per capita;
- Leaving the need to designate the support area and the intensity of that support on the level of 1100 PLN per capita;
- Leaving the partnerships principle in the LPR, and even strengthen it by a maximum extension of potential beneficiaries list;
- In order to motivate the beneficiaries to choose the interventions at least partly corresponding to the identified problems, it is advised to implement the need of justification the choice of each particular project regarding to the indicator describing at least one of the criteria for determining the support area;
- Requirements regarding indicators should be ordered or it should considered withdrawing from the indexing the support area with emphasis on the link between the planned project and actual objectives of the particular area revitalization.

- Resignation from the reserve list of the projects, and creating a ranking list (limited by available allocation) while developing an action document (eg FPRR[3]) enacted by the City Council.

In order to maintain the persistence of infrastructure projects it is recommended to intensify the social projects implemented in the support area by:

- Particularization of the Guidelines and strengthening the monitoring system of the social project implementation by the IZ RPO WD;
- It is proposed to consider a new financial mechanism involving linking the infrastructure projects carried out under ERDF[4] and social projects implemented under the RPO WD. Guidelines for LPR should indicate the minimum % share of the social projects value in the total value of planned revitalization activities;
- The Infrastructure projects involving building the infrastructure for social projects (eg community centres, cultural centres, etc..) should be included in the category of social projects;
- Establishing of so-called "local leader" (coordinator) responsible for carrying out social activities, who would report state of their implementation to the IZ RPO WD;
- Greater involvement of non-governmental organizations (NGO), and entities directly concerned by the issues discussed (social care, Police), not only in terms of data gathering, but also in terms of social actions cede.

All recommendations developed during the Study with the precise justification for their implementation can be found in the Chapter 4 of this Evaluation Report.

[3] Financial Plan of Revitalization

[4] European Regional Development Fund

# 3. OPIS WYNIKÓW BADANIA, ICH ANALIZY I INTERPRETACJE

## 3.1. Ocena realizacji celów RPO WD oraz Priorytetu 9 „Miasta" przy pomocy LPR i projektów objętych badaniem

Celem przeprowadzenia niniejszej oceny przeanalizowano 37 LPR pod kątem ich zgodności z celami RPO WD oraz priorytetu 9, a także poddano dogłębnej analizie cele projektów zawartych w ww. dokumentach oraz planowane i przewidywalne efekty ich realizacji.

**(I.a) Czy i jak podjęte działania przyczyniły się do rewitalizacji miast?**

Głównym celem RPO WD jest podniesienie poziomu życia mieszkańców Dolnego Śląska oraz poprawa konkurencyjności regionu przy respektowaniu zasad zrównoważonego rozwoju. Cel ten ma być zrealizowany między innymi poprzez wdrażanie priorytetu 9 RPO WD „Miasta". Głównym jego zadaniem jest przeciwdziałanie marginalizacji obszarów miast województwa dolnośląskiego na których nasilają się negatywne zjawiska społeczne i ekonomiczne oraz ulega degradacji stan fizyczny przestrzeni.

Działania podejmowane w ramach priorytetu miały, zgodnie z intencjami IZ RPO, prowadzić do odnowy najbardziej zdegradowanych obszarów miejskich oraz do wzmocnienia struktur społeczno – ekonomicznych. Biorąc pod uwagę wyniki raportu URBACT[5] IZ RPO zdecydowała się ukierunkować wsparcie na rozwiązania zintegrowane zarówno pod względem ich oddziaływania w sferze gospodarczej, społecznej i środowiskowej jak i przestrzeni na której występowały. W tym celu wprowadzono unikalne rozwiązania, między innymi:

- Konieczność opracowania przez beneficjentów Lokalnych Programów Rewitalizacji wyznaczających obszary wsparcia i projekty planowane do rewitalizacji,
- Zagwarantowanie intensywności wsparcia na poziomie 1100 zł na mieszkańca,
- Zagwarantowanie pewnego dostępu do środków w wymiarze uzależnionym od wielkości miasta.

Działania podjęte przez IZ RPO docelowo miały przyczynić się do rewitalizacji miast na Dolnym Śląsku. Na uwagę zasługuje objęcie wsparciem wszystkich miast powyżej 10 tys. mieszkańców co przełożyło się na maksymalizację efektu rewitalizacji w skali całego regionu. Przeznaczenie bowiem stałej puli środków, przy jednoczesnym braku konkurencji spowodowało, że nawet mniejsze jednostki miejskie zgłosiły chęć aplikowania o środki unijne. W oczywisty sposób wpłynęło to także na minimalizację dysproporcji pomiędzy miastami tej grupy.

Miasta poniżej 10 tys. mieszkańców mogły aplikować o środki w ramach działania 9.2, w którym zakres wsparcia był ograniczony w porównaniu do możliwości jakie dawało działanie 9.1. Zdaniem przedstawicieli miast ograniczenia te dotyczyły przede wszystkim braku gwarantowanej puli środków przypadającej na miasto (wzorem działania 9.1) oraz udzielenia wsparcia jedynie dla jednego projektu z zakresu mieszkalnictwa przy jednoczesnym utrzymaniu wymogów opracowywania LPR i wyznaczania obszarów wsparcia. Z informacji uzyskanych od przedstawiciela IZ RPO WD wynika jednak, że pula środków była tak dobrana, aby możliwe było sfinansowanie wszystkich zgłoszonych projektów. W związku z powyższym poprawie powinien ulec system przekazywania informacji, gdyż jak widać powyżej, beneficjenci działania 9.2 nie mieli świadomości, że dla nich także zarezerwowane są środki. Efektem tego, część miast rezygnowało z aplikowania obawiając się konkurencji. Ponadto warto zaznaczyć, że w ramach działania 9.2 formuła opracowywania LPR była uproszczona w stosunku do działania 9.1, z kolei wymóg wyznaczania obszaru wsparcia nie wynikał bezpośrednio z założeń UMWD tylko z wymogów MRR dot. wspierania przedsięwzięć z dziedziny mieszkalnictwa w oparciu o określone w art. 47 rozporządzenia (WE) 1828/2006 kryteria.

[5] URBACT – europejski program wymiany wiedzy i doświadczeń promujący zrównoważony rozwój miejski

Analizując sytuację Dolnego Śląska na tle całego kraju można stwierdzić, że ograniczenia wynikające z wielkości miast były praktykowane również w innych województwach. W tym kontekście działania IZ RPO WD polegające na stworzeniu dedykowanego działania grupie miast poniżej 10 tys. mieszkańców zasługują na wyróżnienie.

Biorąc pod uwagę powyższe nie można jednoznacznie stwierdzić, czy działania podjęte przez IZ RPO przyczyniły się do kompleksowej rewitalizacji miast na Dolnym Śląsku. Powyższe stwierdzenie jest m.in. pochodną indywidualnych ocen wszystkich miast w regionie w którym zarówno są liczne przykłady świadomego i uwieńczonego sukcesem wykorzystania wsparcia na realizację działań rewitalizacyjnych ale i przykłady miast wykorzystujących hasło „rewitalizacja" do realizacji zadań własnych. Działania w tych przypadkach byłyby podejmowane bez względu na to czy projekty byłyby finansowane w ramach priorytetu 9 czy z innych źródeł co powodowało częsty brak związku projektów z potrzebami w zakresie odnowy społeczno – gospodarczo – przestrzennej miasta. Reasumując: dla części beneficjentów priorytet 9 był kolejną sposobnością na pozyskanie środków finansowych. Idea rewitalizacji była w tych wypadkach dostosowywana do warunków określonych przez IZ RPO - fakt ten często uwidaczniał się przy ocenie zasadności realizacji projektów społecznych przez przedstawicieli ww. miast.

Pomimo powyższego istnieją jednak przykłady, że prace nad LPR, a co za tym idzie - rozpoczęcie myślenia o rewitalizacji nawet w tych negatywnych przypadkach spowodowało wzrost aktywności społecznej oraz nasilenie zainteresowania prowadzonymi działaniami. Trudno jest znaleźć miasto na Dolnym Śląsku którego projekty zrealizowane w ramach LPR w żaden sposób nie odpowiedziały na potrzeby rewitalizacyjne**.** Priorytet został bowiem tak zaprogramowany, że nawet przy braku podejścia niektórych miast zgodnego z definicją rewitalizacji, interwencje podejmowane w ramach priorytetu 9 w mniejszym lub większym stopniu przyczyniły się do ich rewitalizacji. To jaka to będzie skala zależało głównie od przedstawicieli miast którzy wskazywali konkretne projekty, a co za tym idzie – od prawidłowego zrozumienia przez nich idei rewitalizacji. Był to też jedyny priorytet umożliwiający gminom finansowanie projektów dotyczących obiektów nie będących ich własnością. Odbywało się to poprzez mechanizm udostępniania puli środków na realizację przedsięwzięć podmiotom zewnętrznym na zasadzie partnerstwa. Z mechanizmu korzystały spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe w zakresie mieszkalnictwa oraz związki wyznaniowe, inne podmioty publiczne i lokalne organizacje pozarządowe.

Praktyka wynikająca z oceny dotychczas podjętych działań potwierdziła, że zadania podejmowane w ramach priorytetu 9 nie były inwestycjami rozproszonymi. Skoncentrowane podejście w zakresie wyznaczania obszaru wsparcia, selekcji projektów do wsparcia oraz konieczność zachowania intensywności wsparcia w wysokości co najmniej 1100 zł na jednego mieszkańca sprawiło, iż stały się one zauważalne w tkance miejskiej. W wielu wypadkach podjęte interwencje przyczyniły się do wyciągania poszczególnych obszarów wsparcia ze stanów kryzysowych, a dzięki podejściu IZ RPO WD do rewitalizacji udało się na Dolnym Śląsku zaszczepić ideę zintegrowanego myślenia o przestrzeniach miejskich w kategoriach rewitalizacji miejskiej. Dostrzegane, a często nie opisywane do tej pory problemy obszarów miejskich udało się przenieść do dokumentów strategicznych, które z kolei przyjmowano Uchwałą Rady Miejskiej i wdrażano w postaci LPR.

Wszystkie zrealizowane projekty były działaniami potrzebnymi, często jednak nie traktowały rewitalizacji kompleksowo głównie z uwagi na sumę dostępnych środków, które w każdym mieście określane były jako kwota nieadekwatna do występujących potrzeb. Głównym założeniem IZ RPO WD było aby wsparcie udzielone w ramach priorytetu 9 było zaczątkiem szerszych pozytywnych zmian, a samo wsparcie wywołało „efekt kuli śniegowej" co w wielu wypadkach udało się osiągnąć. Dowodem tego są zidentyfikowane w ramach badania liczne projekty realizowane poza LPR, a będące skutkiem wcześniej zrealizowanych projektów rewitalizacyjnych. Doskonałym przykładem są częste przypadki remontu obiektów infrastrukturalnych służących celom społecznym np. modernizacja obiektu przeznaczonego na świetlicę terapeutyczną dla dzieci. Można zatem stwierdzić, że zrealizowane

projekty wyznaczają kierunek na przyszłość, są pierwszym krokiem do kompleksowej rewitalizacji miast na Dolnym Śląsku i do myślenia w kategoriach polityki miejskiej.

***Zdaniem eksperta***
*Liczba oraz nakłady dedykowane „rewitalizacji" w ramach priorytetu 9 RPO WD właściwie, w skali województwa były na tyle małe, że nie umożliwiły zapewnienia zintegrowanej i zrównoważonej rewitalizacji (poza kilkoma wyjątkami), nawet pojedynczych dzielnic. Niewątpliwie jednak projekty zrealizowane w ramach priorytetu 9 były, w ogromnej większości, ważne i wartościowe dla rozwoju miast województwa dolnośląskiego, nawet jeżeli tylko z największym trudem dawały się zakwalifikować jako rewitalizacja. Zatem należy powiedzieć, że w ramach tych środków finansowano projekty dobre i ważne, choć w wielu przypadkach słabo odpowiadające podręcznikowej, przytoczonej na początku niniejszego dokumentu – rewitalizacji.*

**(I.b) Czy - i w jaki sposób projekty realizowane w ramach Priorytetu 9 „Miasta" przyczyniły się / przyczyniają się do poprawy bytu mieszkańców i wzrostu konkurencyjności regionu poprzez rewitalizację?**

Zgodnie z III celem szczegółowym RPO (*Poprawa bytu mieszkańców i wzrost konkurencyjności regionu poprzez modernizację i rozbudowę infrastruktury społecznej*) warunki bytowe ludności i konkurencyjność regionu należy rozpatrywać pod wieloma aspektami. Zgodnie z rozdziałem 1.8.2 RPO poprzez poprawę warunków bytowych rozumieć należy zarówno przeciwdziałanie problemom natury społeczno-ekonomicznej (m.in. niekorzystne trendy demograficzne, migracje ludności wykwalifikowanej i aktywnej zawodowo, wysokie bezrobocie, niedostateczny poziom usług edukacyjnych i zdrowotnych) jak i związanych z jakością życia np. poprzez rozwój zasobów mieszkaniowych. W zamierzeniu realizacja celu szczegółowego poprzez poprawę warunków życia mieszkańców, będzie miała wpływ na poprawę spójności społeczno – gospodarczej regionu.

Analizując powyższe podejście w świetle rewitalizacji można stwierdzić, iż jej wpływ na niwelowanie problemów społeczno-ekonomicznych jest mniejszy i raczej pośredni natomiast w przypadku wpływu na jakość życia projekty rewitalizacyjne mogą bezpośrednio oddziaływać na byt mieszkańców. Oczywiście, w przypadku rozwiązywania problemów systemowych poprzez rewitalizację, można wykazać zmiany, zazwyczaj są to jednak zmiany lokalizacji ich występowania np. zamontowanie monitoringu na obszarze A nie zlikwiduje przestępczości na całym obszarze wsparcia, a najczęściej przeniesie ją na obszar B. Z kolei wpływ rewitalizacji na poprawę jakości i estetyki życia może być znacznie większy. Potwierdzeniem powyższego są wyniki kwestionariuszy przeprowadzonych z pośrednimi i bezpośrednimi odbiorcami projektów, w ramach których ankietowani najczęściej wskazywali na zdecydowaną poprawę wizerunku części miasta objętej rewitalizacją, natomiast na pytanie: „Czy odczuwa Pan/Pani skutki ich realizacji (poprawa warunków życia, spadek bezrobocia itp.)?" najczęściej odpowiadano przecząco.

Art. 47 Rozporządzenia (WE) nr 1828/2006 regulował kwestię identyfikacji obszaru problemowego, jednak kryteria zawarte w ww. rozporządzeniu nie umożliwiały ich pełnego wsparcia, szczególnie pod kątem estetyki przestrzeni. Żadne bowiem z kryteriów nie dotyczy bezpośrednio dewastacji przestrzeni publicznych czy niskiej jakości otoczenia. W rzeczywistości elementy te często się pokrywają, nie mniej jednak kwestia braku czy dewastacji przestrzeni publicznych lub złego stanu technicznego ogólnie rozumianej tkanki miejskiej nie miał znaczenia przy wyznaczaniu obszaru wsparcia. Jedynym kryterium uwzględniającym powyższe był szczególnie wysoki stopień degradacji środowiska w rozumieniu środowiska życia człowieka. Nie jest jednak jasne, jakie intencje miał w tym konkretnym przypadku organ ustanawiający ww. rozporządzenie.

Odnosząc się do wyników badania należy wskazać, że przedstawiciele miast najczęściej pod pojęciem projektów polegających na poprawie bytu mieszkańców rozumieli projekty z zakresu mieszkalnictwa. Przy takim definiowaniu bytu, aż 60% respondentów stwierdziło, że stworzony przez nich LPR nie ma bezpośredniego wpływu na poprawę bytu mieszkańców. Przyjmując jednak szerszą definicję bytu, gdzie stanowi on składową poziomu i jakości życia, można stwierdzić, że wszystkie LPR wpłynęły w mniejszy lub większy sposób na poprawę bytu mieszkańców.

Analizując kwestie wpływu poczynionych działań na konkurencyjność regionu trzeba zastanowić się nad skalą oddziaływań interwencji lokalnych poczynionych w ramach priorytetu 9. Z jednej strony bowiem rewitalizacja ma służyć mieszkańcom obszaru wsparcia czyli mieć charakter lokalny, a nawet ograniczony do jednego fragmentu miasta, a z drugiej wymaga się wpływu rewitalizacji na wzrost konkurencyjności całego regionu.

Poprzez zagwarantowanie dostępu do środków wszystkim miastom powyżej 10 tys. mieszkańców efekt skali sprawia, że działanie 9.1 zdecydowanie wpłynęło na wzrost konkurencyjności całego regionu. Jest to efekt przeznaczenia dla tych miast określonej puli środków w ramach „ukierunkowanego" trybu konkursowego a nie, jak to często praktykowano w innych województwach, udzielania wsparcia w trybie konkursu otwartego tzn. zakładającego pełną konkurencję pomiędzy projektami. Analizując z kolei możliwy wpływ pojedynczych projektów realizowanych w poszczególnych miastach, w oderwaniu od całości działań rewitalizacyjnych w regionie wydaje się, że były to działania w dużej mierze lokalne i ich indywidualny wpływ na konkurencyjność w skali regionalnej jest raczej ograniczony.

***Zdaniem eksperta***
*Pierwszym celem rewitalizacji jest podnoszenie jakości życia w mieście (fragmencie miasta), czyli szeroko pojętych warunków zewnętrznych i dostępności do niezbędnych elementów infrastruktury społecznej. Natomiast poprawa poziomu życia - m.in. w większych zarobkach wynikających z pojawiania się nowych, lepszych niż dotychczas miejsc pracy. Na takie efekty w większej skali, w rewitalizowanych fragmentach miast trzeba jednak czekać znacznie dłużej i nie zawsze są warunki, aby się one pojawiły.*

**(I.c) Czy - i w jaki sposób wsparcie udzielone w ramach Działania 9.1. zostało skierowane na zintegrowane rozwiązania traktujące kompleksowo problemy gospodarcze, społeczne oraz środowiskowe i będzie prowadzić do odnowy zdegradowanych obszarów miejskich oraz wzmocnienia struktur społeczno - ekonomicznych a także pozwoli przeciwdziałać marginalizacji tych obszarów?**

Zamierzeniem IZ RPO WD było zapewnienie kierowania wsparcia na zintegrowane rozwiązania traktujące kompleksowo zarówno problemy gospodarcze, społeczne jak i środowiskowe. Całościowe ujęcie procesu planowanych przemian zostało ujęte w definicji rewitalizacji natomiast zintegrowanie miało być zapewnione poprzez wymóg koncentracji środków i realizacji projektów w ramach jednego, wyznaczonego wskaźnikami obszaru. Przy identyfikacji obszaru wsparcia beneficjenci mogli wykorzystać jedno z trzech podejść i wybrać maksymalnie spośród 10 kryteriów (wskaźników) obejmujących aspekty społeczne, gospodarcze oraz środowiskowe. Żaden z trzech wariantów nie obejmował jednak podziału na grupy kryteriów przyporządkowane osobno kwestiom społecznym, gospodarczym i środowiskowym. Beneficjenci mogli dowolnie wybierać kryteria z zastrzeżeniem, że będą wśród nich kryteria społeczne i tym samym mogli wyznaczyć obszar wsparcia jedynie w oparciu o aspekt społeczny. W związku z powyższym założenia programowe nie dawały pewności, że obszary wskazane do rewitalizacji będą obszarami, które te trzy kategorie problemów (gospodarcze, społeczne oraz środowiskowe ) będą traktować kompleksowo i w równym stopniu.

Kompleksowość w ramach priorytetu 9 miała być też zapewniona poprzez połączenie projektów społecznych i infrastrukturalnych. Analizy wskazują jednak, że te dwa rodzaje projektów nie zostały potraktowane równorzędnie. Wytyczne do LPR zawierają stosunkowo mało informacji i zaleceń dotyczących realizacji projektów społecznych. W przyszłości warto zastanowić się nad szerszym wyjaśnieniem sposobu prowadzenia tego typu projektów. Jest to o tyle istotne, że w obecnym okresie programowania LPR-y były tworzone najczęściej przez osoby zajmujące się na co dzień projektami infrastrukturalnymi (a zatem nie będące ekspertami w realizacji projektów miękkich). Ponadto dobrym rozwiązaniem byłoby umożliwienie beneficjentom rozdzielenia projektów w funkcji czasu tak aby projekty społeczne były realizowane już po zakończeniu projektów infrastrukturalnych. Obecnie, z uwagi chociażby na źródło finansowania działania rewitalizacyjne nastawione były głównie na działania infrastrukturalne. Należy jednak dążyć do podtrzymania uzyskanego efektu

infrastrukturalnego zakończonych już działań i większy nacisk położyć właśnie na projekty społeczne skierowane do mieszkańców obszarów wsparcia. Kwestie te poruszono szerzej w rozdziale 3.7.

W kilku przypadkach nastąpiła także sytuacja wyznaczania obszarów wsparcia poza faktycznymi obszarami problemowymi. Budynek czy zabytek w złym stanie technicznym nie powinien być jedyną przesłanką do tego aby obszar na którym się znajduje wskazywać do wsparcia. Z drugiej strony kryteria służące do wyznaczania obszarów nie dawały 100% pewności, że dany obszar jest najbardziej problemowym w mieście. Uwidaczniało się to przy ocenie projektów realizowanych w niektórych miastach. Grupa ta nie była zbyt liczna, a negatywna ocena rzeczywistego wsparcia obszarów problemowych dotyczy w dużej mierze realizacji obiektów własnych takich jak np. siedziby gminy. Potwierdzeniem niezrozumienia idei rewitalizacji przez przedstawicieli tych miast jest przykładowe stwierdzenie z wywiadu, iż wsparcie w ramach rewitalizacji powinno obejmować jedynie obiekty zabytkowe! Zdarzały się również wypowiedzi podczas których wskazywano na obszar problemowy w mieście występujący poza terenem wsparcia argumentując jego pominięcie stwierdzeniem, iż na danym terenie znajduje się osiedle z wielkiej płyty, którego nie warto wspierać. Reasumując – prawidłowo przeprowadzona rewitalizacja zależała nie tylko od narzuconych odgórnie kryteriów ale głównie od poprawnego zrozumienia jej idei przez przedstawicieli miast.

***Zdaniem eksperta***
*Podsumowując odpowiedź na niniejsze pytanie należy zaznaczyć, że wsparcie udzielone w priorytecie 9 nie zostało skierowane na zintegrowane rozwiązania traktujące kompleksowo problemy gospodarcze, społeczne oraz środowiskowe. Jednak nie należy tego uznać za poważną wadę. Zapotrzebowanie na projekty inwestycyjne w zakresie rewitalizacji w województwie jest tak duże, że projekty społeczne i środowiskowe w obszarach rewitalizowanych powinny być raczej rozwiązywane z pomocą środków z innych priorytetów i programów operacyjnych.*

**(I.d) Czy przedsięwzięcia dofinansowane w ramach Działania 9.1. faktycznie pozwalają na osiągnięcie pozytywnych efektów dla mieszkańców terenów poddanych procesowi rewitalizacji oraz pozostałych mieszkańców miast, a także dla potencjalnych inwestorów i turystów?**

Celem osiągnięcia rzeczywistych, pozytywnych efektów dla odbiorców zrealizowanych projektów, IZ RPO WD nałożyła miastom obowiązek dokonania diagnozy terenu rewitalizowanego. Diagnoza powinna polegać na uzasadnieniu konieczności podjęcia interwencji i w sposób kompleksowy przedstawiać czynniki umożliwiające realizację wybranych projektów oraz ich efektywność.

Co ciekawe, autorzy niektórych LPR w ramach diagnozy analizowali całe miasta. Diagnoza obszarów wsparcia ograniczała się jedynie do ich wyznaczenia za pomocą kryteriów (patrz także rozdział 3.2.1). W tych przypadkach wyznaczenie obszarów problemowych następowało w oparciu o kryteria oraz wskaźniki opisujące dane kryteria. Wydaje się jednak, że zabrakło dogłębnej analizy właśnie obszaru wyznaczonego na podstawie kryteriów, a dopiero na tej podstawie wyznaczenia celów rewitalizacji. Tym samym wybór interwencji w wielu LPR nie miał bezpośredniego odniesienia do przeprowadzonych na etapie diagnozy analiz.

W ramach oceny LPR sprawdzono co prawda czy cele wynikają z diagnozy, czy projekty realizują założone cele oraz czy zakres projektów jest proporcjonalny względem zidentyfikowanych problemów i w każdym przypadku związki pomiędzy powyższymi komponentami zawsze występowały – raz mocniej raz słabiej. Wydaje się jednak, że tak postawione pytania są zbyt ogólne, trudne do oceny i tym samym nie pozwalają na obiektywną ich weryfikację. Z drugiej strony projekty finansowane w ramach priorytetu 9 mogły być realizowane jedynie na obszarze wsparcia wyznaczonym przy pomocy kryteriów. Zakładając, że obszar został wyznaczony prawidłowo można stwierdzić, że sam ten fakt sprawiał, iż pozytywnymi efektami przeprowadzonych działań zostaną objęci wszyscy mieszkańcy obszaru wsparcia.

Kolejną rzeczą jest sposób oddziaływań poszczególnych typów projektów. Zgodnie z analizą wyników przeprowadzonych kwestionariuszy z mieszkańcami, zadania dotyczące przestrzeni i obiektów publicznych oddziałują na większą grupę odbiorców, znacznie przekraczającą liczbę mieszkańców

obszaru wsparcia. Z kolei realizacja projektów z zakresu mieszkalnictwa jest zdecydowanie bardziej punktowa i dotyczy mieszkańców terenu objętego rewitalizacją, a często stricte mieszkańców danego budynku. Wyjątkiem są LPR, w ramach których wybierano do wsparcia peryferyjne w stosunku do centrów miast kryzysowe osiedla i dzielnice. W tych przypadkach pomimo punktowego charakteru działań pozytywne efekty są odczuwalne przez większe grupy odbiorców, co potwierdziły wyniki kwestionariuszy z pośrednimi odbiorcami projektów.

Należy także zauważyć, że duża część beneficjentów położyła nacisk na podniesienie walorów turystycznych swoich miast. Poprzez wzrost estetyki przestrzeni i obiektów publicznych osiągnięto w dużej mierze wzrost atrakcyjności turystycznej. Część respondentów deklarowała także, że projekty polegające na rewitalizacji przestrzeni publicznych są oczekiwane i doceniane przez firmy inwestujące w regionie (szczególnie w obszarach przemysłowych związanych ze strefami inwestycyjnymi). W wyżej wymienionych przypadkach z pewnością osiągnięto pozytywne efekty dla potencjalnych inwestorów i turystów, a także mieszkańców mogących korzystać z efektów rewitalizacji na co dzień.

***Zdaniem eksperta***
*Turystyka w przeważającej większości miast Dolnego Śląska nie generuje znaczącego PKB, tym samym nie było podstaw do wskazywania podniesienia atrakcyjności turystycznej jako głównego celu rewitalizacji. W związku z powyższym IZ RPO WD powinna rozważyć stworzenie katalogu miast (np. na podstawie Polityki Miejskiej) dla których turystyka stanowi istotne źródło dochodu. Wówczas tak wyznaczone miasta mogłyby wskazywać działania rewitalizacyjne docelowo przekładające się na wzrost atrakcyjności turystycznej.*

**(I.e) Czy i jak projekty podejmowane w ramach Priorytetu 9 „Miasta" wpływają na poprawę stanu środowiska?**

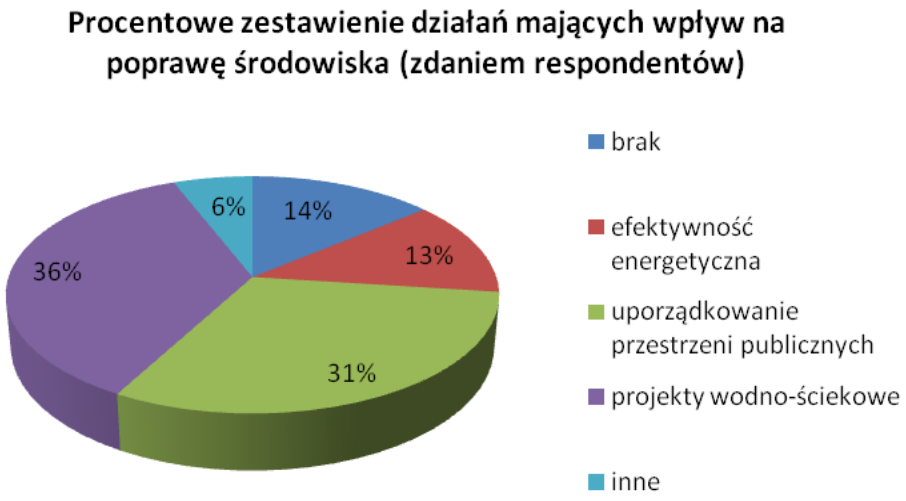
Wytyczne LPR zawierały wymóg odniesienia się do stanu efektywności energetycznej budynków zlokalizowanych na obszarze wsparcia. Wskazywano, że jeśli zostanie zdiagnozowany niski poziom efektywności energetycznej budynków to w ramach rewitalizacji należy przedstawić działania zmierzające do poprawy ww. stanu poprzez realizację projektów zakładających termomodernizację. Informacje na ten temat wraz z pełnym uzasadnieniem należało przedstawić w formie opisowej w LPR. Należy tutaj zastanowić się jednak nad zasadnością wprowadzenia takiego wymogu w świetle chociażby podejścia w Wytycznych do kwestii społecznych. Widać dużą dysproporcję w ww. dokumencie pomiędzy tymi dwoma aspektami, czy zatem termomodernizacja i efektywność energetyczna jest faktycznie aż tak istotnym elementem rewitalizacji miast? Oczywiście można znaleźć przykłady gdzie dzięki ociepleniu ścian i stropów w ramach projektów z zakresu mieszkalnictwa osiągnięto obniżenie kosztów i tym samym poprawę bytu mieszkańców. Są to jednak kwestie marginalne. W wielu wypadkach tam gdzie rewitalizacją obejmowano zabytkowe kamienice termomodernizacja była albo niemożliwa albo bardzo utrudniona. Elewacje tych budynków są bowiem najczęściej objęte ochroną konserwatora zabytków i ich ocieplenie wiąże się z bardzo wysokimi nakładami finansowymi. Aby ocieplić zabytkową kamienicę trzeba skorzystać z drogich i skomplikowanych technik albo zdecydować się na ocieplanie budynków od wewnątrz, co wiąże się m.in. ze zmniejszaniem kubatury mieszkań czy problemem wymiany powietrza. W świetle powyższego ocieplano jedynie stropy oraz boczne i tylne elewacje obiektów zabytkowych, a także wymieniano stolarkę okienną i remontowano dachy.

Obecnie pozostawienie zapisu odnoście efektywności energetycznej w LPR wydaje się być niezasadne. Obowiązki w tym zakresie wynikają bowiem z mocy prawa i związane są z realizacją przepisów Ustawy o efektywności energetycznej (Dz. U. 2011 nr 94 poz. 551). Ustawa ta nakłada na podmioty sektora publicznego obowiązek podejmowania działań mających na celu poprawę efektywności energetycznej.

Ciekawe są wyniki wywiadów przeprowadzonych z przedstawicielami miast. 14% respondentów stwierdziło, że działania podjęte w ramach LPR nie mają żadnego wpływu na poprawę środowiska. Pośród respondentów, którzy deklarowali zrealizowanie tego typu projektów aż 67% z nich wskazało,

że są one związane z poprawą efektywności energetycznej. Nie należy jednak wyciągać na tej podstawie wniosków na temat całego województwa, często bowiem projekty dotyczyły ocieplenia ścian jednego budynku w mieście. Ponadto powyższe wyniki nie pokrywają się ze wskaźnikami - jedynie 14% respondentów wybrało wskaźnik rezultatu: obiekty poddane termomodernizacji. Wynika to najprawdopodobniej z tego, że inne projekty dotyczyły odmiennych aspektów. Daje to jednak pogląd na możliwości wykorzystania wskaźników w celach statystycznych[6].

Respondenci deklarowali także pozytywny wpływ na środowisko poprzez uporządkowanie zielonych przestrzeni publicznych (31%) i rozwiązanie problemów gospodarki wodno-ściekowej (36%). W 6% przypadków deklarowano projekty inne np. centrum ekologiczne czy zapewnienie prawidłowej gospodarki odpadami.




**Ryc. 1 Procentowe zestawienie działań mających wpływ na poprawę środowiska (opracowanie własne)**

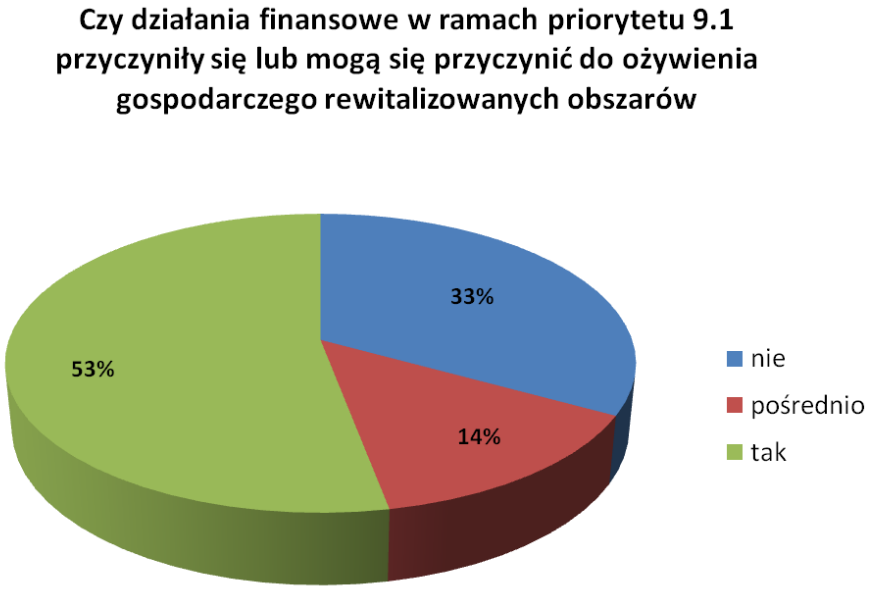
Poza wymogiem w zakresie efektywności energetycznej warunki przedstawione przez IZ RPO WD nie preferowały w żaden sposób projektów wpływających na poprawę środowiska. Punktacja w tym zakresie była bowiem przyznawana na tych samych zasadach jak przy innych naborach. Przy czym przyznawanie dodatkowych punktów w ramach tego kryterium także niewiele by zmieniło ponieważ w ramach priorytetu 9 konkursy były jedynie formalnością. Z drugiej strony Dolny Śląsk nie cechuje się aż tak dużą degradacją środowiska obszarów miejskich w porównaniu z innymi województwami jak np. województwo śląskie - z tego też względu nie było konieczności ukierunkowywania rewitalizacji na aspekt środowiska.

**(I.f) Czy interwencje podejmowane w ramach Działania 9.1. przyczyniły się lub mogą się przyczynić do ożywienia gospodarczego rewitalizowanych obszarów?**

Wiele projektów, a nawet wszystkich działań zawartych w LPR-ach poszczególnych miast wpłynie w sposób pośredni na ożywienie gospodarcze regionu. W szczególności dotyczy to projektów nastawionych na rewitalizację przestrzeni publicznych oraz projektów z zakresu drogownictwa i remontu zabytków. Zadbane przestrzenie wpływają na pozytywny ich odbiór zarówno przez potencjalnych inwestorów jak i turystów. To z kolei w długofalowej perspektywie wpływa na ożywienie gospodarcze, a w skali lokalnej i regionalnej na wzrost konkurencyjności. Szczególnie w miastach, w których celem rewitalizacji był wzrost atrakcyjności turystycznej respondenci wskazywali, że rewitalizacja tkanki miejskiej wpływa na atrakcyjność miasta, a co za tym idzie, na ilość odwiedzających go turystów. Zadbane centra miast zachęcają do korzystania z jego uroków nie tylko turystów i inwestorów ale i mieszkańców, którzy chętniej korzystają np. z tutejszej oferty gastronomicznej.

[6] Przykładowo: ilość projektów z zakresu modernizacji nie jest równa liczbie budynków które poddano termomodernizacji.

Osobom odpowiedzialnym za wdrażanie LPR w miastach zadano pytanie: czy działania finansowane w ramach priorytetu 9 przyczyniły się lub mogą się przyczynić do ożywienia gospodarczego rewitalizowanych obszarów (Ryc. 2)? Aż w 53% przypadków deklarowano, że jest to jeden z efektów jaki docelowo ma zostać osiągnięty, 14% miast wskazało wpływ pośredni, 33% z kolei wykazało, że wzrost gospodarczy nie był celem rewitalizacji w ich mieście - nie wykluczono przy tym, że może zostać osiągnięty jako efekt uboczny podjętych interwencji.




**Ryc. 2 Procentowe zestawienie opinii respondentów dotyczącej efektów ożywienia gospodarczego będącego skutkiem realizowanych projektów (opracowanie własne)**

Z kolei ankiety ze społecznością wykazały w dwóch przypadkach efekt odwrotny: w wyniku działań rewitalizacyjnych podejmowanych w centrum miasta zaobserwowano wycofywanie się drobnej przedsiębiorczości. W jednym przypadku mogło to być spowodowane bardzo długim okresem prowadzenia prac budowlanych i tym samym brakiem dostępu do danego punktu handlowego. W kolejnym jednak jest to ewidentnie związane z wprowadzeniem strefy płatnego parkowania i wzrostem czynszów w kamienicach. Pomimo tych dwóch negatywnych przykładów w zdecydowanej większości wskazywano, że obszary rewitalizowane cieszą się większym zainteresowaniem inwestorów, turystów i mieszkańców. Zaobserwowano napływ inwestycji, otwierane są nowe punkty gastronomiczne, hotele itp. W trzech przypadkach przedstawiciele miast wskazali, że projekty rewitalizacyjne mogą wpłynąć na zainteresowanie lokowaniem w regionie inwestycji związanych ze strefami ekonomicznymi, argumentując, że dla potencjalnego inwestora coraz częściej istotną kwestią jest oferta spędzania wolnego czasu dla pracowników przyszłych zakładów. Bogata oferta spędzania wolnego czasu, estetyka miasta oraz jego funkcjonalność jest bowiem wartością dodaną podnoszącą atrakcyjność miejsca pracy.

Ocena ożywienia gospodarczego będącego pochodną podjętych działań na dzień dzisiejszy jest jednak zbyt wczesna – większość projektów dopiero się zakończyła bądź jest w trakcie realizacji dlatego na finalny efekt będzie trzeba poczekać. Nie mniej jednak zrealizowane projekty z pewnością w mniejszym lub większym stopniu przyczynią się do ożywienia gospodarczego rewitalizowanych obszarów.

***Zdaniem eksperta***
*Programy rewitalizacji części dolnośląskich miast stwarzają szansę na realne ożywienie gospodarcze rewitalizowanych obszarów. Pojedyncze przypadki wzmocnienia lokalnej przedsiębiorczości, handlu i usług w obszarach i obiektach poddanych rewitalizacji można obserwować już dzisiaj. Jednak pełniejsze wykorzystanie tego potencjału wymaga dedykowania specjalnych środków dla przedsiębiorców chcących realnie wykorzystać i powiększyć potencjał gospodarczy odnawianych fragmentów miast.*

**(I.g) Czy rewitalizacją zostały objęte obszary poprzemysłowe i powojskowe w stopniu adekwatnym do występujących w tym zakresie problemów?**

W ramach rewitalizacji miasta mogły skierować pomoc na obszary poprzemysłowe lub powojskowe. W przypadku Dolnego Śląska ok. 30% przedstawicieli miast stwierdziło, że nie ma potrzeb w zakresie rewitalizacji ww. obszarów. Wynika to z ich faktycznego braku, skomplikowanej struktury własnościowej bądź z zidentyfikowania potrzeb rewitalizacyjnych w innych częściach miast. Nawiązanie współpracy celem ustalenia obszaru wsparcia z uwagi na nieuregulowany status własnościowy oraz często spotykaną kwestią opieki syndyka mas upadłościowych nad częścią terenu poprzemysłowego uniemożliwiało prowadzenie jakichkolwiek działań rewitalizacyjnych. Niektórzy respondenci wskazali, że wyjściem z sytuacji mogłoby być rozszerzenie katalogu beneficjentów o podmioty gospodarcze lub uruchomienie właściwego działania przez Dolnośląską Instytucję Pośredniczącą.

Ok. 22 % respondentów wskazało, że obszary wsparcia przez nich wyznaczone obejmowały po części obszary poprzemysłowe lub powojskowe. Powyższe nie jest jednak równoznaczne z kierowaniem bezpośredniego wsparcia, a jedynie z pokryciem wyznaczonego wskaźnikami obszaru wsparcia z takimi właśnie terenami. Jako tereny poprzemysłowe i powojskowe traktowano także osiedla mieszkaniowe, które w przeszłości służyły funkcjonującym na tych terenach zakładom przemysłowym lub stacjonującym jednostkom wojskowym.

**Ryc. 3 Procent beneficjentów, którzy objęli rewitalizacją obszary powojskowe i poprzemysłowe (opracowanie własne)**

Prawie połowa respondentów wyraziła zainteresowanie planowanym przez IZ RPO WD naborem w zakresie obszarów powojskowych i poprzemysłowych co pozwala stwierdzić, że potrzeby w tym zakresie występują, aczkolwiek nie są one tak pilne jak projekty wskazane we wcześniejszych naborach.

**(I.h) Czy rewitalizacją zostały objęte grupy imigrantów, mniejszości narodowych i mniejszości etnicznych lub uchodźców w stopniu adekwatnym do występujących w tym zakresie potrzeb?**

Wytyczne LPR nakazywały w diagnozie sytuacji w mieście sprawdzenie potrzeb mniejszości etnicznych i narodowych, imigrantów oraz uchodźców. Zdecydowana większość respondentów (94%) nie realizowała projektów bezpośrednio skierowanych do mniejszości. Wskazywano przy tym, że na terenie miasta takie grupy nie występują (36%) lub nawet jeżeli występują to są one dobrze zasymilowane (56%) i nie stanowią istotnego problemu z rewitalizacyjnego punktu widzenia. Analiza LPR w stosunku do odpowiedzi udzielanych w wywiadach potwierdza powyższe wyniki. Jedynie 6% respondentów wskazało projekty skierowane do grup mniejszości jednak zakres ich wsparcia wydaje się niewielki. Najczęściej były to

projekty społeczne finansowane z innych źródeł, które często prowadzone były jeszcze przed podjęciem działań rewitalizacyjnych. Jeżeli chodzi o projekty infrastrukturalne nie było działań stricte nastawionych na mniejszości – oczywiście np. w przypadku remontu kamienicy mogło się zdarzyć iż jest ona zamieszkiwana przez mniejszości jednak nie było to kryterium wyboru danego budynku.

Reasumując, zgodnie z deklaracjami respondentów oraz z analizami LPR na Dolnym Śląsku nie występowała specjalna potrzeba kierowania wsparcia do grup imigrantów, mniejszości narodowych itp. Zespół ewaluacyjny nie jest jednak w stanie zweryfikować faktycznych potrzeb w tym zakresie.

**(I.i) Czy - i w jakim stopniu projekty z dziedziny mieszkalnictwa wybrane do dofinansowania w ramach Priorytetu 9 „Miasta" dotyczyły zapewnienia odpowiednich warunków mieszkaniowych dla: gospodarstw domowych o niskich dochodach, osób niepełnosprawnych, imigrantów, mniejszości narodowych i mniejszości etnicznych lub uchodźców?**

Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie programowania działań z zakresu mieszkalnictwa wskazywały, że mogą one dotyczyć jedynie budynków zlokalizowanych na obszarze wsparcia. Projekty musiały jednocześnie spełniać warunek, że co najmniej trzy z niżej wymienionych kryteriów będą mieć parametry gorsze aniżeli średnia wartość określona dla całego województwa:

a. wysoki poziom ubóstwa i wykluczenia,
b. wysoka stopa długotrwałego bezrobocia,
c. wysoki poziom przestępczości i wykroczeń,
d. niski wskaźnik prowadzenia działalności gospodarczej,
e. porównywalnie niski poziom wartości zasobu mieszkaniowego.

Co istotne, opisywanie obszaru za pomocą kryterium a) nie oznaczało, że budynek wybrany do remontu zamieszkiwany był wyłącznie przez rodziny o niskich dochodach. Wielokrotnie natomiast respondenci wskazywali, że w projektach wybranych do wsparcia pojawiała się w tej materii korelacja. Na podstawie wywiadów pogłębionych z przedstawicielami miast, można z dużą dozą prawdopodobieństwa stwierdzić, że wszystkie projekty realizowane w ramach mieszkalnictwa mają bezpośredni, pozytywny wpływ na zapewnienie odpowiednich warunków mieszkaniowych dla gospodarstw o niskich dochodach. Szczególnie w ramach działania 9.1 wspierane były budynki komunalne lub spółdzielnie w których większość osób borykała się z wysokim stopniem trwałego bezrobocia bądź ubóstwem, co stwierdzano chociażby na podstawie danych z OPSu. W ramach badania priorytetu 9 nie zidentyfikowano przypadku w którym wspierane byłyby gospodarstwa o wysokich czy średnich dochodach. W ramach działania 9.2 nie było obostrzeń w tym zakresie, natomiast w toku badania nie poddano weryfikacji wszystkich projektów, które zrealizowano w związku z czym trudno potwierdzić powyższą zależność dla ogółu miast poniżej 10 tys. mieszkańców.

Analizując wyniki wywiadów oraz wskaźniki można podsumować, że projekty z zakresu mieszkalnictwa realizowało ok. 40% miast powyżej 10 tys. mieszkańców. Skorzystało z nich ok. 12 800 osób zamieszkujących blisko 460 budynków mieszkalnych objętych wsparciem.

Wielu respondentów wskazywało, iż wyznaczanie obszarów wsparcia w oparciu o kryteria trwałego bezrobocia bądź wysokiego poziomu ubóstwa pozwoliło w precyzyjniejszy sposób wyznaczyć budynki, których mieszkańcy potrzebują pomocy. Ponadto narzucenie ww. kryteriów pozwoliło również odpolitycznić proces wyboru budynków przeznaczonych do wsparcia.

W Wytycznych LPR zawarto nakaz, aby wszelkie wsparcie zakładające budowę, przebudowę, rozbudowę lub modernizację infrastruktury publicznej uwzględniało równy do niej dostęp dla osób niepełnosprawnych. Powyższy zapis nie dotyczył jednak zapewnienia warunków mieszkaniowych dla ww. osób. W ramach przeprowadzonego badania nie zidentyfikowano żadnego projektu, który dotyczył bezpośrednio zapewnienia warunków mieszkaniowych dla osób niepełnosprawnych. Natomiast jeśli za osoby niepełnosprawne uznalibyśmy osoby starsze i niedołężne, to część projektów miała bezpośredni wpływ na te osoby np. kwestia budowy toalet w mieszkaniach czy modernizacja systemu ogrzewania. Istnieje również prawdopodobieństwo, że w części zasobów

poddanych rewitalizacji mieszkają osoby niepełnosprawne. Nie było to jednak deklarowane przez respondentów.

W ramach Priorytetu 9 nie zidentyfikowano projektów, które dotyczyły zapewnienia warunków mieszkaniowych dla imigrantów, mniejszości narodowych i mniejszości etnicznych lub uchodźców.

***Zdaniem eksperta***
*Szczególnie intensywne wspieranie, w ramach projektów rewitalizacji gospodarstw domowych o niskich dochodach jest bardzo problematycznym zagadnieniem. W województwie dolnośląskim znajduje się, jak na Polskę, wyjątkowo dużo starych, przedwojennych budynków i kamienic. Także część powojennych budynków wielorodzinnych wymaga pilnych i kompleksowych remontów. Ich właściciele prywatni lub też gminy zazwyczaj nie dysponują odpowiednimi środkami na te prace. Jednak wspieranie szczególnie intensywne osób o niskich dochodach może zagrozić trwałości projektów – tacy najemcy i właściciele mogą w przyszłości nie być w stanie utrzymać obiektów w stanie niepogorszonym. Warto pamiętać, że rewitalizacja po pierwsze jest procesem wspierania rozwoju, a nie mechanizmem pomocy społecznej, choć w jej ramach tego typu interwencja nie jest wykluczona.*

## 3.2. Ocena i weryfikacja założeń dotyczących programowania i wdrażania rozwiązań stosowanych w finansowaniu odnowy miejskiej oraz ogólnych założeń/celów dot. rewitalizacji

Poniższa ocena i weryfikacja została przeprowadzana na podstawie analizy Wytycznych opracowanych przez IZ RPO WD, a także pogłębionego wywiadu IDI z przedstawicielami miast oraz IZ RPO WD. Do obiektywnej oceny posłużyły także dokumenty: RPO oraz URPO.

### 3.2.1. Ocena i weryfikacja działań IZ RPO WD przyjętych przez IZ RPO WD w Priorytecie 9 „Miasta”

**(II.a) Analiza wymogów związanych z wyznaczeniem ograniczonego obszaru rewitalizowanego**

Celem IZ RPO WD było opracowanie takich Wytycznych, po zastosowaniu których miasta przygotują realne plany finansowe możliwe do realizacji na konkretnym obszarze. W związku z powyższym na przedstawicieli miast nałożono obowiązek wyznaczenia obszaru wsparcia. Założono, że skoncentrowanie się na ograniczonym obszarze miasta pozwoli na intensyfikację oddziaływań realizowanych projektów i sprawi, że efekty podejmowanych w ramach rewitalizacji działań staną się zauważalne w tkance miejskiej.

Większość beneficjentów (ok. 65%) pozytywnie oceniła konieczność wyznaczania obszarów wsparcia. Wskazywano przy tym na efekt spojrzenia na proces rewitalizacji całościowo i kompleksowo oraz na fakt kierowania wsparcia do miejsc najbardziej potrzebujących. Dzięki konieczności zastosowania się do wymogów IZ RPO WD niektórym respondentom z ww. grupy udało się wskazać nowe obszary problemowe, nie zidentyfikowane do tej pory w ich miastach. Najczęściej powtarzaną zaletą skoncentrowanego podejścia była intensyfikacja pomocy i wzmocnienie zauważalności projektów co pozwoliło na powstrzymanie efektu rozproszenia działań, wykorzystanie efektu synergii pomiędzy nimi oraz wzmocnienie pozytywnych oddziaływań.

**Ryc. 4 Procentowe zestawienie opinii beneficjentów związanej z wymogiem wyznaczania obszarów wsparcia (opracowanie własne)**

Część przedstawicieli miast wskazała również, że dzięki takiemu podejściu udało się przynajmniej częściowo odpolitycznić decyzje dotyczące wyboru projektów kierowanych do wsparcia. Zdarzały się również wypowiedzi przewrotne - wskazujące, że wymóg wyboru obszaru wsparcia był dobry ponieważ odpowiedni dobór wskaźników i tak pozwalał kierować interwencje na zadania własne gminy - wystarczało jedynie dostosować opis planowanych do realizacji projektów.

Około 25% respondentów wskazało, że obszary które zostały wyznaczone dzięki wskaźnikom nie pokrywają się z obszarami, które faktycznie wymagają rewitalizacji. Wyrażano przy tym opinię, że mieszkańcy miasta i jego władze same potrafią w precyzyjny sposób określić obszary problemowe. Wśród przedstawicieli miast którzy nie popierali wymogu wyboru ograniczonego obszaru wskazywano na sztuczność postawionego warunku. Dodawano również, że w przypadku wystąpienia takiej potrzeby miasto powinno mieć możliwość wyznaczenia różnych obszarów, bez konieczności porozumiewania się w tym zakresie z IZ RPO WD. Lista projektów mogłaby być w takim przypadku ruchoma bądź dostosowana do konkretnych naborów w ramach których wsparcie byłoby kierowane tylko na jeden obszar. Szczególnie respondenci z większych miast wskazywali, że ograniczenie się do jednego obszaru wsparcia powodowało problemy chociażby z uwagi na pominięcie pozostałych mieszkańców, którzy przy tak przyjętych zasadach nie zostali objęci wsparciem. Fakt wyboru obszaru charakteryzującego się najgorszymi wartościami wybranych wskaźników nie oznaczało, że pozostałą część miasta cechują rażąco różniące się wartości tych samych wskaźników. Wręcz przeciwnie – często różnica pomiędzy obszarem rewitalizowanym a inną częścią miasta była niewielka. Dlatego, zdaniem respondentów, z politycznego punktu widzenia lepiej jest wyznaczać wiele obszarów wsparcia, a tylko na jeden kierować wsparcie w ramach bieżącego okresu programowania. Taka modyfikacja pozwoliłaby na zmianę optyki spojrzenia tak aby w sposób skoncentrowany rozwiązywać globalne problemy danego miasta. Ponadto możliwość wskazywania kilku obszarów podniosłaby rangę LPR jako dokumentu uwzględniającego szersze potrzeby miasta, które mogłyby być realizowane w przyszłym okresie programowania.

LPR jako dokument strategiczny miałby większe znaczenie jeśli interwencje finansowane w ramach innych priorytetów mogłyby liczyć na dodatkową punktację w przypadku ich realizowania na obszarze wsparcia. Takie podejście obecnie znajduje już zastosowanie w ramach priorytetu 1 „Wzrost

konkurencyjności dolnośląskich przedsiębiorstw". Informacja o możliwości uzyskania większej ilości punktów powinna być jednak jeszcze bardziej rozpowszechniona, tak aby stawała się ona jednym z czynników przyciągających potencjalnych inwestorów właśnie na rewitalizowane obszary wsparcia. Ciężar promocji takiego rozwiązania powinien leżeć po stronie IZ RPO WD.

W ramach wyznaczania obszaru wsparcia IZ RPO WD nakazała beneficjentom dokonanie jego diagnozy. Podkreślono konieczność uzasadnienia podjętych interwencji na obszarze wsparcia oraz wskazania czynników warunkujących możliwość realizacji poszczególnych projektów i ich efektywność. Wskazano, że cele LPR określone dla obszaru wsparcia muszą korespondować z ustaleniami z diagnozy oraz przeciwdziałać zdiagnozowanym negatywnym zjawiskom na obszarze wsparcia. Wydaje się, że powyższe wytyczne poskutkowały tym, iż LPR dużej części miast faktycznie są nastawione na podejmowanie działań rewitalizacyjnych.

**(II.a) Analiza kryteriów wyznaczania obszarów wsparcia**

W ramach powyższych rozważań warto przyjrzeć się bliżej kryteriom, które posłużyły do wyznaczania obszarów wsparcia:

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.

Kryteria wynikają z art. 47 Rozporządzenia (WE) nr 1828/2006 natomiast obszar wsparcia można było wyznaczyć wybierając jedno z trzech podejść:

- Wariant I - wsparcie przedsięwzięć z dziedziny mieszkalnictwa. Listę kryteriów z rozporządzenia ograniczono do 5 kryteriów spośród ww. 10 (lit. a), b), e), g), i)). Inwestycje mogły być realizowane wyłącznie na obszarach wsparcia na których wartość min. 3 z 5 wskaźników opisujących dane kryterium była wyższa aniżeli średnia dla województwa.

- Wariant II - wsparcie przedsięwzięć spoza dziedziny mieszkalnictwa. Obszar wsparcia należało opisać przy użyciu co najmniej 3 z 10 kryteriów, w tym 2 kryteriów spośród wymienionych w lit. od a) do h). W tym celu beneficjenci wybierali wskaźniki które mogły zostać przedstawione za pomocą danych liczbowych i przestrzennych pozwalających opisać dane kryterium. Obszar wsparcia musiał charakteryzować się wyższą negatywnością zjawisk aniżeli średnia danego zjawiska w mieście.

- Wariant III – podejście łączone – możliwość połączenia kryteriów wariantu I i II.

Zestawiając wymogi UMWD z analizowanymi podczas badania województwami (pomorskie, lubelskie, śląskie) należy zauważyć, że IZ RPO WD wprowadziła szereg możliwości identyfikacji obszaru wsparcia. Z drugiej strony miasta nie mogły dowolnie wybierać obszaru wsparcia jak w przypadku np. województwa śląskiego dla projektów spoza mieszkalnictwa. Biorąc pod uwagę powyższe wymogi można się spodziewać, że intencją IZ RPO WD było takie ukierunkowanie miast aby wyznaczyły one obszary problemowe wymagające rewitalizacji w sposób obiektywny oraz taki, w którym udzielone wsparcie pozwala na zmianę niekorzystnych trendów wyrażonych kryteriami wyznaczającymi z kolei granice obszaru wsparcia. Efekt był możliwy do osiągnięcia jednak w Wytycznych nie zawarto bezpośredniego wymogu korelowania wskazanych do realizacji projektów z

kryteriami i opracowanymi na ich podstawie wskaźnikami, które ostatecznie służyły do wyznaczenia obszaru wsparcia. W związku z powyższym wypracowane przez IZ RPO WD mechanizmy weryfikacji zgodności projektów z wskaźnikami wyznaczającymi obszar wsparcia nie były dostatecznie skuteczne.

Co prawda w ramach oceny zgodności LPR z wymogami RPO WD badano czy wskaźniki opisujące cele LPR są konkretne, mierzalne, osiągalne i adekwatne do oceny celów LPR. Badano też czy cele LPR odnoszące się do obszaru wsparcia wynikają z diagnozy oraz czy projekty realizują założone w LPR cele. Ocena ta jednak nie pozwalała na udzielenie precyzyjnej odpowiedzi na pytanie jak interwencje wybrane do realizacji w ramach LPR wpłyną na kryteria, które posłużyły do wyznaczania obszaru wsparcia. Ponadto kryteria oceny zgodności LPR z RPO WD były na tyle nieprecyzyjne, że uniemożliwiały dokonania faktycznej, obiektywnej oceny. W świetle powyższego słusznym będzie rozważenie, aby w ramach weryfikacji LPR IZ RPO WD oczekiwała od beneficjentów opisu wpływu poszczególnych projektów na wybrane kryteria wyznaczające obszar wsparcia. Beneficjenci powinni udowodnić pozytywny wpływ planowanej interwencji na przynajmniej jeden z wybranych wskaźników.

Z analizy wszystkich LPR wynika, że w wielu przypadkach widać brak powiązania pomiędzy sposobem wyznaczania obszaru wsparcia, a jego diagnozą. Trudno jest w tych wypadkach zidentyfikować powiązania wybranych kryteriów służących wyznaczeniu obszaru wsparcia z planowanymi do realizacji projektami. Co więcej wskaźniki produktów i rezultatów konkretnych interwencji również nie korespondują w wystarczający sposób z kryteriami będącymi podstawą zidentyfikowania obszaru wsparcia. Za przykład posłużyć może LPR w ramach którego obszar wsparcia wyznaczono na podstawie kryteriów: wysoki poziom ubóstwa, wysoki poziom długotrwałego bezrobocia oraz niekorzystne trendy demograficzne, natomiast projekty realizowane w ramach priorytetu 9 dotyczyły przebudowy ratusza, remontu elewacji dachu budynku publicznego i modernizacji komercyjnego ośrodka kultury. Poprzez metodę kolejnych odniesień można próbować zestawiać ze sobą diagnozę, kryteria, cele, wskaźniki celów czy wybrane projekty – jednak, co wyjaśniono powyżej, takie działanie nie umożliwia pełnej i obiektywnej oceny LPR.

Warto przy tym zauważyć, że w ramach priorytetu 9 stworzono zbyt dużą liczbę wskaźników. W Wytycznych LPR wskazano, że cele LPR muszą być opisane skwantyfikowanymi wskaźnikami produktu i rezultatu, podobnie opisane miały być poszczególne interwencje w ramach opracowywanych dla nich matryc logicznych. Poza tym kryteria, którymi kierowano się podczas wyznaczania obszaru wsparcia również musiały być opisane wskaźnikami. W rezultacie wprowadzono szereg wskaźników pomijając kwestię korelacji pomiędzy nimi samymi. Zawarte w Wytycznych zalecenie aby wskaźniki były pośrednio powiązane zarówno z kryteriami wskazanymi przy wyznaczaniu obszaru wsparcia jak i z produktami i rezultatami poszczególnych projektów realizowanych w ramach LPR wydaje się być niewystarczające.

Analizując sposób wyznaczania obszarów wsparcia nasuwa się pytanie, czy w przyszłym okresie programowania wsparcie będzie kierowane na ten sam fragment miasta? Wątpliwe jest bowiem aby wskaźniki opisujące kryteria zmieniły się do tego czasu na tyle aby wyznaczyć inne obszary problemowe.

***Zdaniem eksperta***
*Celem ułatwienia diagnozy obszaru wsparcia należy rozważyć modyfikację dotychczasowego sposobu wykorzystania wskaźników, szczególnie dla miast liczących powyżej 20 tys. mieszkańców.*

*System delimitacji i wyboru obszarów zdegradowanych powinien składać się z dwóch części:*

*- podział miasta na jednostki urbanistyczne*

*- metoda zbierania, przetwarzania oraz analizowana danych i budowa wskaźników „kryzysu". W sumie proponowany system może stworzyć trwałą, stosunkowo łatwą do zasilania i rozszerzania bazę informacyjną dla prowadzenia*

*rewitalizacji i szerzej – zarządzania rozwojem miast*

a) *W pierwszym etapie konieczne jest wypracowanie jednolitej i zestandaryzowanej metody podziału miasta na jednostki urbanistyczne w których prowadzona będzie analiza statystyczna. Prawie wszystkie dane powinny być bowiem analizowane w zestandaryzowanych jednostkach, możliwe homogennych pod względem funkcjonalnym, morfologicznym oraz społecznym. Tylko dla bardzo ograniczonej listy danych konieczne będzie ich gromadzenie dla poszczególnych budynków. Takie zestandaryzowane jednostki urbanistyczne powinny stać się podstawą dla gromadzenia i przetwarzania danych o miastach, który stałby się ważnym elementem zarządzania miastami. System taki funkcjonuje w wielu miastach zachodnioeuropejskich, a bodajże najbardziej zaawansowany system statystki wewnątrzmiejskiej funkcjonuje w miastach brytyjskich, w których dane zbierane są na poziomie wards'ów i umożliwiają generowanie indeksu wielokrotnej deprywacji w oparciu o kilkadziesiąt składników cząstkowych.*

*Obecnie nierozwiązanym problemem jest dowolne kształtowanie obszarów obejmowanych rewitalizacją. Często obejmowane są zbyt duże obszary, na większości których i tak nie planuje się podejmowania żadnych działań rewitalizacyjnych , jedynie w celu osiągnięcia zadowalających wskaźników. Poza tym nie ma możliwości porównywania tych obszarów pomiędzy sobą zarówno w skali jednego miasta jak i pomiędzy miastami.*

b) *Z uwagi na słabość statystyki publicznej GUS, która jeszcze przynajmniej przez kilka lat nie będzie w stanie dostarczać danych w odpowiednim ujęciu, konieczne jest wypracowanie systemu zbierania danych. W przyszłości natomiast GUS powinien przyjąć wyznaczone już uprzednio przez miasta jednostki urbanistyczne jako podstawową jednostkę podziału przestrzeni w miastach, zgodnie z jednolitą metodologią narzuconą już teraz przez Urząd Marszałkowski/MRR. Na potrzeby tej metodologii konieczne jest wypracowanie wewnętrznych, miejskich systemów gromadzenia, przetwarzania i analizowania danych dotyczących zagadnień:*

*- społecznych (np. poziom bezrobocia, przestępczości, ubóstwa mierzony wielkością pomocy społecznej, poziomu edukacji mierzonego wynikami z testów szkolnych, informacje demograficzne i in).*

*- gospodarczych (liczba podmiotów prowadzących działalność, sekcje w których działalność jest prowadzona, a w bardziej zaawansowanej bazie danych także wielkość zatrudnienia, obroty, inwestycje, majątek trwały i in)*

*- przestrzennej (budynki, ich stan techniczny, stopień termomodernizacji/certyfikaty energetyczne, pustostany i budynki przeznaczone do rozbiórki in.)*

*Rangowanie poszczególnych jednostek urbanistycznych, np. w kategoriach kryzysowych będzie jednym z możliwych zastosowań takiego systemu. Dotychczasowe doświadczenia z przygotowywania programów rewitalizacji wg Wytycznych LPR pokazują, że przyjmowanie jednolitego poziomu wskaźników kryzysowych dla całego kraju, lub też województw nie jest szczególnie użyteczne.*

Przedstawiciele miast poniżej 10 tys. mieszkańców wypowiadali się zdecydowanie negatywnie na temat zarówno konieczności opracowywania samego LPR jak i wymogów wyznaczania obszarów wsparcia. Uzasadniano, że możliwość realizowania wyłącznie jednego projektu jest niewspółmierne do kosztów poniesionych na jego realizację. Zdaniem respondentów najlepszym rozwiązaniem byłby tryb konkursowy gdzie w ramach studium wykonalności ewentualnie opisywano by obszar wsparcia. Wskazywano również na zacieranie się granic pomiędzy obszarem wsparcia a granicami miast mogących ubiegać się o wsparcie w ramach działania 9.2. Z tego też względu kwestionowano zasadność wyznaczania takich obszarów. Zgodnie jednak z Wytycznymi w przypadku działania 9.2 aby ubiegać się o dofinansowanie granice obszaru wsparcia mogły pokrywać się z granicami miasta należało jedynie wykazać wyższą intensywność wybranych kryteriów względem średniej ich wartości dla województwa. Mimo tego respondenci twierdzili, że idea wyznaczania obszarów wsparcia jest bezzasadna. IZ RPO WD nie miała jednak możliwości rezygnacji z tego wymogu z uwagi na Rozporządzenie Komisji Europejskiej do którego musiała dostosować Wytyczne.

Powyższe wnioski nie powinny jednak przysłaniać pozytywnych osiągnięć Dolnego Śląska. Zdecydowana większość podjętych interwencji jest zasadna i zgodna z duchem rewitalizacji, a także często w sposób samoistny ma związek z kryteriami na podstawie których ustalano obszary wsparcia. Pozytywnymi przykładami łączenia wskazywanych kryteriów związanych z wysokim bezrobociem czy wysokim poziomem ubóstwa i wykluczenia z podjętymi interwencjami jest chociażby budowa czy

modernizacja budynków służących projektom społecznym np. Centrum Aktywizacji Zawodowej, Centrum Charytatywne czy Ośrodek Wspierania Rodzin i Osób Dotkniętych Problemem Uzależnień.

**(II.a) Analiza wielkości zagwarantowanej kwoty**

Wszyscy beneficjenci, niezależnie od wielkości miast, które reprezentowali stwierdzili, że wysokość zagwarantowanej kwoty w stosunku do potrzeb w zakresie rewitalizacji była za niska. W ramach przeprowadzonych wywiadów pogłębionych dostrzeżono ciekawą zależność: respondenci z dużych miast wskazywali, że podział środków zaproponowany przez IZ RPO WD był niesprawiedliwy i nieproporcjonalny do potrzeb i liczby mieszkańców. Z kolei przedstawiciele mniejszych miast wskazywali podobnie twierdząc, że mniejsze i tym samym biedniejsze jednostki mają bardzo duże potrzeby, a możliwości pozyskania środków finansowych z różnych źródeł (podatki, dotacje, inwestycje) znacznie mniejsze, aniżeli duże miasta. Nie wszyscy beneficjenci zgadzali się również z tezą, że kwoty były dostosowane do faktycznych możliwości finansowych gmin - były to jednak przypadki odosobnione.

Część rozmówców, szczególnie z mniejszych miast, wskazywało, że nie należy w przyszłym okresie programowania określać kwoty maksymalnej o którą można aplikować, a jedynie gwarantowaną kwotę minimalną dla każdego z miast, tak aby beneficjenci mieli możliwość uzyskania wsparcia dostosowanego do indywidualnych potrzeb.

Należy jednak podkreślić, że dzięki zagwarantowaniu określonej puli pieniędzy każde spośród 37 miast powyżej 10 tys. mieszkańców mogło ubiegać się o wsparcie w ramach działania 9.1. Gdyby takiej możliwości nie było, prawdopodobnie przełożyłoby się to na obniżenie frekwencji miast ubiegających się o dofinansowanie. Potwierdzeniem powyższego jest analiza innych działań w ramach RPO WD oraz doświadczeń pozostałych województw. Wprowadzenie trybu konkursowego przełożyłoby się na wzrost konkurencji, a co za tym idzie, obawę mniejszych miast wynikającą chociażby z konfrontacji jednej osoby ze sztabem przeszkolonych w aplikowaniu o środki pomocowe w ramach funduszy UE pracowników dużych miast.

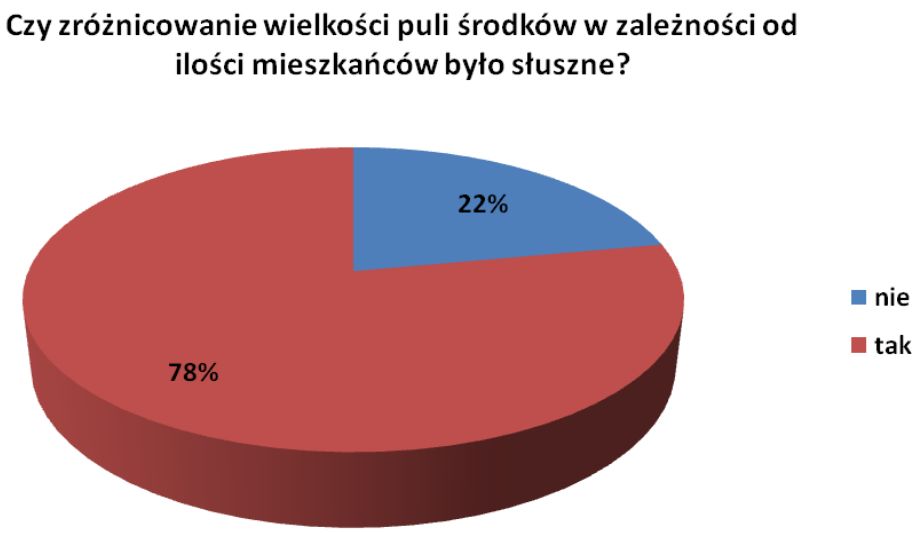
Reasumując: każde miasto powyżej 10 tys. mieszkańców jeśli tylko nie popełniło błędu formalnego otrzymywało wsparcie co było niezwykle motywujące i przełożyło się na 100% frekwencję wszystkich 37 miast. Zaproponowane podejście wyróżnia Dolny Śląsk na tle innych województw w których najczęściej dominował tryb konkursowy pozyskiwania środków. System wprowadzenia gwarantowanych kwot wpłynął również na obniżenie dysproporcji pomiędzy miastami mogącymi aplikować w ramach działania 9.1, o czym wspomniano w ramach opisu obszaru badawczego I.a (rozdział 3.1).

***Zdaniem eksperta***

*Zagwarantowanie wielkości kwot na poszczególne miasta (w zależności od liczby mieszkańców) należy ocenić jako jedną z przełomowych decyzji ważnych dla sukcesu wdrażania rewitalizacji w woj. dolnośląskim. Miasta, wiedząc jakie mają środki do dyspozycji mogły swobodnie kształtować liczbę, wielkość i typ projektów zgłaszanych do dofinansowania. Bez obawy mogły być zgłaszane projekty ważne dla poszczególnych społeczności, a nie tylko takie, które miałyby szansę na zwycięstwo w naborze ogłoszonym w trybie konkursowym. Rewitalizacja była finansowana na zasadach tzw. „global grantu" miejskiego – miasta miały po prostu do dyspozycji pewną pulę środków, które mogły bardzo dowolnie przeznaczać na swoje cele strategiczne. Oczywiście z tej szansy skorzystała tylko część miast, ale należy mieć na uwadze, że część miast nie miała potencjału do wykorzystania tego niezwykle innowacyjnego i wartościowego mechanizmu.*

**(II.b) Analiza zróżnicowanego zakresu wsparcia ze względu na wielkość miast**

78% respondentów stwierdziło, że zróżnicowanie wsparcia ze względu na wielkość miast było słuszne i pozwalało na kierowanie pomocy do miejsc najbardziej potrzebujących (ryc. 3).




**Ryc. 5 Procentowe zestawienie opinii respondentów dotyczącej słuszności zróżnicowania puli środków ze względu na wielkość miast (opracowanie własne).**

Wśród tej grupy zdarzały się głosy wskazujące, że podział środków nie był w 100% zadawalający, jednak dodawano, że był to system prosty i tak daleko jak to możliwe sprawiedliwy. Wśród głosów negatywnych (22%) najczęściej wskazywano, że zastosowany podział miast nie uwzględnia ich zróżnicowania pod kątem dochodów i ich budżetu. W ramach propozycji zmian dla kolejnego okresu programowania wskazano, że mniejsze miasta powinny mieć zagwarantowaną większą pulę pieniędzy z uwagi na mniejsze możliwości ich pozyskania z innych źródeł. Zaproponowano również idee pozostawienia pewnej puli środków dla miast których LPR zostałby oceniony najwyżej pod kątem potrzeby prowadzenia dalszych działań rewitalizacyjnych. Pula środków byłaby udostępniania wyróżnionym miastom w ramach trybu konkursowego.

***Zdaniem eksperta***
*W ramach realizacji projektów miasta zgłaszały powstawanie rezerw finansowych wynikających chociażby z oszczędności poprzetargowych. Z uwagi na ustalony harmonogram powstałe rezerwy najczęściej nie były wykorzystywane. W celu umożliwienia miastom wykorzystania całej dostępnej alokacji należy rozważyć wprowadzenie dodatkowego otwartego trybu naboru – do wyczerpania alokacji dla poszczególnych miast.*

Z uwagi na zebrane w ramach wywiadów opinie zasadnym wydaje się pozostawienie systemu podziału środków w zależności od wielkości miast. Należy natomiast rozważyć możliwość wprowadzenia modyfikacji obecnego systemu. Dla poszczególnych grup miast powinna zostać określona średnia kwota przypadająca na każde miasto. Tą wartość w pewnych granicach np. 15% można byłoby zwiększyć lub zmniejszyć w zależności od średniego dochodu na jednego mieszkańca. Tak nieznaczne zwiększenie puli nie powinno wpływać na zdolność miast do pokrycia wkładu własnego, a z drugiej strony sprzyjałoby wyrównywaniu dysproporcji pomiędzy jednostkami najbogatszymi i najbiedniejszymi w danej grupie.

***Zdaniem eksperta***
*W następnym okresie programowania należy zwiększyć wkład własny wspólnot mieszkaniowych. Ich dotychczasowe dofinansowanie na poziomie 70% budzi niesprawiedliwość społeczną: dlaczego jedna kamienica ma dostać tak duże wsparcie, w czasie gdy kamienica obok nie dostaje żadnych środków? Zauważono również tendencję wykorzystywania przez mieszkańców faktu, że ich kamienica została wyremontowana, a tym samym wartość zlokalizowanych w niej mieszkań wzrosła: mieszkańcy przeprowadzają się do mieszkania o identycznym metrażu ale w niewyremontowanej kamienicy, a za pozostałą kwotę kupują jeszcze jedno mniejsze mieszkanie. Są to przypadki sporadyczne ale pojawiające się coraz częściej. W związku z powyższym rekomenduje się obniżenie poziomu dofinansowania wspólnot do 30% w świetle chociażby pojmowania procesu rewitalizacji w innych krajach, gdzie panuje przeświadczenie że 75% środków na rewitalizację powinno pochodzić z zewnętrznych źródeł. W Polsce obecnie jest to poziom ok. 25%.*

**(II.a) Analiza terminów składania i możliwość aktualizacji dokumentów**

W większości przedstawiciele miast twierdzili, iż nie mieli problemów z terminami składania i możliwością aktualizacji dokumentów. Najczęściej pojawiającą się uwagą były zbyt częste i słabo nagłośnione zmiany Wytycznych. U niektórych beneficjentów wiązało się to z koniecznością aktualizacji LPR, co w konsekwencji przełożyło się na problem z dochowaniem terminów oraz z jakością składanej dokumentacji. Jako przykład podawano, że w grudniu 2008 r. IZ RPO WD poinformowała, iż zamiast 3 naborów wniosków o dofinansowanie ogłosi jeden. Taka decyzja, odmienna od informacji przekazywanej na szkoleniach, spowodowała, że beneficjenci byli spóźnieni z pracami projektowymi i wiele projektów musiało zostać wykonane w formule zaprojektuj i wybuduj. Było to o tyle trudne dla beneficjentów, że od początku byli oni przygotowywani na 3 nabory i tak też rozplanowano przygotowanie projektów, uzyskanie pozwoleń na budowę itd. Wprowadzenie 1 naboru skróciło czas niezbędny na przygotowanie dokumentacji i zaburzyło harmonogramy przygotowań. W konsekwencji w kilku przypadkach brak czasu uwidocznił się w momencie oceny formalnej kiedy stwierdzano błędy w składanych wnioskach o dofinansowanie.

Pozostałe trudności zgłaszane przez beneficjentów nie wynikały już bezpośrednio z działań i terminów założonych przez IZ RPO WD. Najczęściej bowiem wspominano o problemach z trybem przyjmowania LPR zakładającym zebranie sesji Rady Miasta, której terminarz nie zawsze pokrywał się z harmonogramem określonym przez IZ RPO WD.

Warto także wskazać na inną kwestię, która poniekąd łączy się z aktualizacją LPR. W Wytycznych LPR zawarto wymóg sporządzenia listy podstawowej i rezerwowej projektów. Było to zalecenie zasadne i w zamierzeniach pozwalało na elastyczną realizację założeń LPR w zależności od czynników pojawiających się w ramach prac nad dokumentem. Wprowadzono jednak wymóg aktualizacji LPR w momencie przesuwania projektów z listy rezerwowej do podstawowej i odwrotnie. Wiązało się to automatycznie z ponownym przyjmowaniem LPR przez Radę Miasta a w niektórych wypadkach ponowieniem Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko. Intencją IZ RPO WD było aby każdorazowe zmiany podlegały dodatkowej weryfikacji właśnie przez organ stanowiący i kontrolny miasta. Jednak tworzenie listy rezerwowej straciło na znaczeniu bowiem zwołania sesji Rady Miejskiej wymagało zarówno wprowadzenie zupełnie nowych, nie uwzględnionych wcześniej projektów jak i zmiana obszaru wsparcia. W związku z powyższym zasadnym byłaby rezygnacja z formuły listy rezerwowej.

***Zdaniem eksperta***
*Rezygnacja z listy rezerwowej z politycznego punktu widzenia nie jest dobrym rozwiązaniem. Rola rezerwowej listy jest istotna chociażby w ramach dyskusji Rady Miejskiej co do wyboru konkretnej grupy projektów. Poza tym stworzenie dwóch list jest sprawiedliwe społecznie gdyż większa liczba osób jest objęta planowanymi do realizacji działaniami.*

**(II.a) Analiza sposobu weryfikacji zgodności projektów zapisanych w LPR, z projektami składanymi w ogłaszanych naborach**

Przy ocenie formalnej sprawdzanych projektów IZ RPO WD stworzyła kryterium dotyczące ich zgodności z wydaną opinią do LPR. Przekładało się to na ocenę zgodności projektów wskazanych w LPR z projektami zgłaszanymi bezpośrednio w konkursach o dotację. Wszyscy respondenci stwierdzili, że początkowe podejście IZ RPO WD było w tej kwestii zbyt restrykcyjne. Najczęściej pojawiające się rozbieżności związane były ze wskaźnikami i wartościami projektów zadeklarowanymi w LPR. Beneficjenci wskazywali na drobiazgowe sprawdzanie zgodności wskaźników zadeklarowanych na etapie tworzenia dokumentu strategicznego ze wskaźnikami wynikającymi z późniejszej realizacji dokumentacji projektowej przez IZ RPO WD. Takie podeście było o tyle niezasadne, że stawiało pod znakiem zapytania sens tworzenia LPR, który w zamierzeniach miał być przecież dokumentem strategicznym ustalającym pewne cele i narzędzia do ich realizacji. Konsekwencją podejścia IZ RPO WD było tworzenie LPR będącego spisem wcześniej ukończonych projektów dla których były już podane charakterystyczne wielkości, parametry techniczne i kosztorysy. W kolejnych naborach zmieniono podejście do oceny - Wytyczne zostały zaktualizowane,

a weryfikacja wskaźników już nie tak restrykcyjna. Nie wymagano pełnej zgodności zadeklarowanych wskaźników na etapie złożenia wniosku o dofinansowanie a ich wartościami w momencie realizacji działań. Decyzja IZ RPO WD o łagodniejszym sposobie weryfikacji projektów wpłynęła na usprawnienie systemu i tym samym ułatwienie beneficjentom aplikowanie o środki.

Innym problemem zgłaszanym przez przedstawicieli miast była różnica wartości projektów pomiędzy deklarowaną w LPR, a wpisywaną w późniejszym wniosku o dofinansowanie. IZ RPO WD była odgórnie zobowiązana do stosowania euro natomiast JST stały na stanowisku, że należy stosować złotówki zgodnie z Ustawą o finansach publicznych. W związku z powyższym koniecznym było stosowanie mechanizmu przejścia z euro na złotówki. W początkowym okresie wdrażania RPO kurs euro do złotówki był sztywny. Miasto, które wybierało niższy kurs traciło, z kolei miasto, które stosowało kurs wyższy ryzykowało tym, że jeśli taka wartość kursu nie wystąpi w przyszłości, to nie koniecznie zostaną zakontraktowane wszystkie wskazane w LPR projekty. W tej kwestii IZ RPO WD znów postanowiła wprowadzić ułatwienie dla beneficjentów: obecnie ocena dokonywana jest na podstawie kursu wskazanego w LPR, bez znaczenia na jakim poziomie jest on przyjęty.

Aktualizacje Wytycznych także pociągały za sobą problemy. Zdarzali się bowiem beneficjenci, którzy przeoczyli wprowadzone zmiany i składali projekty wg starych zasad co było powodem ich odrzucenia w ramach oceny formalnej. Finalnie jednak w procedurze odwoławczej projekty te przywracano.

Osoby odpowiedzialne za wdrażanie LPR w miastach zaznaczali, że niezgodności często wynikały ze współpracy z firmami zewnętrznymi i niedoskonałego przepływu informacji pomiędzy uczestnikami opracowywania i wdrażania LPR.

**(II.c) Analiza wskaźników wybranych do monitorowania realizacji celów Priorytetu;**

Problemy beneficjentów ze wskaźnikami produktów i rezultatów poszczególnych interwencji nie wynikały bezpośrednio z priorytetu 9, ale były charakterystyczne dla całego programu operacyjnego (np. trudne do udowodnienia lub niepoliczalne wskaźniki produktu lub rezultatu, przeszacowanie wskaźników możliwych do osiągniecia). W zakresie problemów wynikających z doboru wskaźników respondenci wskazywali sytuacje restrykcyjnej oceny zgodności stosowanej przez IZ RPO WD w początkowym okresie programowania (kwestia poruszona powyżej). W późniejszym okresie IZ RPO zmieniła jednak ten warunek, co zostało zdecydowanie pozytywnie odebrane przez beneficjentów.

Kilku przedstawicieli miast stwierdziło, że beneficjenci powinni mieć możliwość zgłaszania własnych typów wskaźników które po rozpatrzeniu przez IZ powinny być zatwierdzane. Co ciekawe, beneficjenci mieli taką możliwość by w ramach LPR zgłosić po jednym wskaźniku produktu i rezultatu, co z kolei wskazuje na brak zrozumienia Wytycznych przez ankietowanych w tym konkretnym przypadku.

Kolejna propozycja przedstawicieli miast dotyczy tego, aby na etapie LPR operować opisami projektów i problemów które one rozwiążą, a nie wskaźnikami – te powinny być wybierane dopiero na etapie aplikowania. Warto jednak zauważyć, że katalog wskaźników RPO (produktów i rezultatów) możliwych do wybrania jest zbyt ogólny i de facto nie nawiązuje do wskaźników wyznaczania obszarów wparcia. Przy okazji krytyce należy poddać sam sposób agregacji danych pochodzących ze wskaźników. Przykładowo beneficjenci podawali informację o ilości osób objętych rewitalizacją co przekłada się w późniejszym okresie na dane statystyczne. Brakuje natomiast weryfikacji czy proces rewitalizacji na pewno nastąpił.

**(II.d) Analiza preferencji założonych w Uszczegółowieniu RPO WD: Typy projektów możliwe do wspierania w ramach Priorytetu**

Ponad 90% respondentów wskazała, że typy projektów wskazane w Uszczegółowieniu do RPO WD były dobrane odpowiednio i nie powinny być zawężone w następnym okresie programowania. Respondenci wskazywali, że jakiekolwiek zawężenie może negatywnie wpłynąć na zaspokajanie potrzeb rewitalizacyjnych. Każde miasto ma bowiem własne, wynikające z

endogenicznych czynników potrzeby i jakiekolwiek ograniczenie typów projektów może być krzywdzące. Z drugiej strony wskazywano, że obecne kryteria i sposób opiniowania LPR pozwalał na realizację praktycznie dowolnych projektów, w tym także nie mających związku z samą rewitalizacją. Z tego względu w ramach badania pytano przedstawicieli miast o zasadność remontu obiektów własnych gminy (jeśli w danej gminie takie projekty były realizowane). W dużej części nie potrafili oni precyzyjne uzasadnić powiązania pomiędzy remontem siedziby administracji publicznej a zaspokajaniem potrzeb rewitalizacyjnych.

Beneficjenci którzy realizowali projekty z zakresu mieszkalnictwa wskazywali, że ograniczenie alokacji do 25% nie pozwoliło w pełni rozwiązać problemu zasobu mieszkaniowego w miastach. Ci sami respondenci stwierdzali jednak, że gdyby nie to ograniczenie to zapewne zdecydowana większość środków z priorytetu 9 byłaby przeznaczona właśnie na remonty budynków. W ślad za tym obecnie mielibyśmy wyremontowane kamienice stojące na zdewastowanej przestrzeni przez co efekt rewitalizacji byłby znikomy. W obecnym układzie wyremontowanych budynków jest mniej, ale z kolei otaczająca je przestrzeń jest uporządkowana i odnowiona dzięki czemu rewitalizacją zostali objęci nie tylko mieszkańcy odnowionych kamienic ale wszyscy mieszkańcy obszaru wsparcia mogący korzystać z wyremontowanych wnętrz podwórzowych, parków, placów zabaw itd.

Bardzo istotną kwestię, szczególnie w odniesieniu do interwencji z zakresu mieszkalnictwa, podkreśliło kilku respondentów. Stwierdzili oni bowiem wzrost zainteresowania tego typu projektami w miarę postępów realizacji założeń LPR, co przekłada się także na wzrost aktywności społecznej pomiędzy kolejnymi naborami. Przypuszczalnie gdyby w następnym okresie programowania stopień dofinansowania obejmujący ten typ projektów był adekwatny do obecnego, zainteresowanie wspólnot mieszkaniowych aplikowaniem byłoby znacznie większe. W kilku przypadkach zdiagnozowano również tzw. efekt kuli śniegowej: wspólnoty które nie korzystały ze wsparcia w ramach LPR obecnie ze środków własnych odnawiają kamienice. To na co warto zwrócić uwagę i czego w żadnym wypadku nie należy zaprzepaścić to coraz częstsze przykłady oddolnej mobilizacji.

Kwestie dotyczące oceny poszczególnych typów projektów zostały szerzej poruszone w rozdziale 3.6.

***Zdaniem eksperta***
*Rewitalizacja jest procesem bardzo silnie „spersonalizowanym" i wymagającym osobnego, autorskiego podejścia w każdym mieście. Problemy i ich przyczyny w poszczególnych miastach są bardzo różne. Różne też więc muszą być sposoby ich rozwiązywania. Stąd też bardzo ważne jest, by w ramach rewitalizacji można było finansować bardzo różnego typu inicjatywy.*

**(II.e) Analiza preferencji założonych w Uszczegółowieniu RPO WD: Typy beneficjentów**

Ok. 85 % respondentów stwierdziło, że typy beneficjentów uprawnionych do ubiegania się o wsparcie w ramach RPO WD zostały dobrane prawidłowo. Podobnie jak w przypadku oceny typu projektów (II.d), respondenci wskazywali, że rewitalizacja jest pojęciem tak bardzo interdyscyplinarnym, że pewne rzeczy które z pozoru się z nią nie wiążą w danym przypadku mogą być kluczem do kompleksowego podejścia w innym projekcie. W związku z powyższym, zawężenie typów beneficjentów ograniczyłoby możliwości pełnej rewitalizacji. Wskazywano na przypadki łączenia kategorii wydatków np. remontu przestrzeni publicznych i obiektów kulturalnych lub pełniących funkcje społeczne należących np. do OPSu. W sytuacji zawężenia typu beneficjentów i projektów ww. działania trzeba by realizować w ramach innego priorytetu, korzystając z innych źródeł. To w oczywisty sposób obniżałoby skuteczność rewitalizacji i kompleksowość wszystkich interwencji.

Tylko 15 % respondentów wskazało, że zaproponowane w URPO WD typy beneficjentów nie zostały określone prawidłowo. Wg tej grupy brakowało związków wyznaniowych (respondenci mówili wprost o kościołach) oraz gminnych spółek i podmiotów budżetowych. Co ciekawe, w URPO WD jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia, jednostki organizacyjne JST posiadające

osobowość prawną, a także kościoły i związki wyznaniowe zostały wskazane jako beneficjenci mogący ubiegać się o wsparcie. Świadczyć to może o braku należytego przepływu informacji pomiędzy IZ RPO WD a miastami lub o braku zaangażowania samych miast. W ramach propozycji zmian obowiązującego wykazu zgłaszano również propozycję zamiany administracji rządowej na administrację publiczną.

Wielu respondentów realizujących projekty z zakresu mieszkalnictwa wskazywało, że zabrakło szkoleń dla wspólnot mieszkaniowych. W rzeczywistości jednak takowe szkolenia się odbywały, a ich terminy ogłaszane były na BIP-ie UMWD oraz na stronie internetowej RPO WD.

***Zdaniem eksperta***
*Na podobnej zasadzie jak w obszarze badawczym II.d – konieczne jest dopuszczenie do rewitalizacji maksymalnie wielu różnego rodzaju beneficjentów. Im większy potencjał różnorodności – tym większe szanse na wykorzystanie przedsiębiorczości i aktywności tkwiącej w lokalnej społeczności.*

## 3.3. Ocena zarządzania i wdrażania Lokalnych Programów Rewitalizacji w miastach powyżej 10 tys. mieszkańców

Poniższa analiza została przeprowadzona z uwzględnieniem indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI) przeprowadzonych z urzędnikami 37 miast, włącznie z wynikami ankiet z bezpośrednimi i pośrednimi odbiorcami projektów zrealizowanych w 15 miastach, w których wykonano studia przypadku.

**(III.a) Ocena sposobu wyznaczania obszaru rewitalizowanego przez władze miasta (w tym m.in. rozumienie idei rewitalizacji, przesłanki wyboru obszaru poddanego rewitalizacji);**

Respondenci reprezentujący miasta pow. 10 tys. mieszkańców w znacznej mierze w sposób prawidłowy definiowali pojęcie rewitalizacji. 70% respondentów wg subiektywnej oceny zespołu ewaluacyjnego podało prawidłową definicję nawiązując także do społecznego wymiaru rewitalizacji. Pozostała część nie potrafiła samodzielnie sformułować definicji rewitalizacji i aspektów z nią związanych lub wskazywała jedynie infrastrukturalny wymiar działań rewitalizacyjnych.

Dużą trudnością w wyznaczaniu obszaru wsparcia okazał się podział na ulice. Wynikało to z faktu, że niektóre dane statystyczne są tworzone w oparciu o konkretne dzielnice bądź okręgi wyborcze i często nie pokrywały się one z obszarami, które wyznaczano na podstawie delimitacji. Zdarzały się przypadki, że granica obszaru wsparcia wyznaczona za pomocą wskaźników przebiegała po jednej stronie ulicy, obejmując tylko parzyste bądź nieparzyste numery domów. To w sposób oczywisty generowało problemy. Przy okazji dyskusji dotyczących problemowych aspektów wyznaczania obszarów wsparcia wielu respondentów stwierdziło, że IZ RPO WD nie zorganizowała wystarczającej ilości szkoleń dotyczącej ww. tematyki.

Zdaniem niektórych respondentów sposób wyznaczania obszarów wsparcia, w oparciu o wskaźniki opisujące kryteria w sposób mierzalny i policzalny, wiązał się z pewnymi trudnościami. Problemy te związane były przede wszystkim z pozyskaniem danych i sposobem ich agregacji. Nie wszystkie dane były bowiem możliwe do pozyskania z ogólnodostępnych baz statystycznych. Niekiedy wyznaczanie obszarów wsparcia wymagało angażowania jednostek trzecich. Przykładowo, respondenci wskazywali na problemy z pozyskaniem danych z komend policji. Jednostki te nie prowadzą rejestrów zdarzeń z podziałem na ulice. W takich wypadkach informacje te pozyskiwane były z notatek funkcjonariuszy. W efekcie jednak można było dotrzeć do danych wskazujących gdzie i na jakim obszarze było najwięcej interwencji. Respondenci wskazywali, że pomimo wystąpienia tych trudności i dużego nakładu pracy pozyskanie tego typu danych pozwoliło na zidentyfikowanie nowych obszarów problemowych w mieście i tym samym kierowanie do nich odpowiednich interwencji wraz z wsparciem, także ze środków własnych gmin. Wymagało to jednak współpracy gminy i jednostek policji co nie we wszystkich miastach się udało.

Kwestia poruszonych aspektów problemowych została szczegółowo omówiona przy okazji oceny wymogów związanych z wyznaczeniem obszarów wsparcia oraz kryteriów ich wyznaczania.

W ramach badania zidentyfikowano także miasta, które tak dobierały wskaźniki aby obszar wsparcia obejmował ścisłe centra miast. Podyktowane to było z kolei przeświadczeniem, że rewitalizacja reprezentacyjnych części miast wpłynie na podniesienie atrakcyjności danej gminy miejskiej, a tym samym wpłynie na jej ożywienie gospodarcze.

**(III.c) Ocena rzeczywistego rozwiązywania problemów obszaru wsparcia (zarówno w opinii mieszkańców jak i władz miasta), faktycznego związku projektów z potrzebami mieszkańców i obserwowanymi trendami demograficznymi i społecznymi;**

Ciekawym aspektem badawczym okazała się próba określenia czy podejmowane interwencje rzeczywiście rozwiązują problemy wyznaczonych obszarów wsparcia. W ramach badania proszono przedstawicieli urzędów o wskazanie problemów społecznych i infrastrukturalnych, które identyfikowalne były jeszcze przed podjęciem prac nad LPR. Respondenci wskazywali szeroki katalog zagadnień problemowych, po czym proszeni o stwierdzenie czy obszary wsparcia uchwalone na podstawie LPR pokrywają się z obszarami występowania tych problemów, odpowiadali twierdząco. Kolejnym krokiem było wskazanie sposobu rozwiązania zidentyfikowanych wcześniej problemów przez realizację konkretnych zaplanowanych w LPR projektów. Należy zauważyć, że w kliku przypadkach respondenci nie potrafili już zidentyfikować istotnych powiązań pomiędzy celami realizowanych projektów, a istniejącymi wcześniej problemami społecznymi bądź infrastrukturalnymi miasta. W wielu wypadkach okazało się, że na etapie tworzenia LPR nie dokonano w tym zakresie poprawnej diagnozy. W kilku przypadkach respondenci wskazywali, że wskaźniki zostały dobrane specjalnie do wyznaczenia wcześniej już zaplanowanego obszaru wsparcia. Niekoniecznie miało to jednak wydźwięk wyłącznie pejoratywny. Wśród tej grupy beneficjentów znalazły się bowiem także miasta, które celowo wybrały do dofinansowania zdegradowane osiedla przemysłowe leżące poza centrum danych miast. Były to zatem wybory świadome świadczące o przemyślanym i odpowiednim podejściu do rewitalizacji.

W ramach badania stwierdzono ciekawą zależność: Wytyczne wyraźnie wskazywały o konieczności dokonania diagnozy obszaru wsparcia. W części badanych LPR-ów dokonywano jednak diagnozy obszaru miasta, następnie na ich podstawie opracowywano cele LPR. Dopiero kolejnym etapem było wyznaczenie obszaru wsparcia. O ile takie podejście nie stanowi jeszcze o tym, że dany LPR jest dokumentem nie przemyślanym o tyle wskazuje jednak, że brakowało silnego powiązania pomiędzy diagnozą, obszarem wybranym do wsparcia, kryteriami które posłużyły do jego wyznaczenia a projektami, które mają być realizowane w ramach tego obszaru.

Pomimo wyżej wymienionych przykładów należy podkreślić, że w zdecydowanej większości interwencje podejmowane w ramach LPR rozwiązywały w mniej lub bardziej efektywny sposób problemy obszarów wsparcia. Problemy te nie koniecznie mogły mieć związek z kryteriami na podstawie których wyznaczono te obszary, nie mniej jednak każdorazowo odpowiadały one na potrzeby społeczne. Przykładowo w jednej gminie, w odpowiedzi na zidentyfikowane problemy, zrealizowano projekty związane z zagospodarowaniem pustych przestrzeni publicznych, tworząc place zabaw i nowe funkcjonalne, oświetlone przestrzenie wypoczynkowe. Zrealizowane projekty, w opinii mieszkańców były trafnym kierunkiem rewitalizacji, a ich realizacja cieszy się dużym poparciem. Jednak kryteria na podstawie których wyznaczono obszar wsparcia w tym konkretnym przypadku dotyczyły ubóstwa, bezrobocia i niskiej aktywności gospodarczej. Zatem wpływ zrealizowanych projektów na zmianę negatywnych tendencji wyrażonych kryteriami był nieznaczny. Tym samym dla sukcesu podejmowanych działań rewitalizacyjnych większe znaczenie od poprawności wyznaczania obszaru wsparcia przy pomocy wskaźników miała kwestia poprawnego zdefiniowania problemów jakie w danym mieście występowały.

W opinii przedstawicieli miast podejmowane przez nich interwencje były każdorazowo zasadne i niezbędne. Ocena zespołu przeprowadzającego ewaluację, w zakresie zasadności i niezbędności

poszczególnych projektów, choć nie zawsze była aż tak bezkrytyczna, to jednak zasadniczo pokrywała się z tymi opiniami. Zdarzały się jednak przypadki, w których respondenci nie potrafili w sposób precyzyjny uzasadnić doboru projektów. Opinie mieszkańców z kolei okazały się trudne do zagregowania. Ankietowane osoby najczęściej nie łączyły projektów z działaniami rewitalizacyjnymi a tym samym z przesłankami ich realizacji. W dużej mierze odnoszono się pozytywnie do podjętych działań, choć zdarzały się głosy negatywne. Wynikały one najczęściej z obaw o przyszłość mieszkańców osiedli i dzielnic poddanych rewitalizacji. Osoby zamieszkujące obszary wsparcia boją się, że z chwilą jak ich otoczenie stanie się atrakcyjne zaistnieje możliwość, że potencjalni inwestorzy i politycy będą wszczynać działania mające na celu usunięcie ich ze zrewitalizowanych obszarów, celem ulokowania tam społeczności o wyższym statusie majątkowym (gentryfikacja). Obawa ta jest o tyle zasadna, że są przykłady miast w Polsce gdzie rewitalizacja zmierza w tym kierunku. Niechlubnym przykładem jest miasto Tczew gdzie celem jednego z radnych jest wysiedlenie patologii z centrum starego miasta (rewitalizowanego w ramach RPO) i wybudowanie nowego osiedla dla rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznych poza centrum miasta[7]. Obawy o przyszłość mają przede wszystkim osoby starsze zamieszkujące mienie komunalne miasta. Mieszkańcy ci wskazywali także, że pomimo odnowy fasad kamienic czy przestrzeni publicznych ich życie nie uległo poprawie - w dużej mierze w dalszym ciągu żyją oni w zdewastowanych mieszkaniach i dalej pozostają trwale bezrobotni, czego skutkiem jest ich wysokie ubóstwo. Na przykładzie tym widać jak istotny jest dialog z mieszkańcami - dialog który powinien być prowadzony na miejscu, na rewitalizowanych podwórkach i w kamienicach, a nie w siedzibie UM.

Warto także odnieść się do przykładów pozytywnych. W wielu miejscach ankietowane osoby wprost potwierdzały, że zrealizowane projekty rozwiązały wiele problemów. Potwierdza się to również w opinii instytucji takich jak opieka społeczna czy policja. Twierdzą oni, że rewitalizacja na Dolnym Śląsku poprawiła zarówno bezpieczeństwo oraz jakość i dostępność przestrzeni publicznych.

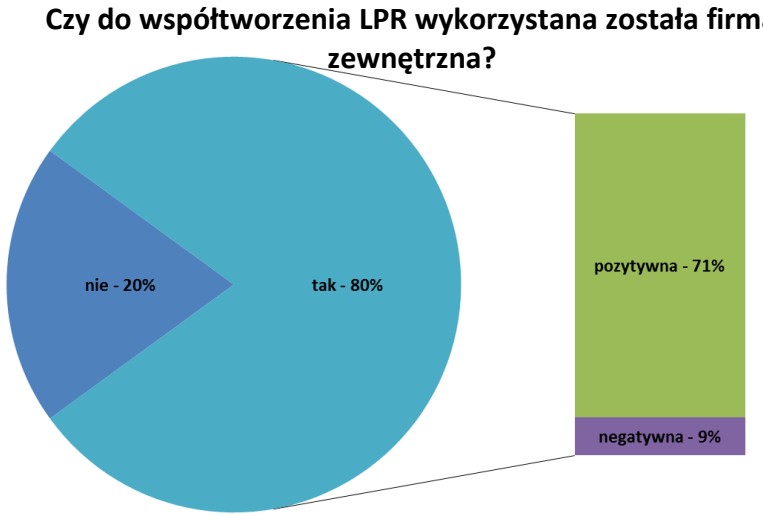
**(III.b) Ocena organizacji prac w mieście nad Lokalnymi Programami Rewitalizacji (w tym m.in. przebieg konsultacji społecznych, udział ekspertów, partnerów społecznych i gospodarczych oraz firm zewnętrznych w tworzeniu LPR-ów, współpraca i zaangażowanie osób odpowiedzialnych za rewitalizację w danej jst);**

Analizując organizację prac nad LPR w poszczególnych miastach zespół ewaluacyjny odniósł wrażenie, że nacisk urzędników w partycypacji społecznej (konsultacjach społecznych) został zbyt mocno położony na próbie aktywizowania samych mieszkańców do współtworzenia LPR, co w zdecydowanej większości się nie udało. Zasadniczym problemem był brak zainteresowania działaniami gminy ze strony społeczności lokalnej i tym samym chęci udziału w prowadzonych działaniach. W konsultacjach społecznych odbywających się na potrzeby procedur ocen oddziaływania na środowisko (pierwowzorze udziału społecznego) nie traktuje się społeczeństwa jako całkowitego zbioru ludności. Niewątpliwie należy umożliwić zabranie głosu każdemu obywatelowi, jednak partycypacja społeczna powinna przede wszystkim skupić się na dotarciu do liderów społecznych czyli organizacji reprezentujących społeczeństwo, państwo czy grupy interesów. Wydaje się, że zrozumienia tego zabrakło zarówno po stronie beneficjentów jak i po stronie IZ RPO WD. W tym drugim przypadku świadczy o tym wskazanie jako negatywnych przykładów miast które występowały do IZ z zapytaniami dotyczącymi ograniczenia konsultacji społecznych do umieszczenia dokumentu w BIP. Pomijając fakt, iż nie jest to przykład dobrej praktyki to należy wyraźnie podkreślić, że jest to działanie dopuszczalne. Dużo bardziej istotnym jest jednak sposób aktywizacji liderów społecznych. Ważne jest to, czy poproszono o zajęcie stanowiska policję, opiekę społeczną, urzędy pracy, kościoły i związki wyznaniowe, lokalne organizacje pozarządowe, polityków, radnych Rady Miejskiej, nauczycieli, artystów etc. Przykładem może być porównanie gmin, z których jedna ograniczyła się do obwieszczenia informacji na BIP, a druga podjęła inicjatywę rozesłania tysięcy ankiet, z których uzyskała pojedyncze odpowiedzi, bądź zorganizowała 3 spotkania, w których uczestniczyło około 10 osób. W obydwóch przypadkach

[7] http://www.tcz.pl/index.php?p=1,69,0,telewizja-tczew&item=a9d72992e861186e&title=Wysiedlic-patologie-ze-Starego-Miasta

(pomijając jedyny pozytywny efekt, jakim była promocja rewitalizacji za pomocą ulotek) trudno jest znaleźć wyraźną różnicę w faktycznym dotarciu do społeczeństwa.

Z analizy LPR i deklaracji respondentów wynika, że w minimum 30% przypadków nie przeprowadzono rzeczywistych konsultacji społecznych, na podstawie których wybrano projekty do wsparcia. Ponad 60% przedstawicieli miast stwierdziło, że nie udało się im zaktywizować żadnych partnerów społecznych. W pozostałej grupie jedynie połowa potrafiła wskazać konkretnych partnerów, których udało się zaktywizować oraz opisać ich rolę na etapie opracowywania i wdrażania LPR.




**Ryc. 6 Procentowe zestawienie opinii respondentów na temat współpracy z firmą zewnętrzną współtworzącą LPR (opracowanie własne)**

Ciekawym przykładem są miasta, w których rewitalizacją obejmowano peryferyjne w stosunku do centrum miasta osiedla. Okazuje się, że udział w konsultacjach społecznych mieszkańców tak wyznaczonych obszarów jest znacznie większy. Jedną z przyczyn może być fakt, że takie osiedla są mocno skonsolidowane, drugą natomiast to, że taki wybór budzi większe zaufanie do działań lokalnych władz i poczucia mieszkańców do ich faktycznego wpływu na obszary przez nich zamieszkiwane. Powodem może być także fakt, że zaproszono do konsultacji społecznych organizacje pozarządowe, szczególnie te które mogłyby w obszarze wsparcia prowadzić działalność skierowaną dla mieszkańców.

Zidentyfikowano także istotną zależność: w miastach, w których zespół ewaluacyjny najwyżej ocenił jakość przeprowadzonych konsultacji nie były one prowadzone jedynie w urzędzie. W tych wypadkach urzędnicy bezpośrednio współpracowali i rozmawiali na temat rzeczywistych problemów z mieszkańcami organizując spotkania na terenach zlokalizowanych w obszarze wsparcia. Tego typu przykłady zidentyfikowano zarówno w miastach dużych jak i w małych miejscowościach. Nie zmienia to faktu, że ci sami respondenci wskazywali na ogromną trudność, jaką jest komunikowanie się z ogółem obywateli. Specyfika społeczności polega bowiem na tym, że nie da się znaleźć idealnych rozwiązań odnoszących się do wszystkich. To właśnie z tego względu dialog powinno prowadzić się poprzez zidentyfikowanych i zaktywizowanych liderów społecznych.

Problemy, z którymi spotkali się beneficjenci wynikają także z faktu, iż Wytyczne LPR odnoszą się do kwestii konsultacji społecznych w sposób bardzo ograniczony. Brakuje rozdziału poświęconego wymogom w tym zakresie lub propozycji, jak w opinii IZ RPO WD powinny wyglądać prawidłowo przeprowadzone konsultacje społeczne. Kwestia ta jest poruszana jedynie przy prezentacji kryteriów oceny zgodności LPR z wymogami RPO. Zgodnie z Wytycznymi sprawdzano czy LPR-y zostały poddane konsultacjom społecznym, brakuje jednak konkretnych informacji dotyczących sposobu tej

weryfikacji. Co oznacza, że dokument został poddany takim konsultacjom? W polskim prawie nie ma definicji konsultacji społecznych, najczęściej formułuje się definicję podania informacji do publicznej wiadomości. Przez to sformułowanie rozumie się udostępnienie informacji na stronie BIP, ogłoszenie informacji w miejscu planowanej interwencji oraz w prasie o odpowiednim do rodzaju dokumentu zasięgu. Tym samym trudno oczekiwać od beneficjentów prawidłowości podejmowanych działań, jeśli instytucja, która zobligowana jest do kontroli, nie precyzuje swoich wymogów. Czytając LPR-y można odnieść wrażenie, że beneficjenci dużo energii włożyli w zapewnienie udziału społecznego. O ile starano się jednak aktywizować mieszkańców o tyle często pomijani byli opisani wcześniej liderzy społeczni.

Powyższa analiza wskazuje, że w przyszłym okresie programowania kwestiom partycypacji społecznej należy poświęcić więcej uwagi. Przede wszystkim jednak należy w ramach diagnozy określać liderów społecznych a następnie aktywizować ich do współpracy w ramach tworzenia LPR i w ramach konsultacji społecznych.

Przedstawiciele miast na pytanie o udział ekspertów w tworzeniu LPR wskazywali jedynie firmy zewnętrzne. Pomimo opublikowania Wytycznych respondenci twierdzili, że na początku okresu programowania nie mieli pojęcia jak ma wyglądać LPR. Inaczej były one bowiem przygotowywane na etapie ZPORR-u, a inaczej na potrzeby RPO. W Wytycznych znajdowały się podpunkty określające treść dokumentu oraz kryteria oceny LPR (beneficjenci mogli sprawdzić czy treść sporządzonego LPR jest zgodna z danym punktem ) jednak brakowało informacji co ma zostać zawarte w poszczególnych punktach. Z tych właśnie względów respondenci wskazywali, że konieczność opracowania LPR i wyznaczania obszaru wsparcia była na tyle skomplikowana, iż wymagała zatrudnienia firmy doradczej. Z usług firm konsultingowych skorzystało ok 80% miast. 71% miast była zadowolona ze współpracy, a 9% wskazywało, że w trakcie współpracy wyniknęły istotne trudności i problemy za które odpowiedzialność ponosi wybrana firma doradcza. 20% miast opracowało LPR własnymi siłami. W grupie tej znajdują się LPR które pod względem jakości zostały ocenione najwyżej przez zespół ewaluacyjny.

Część respondentów nakładała obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych na firmy zewnętrzne zajmujące się opracowywaniem LPR. W ich opinii tego typu obiektywny podmiot niezwiązany emocjonalnie z miastem pozwolił na racjonalne spojrzenie na sam dokument i projekty rewitalizacyjne. Z drugiej strony wskazywano, że część firm nie potrafiła zrozumieć lokalnych, endogenicznych problemów danych miast, a często była też bardzo podatna na wpływy samego Zamawiającego, który jednocześnie był jej płatnikiem. Skutkiem tego było wybieranie projektów z powodów w większym stopniu politycznych aniżeli rewitalizacyjnych.

**(III.d) Identyfikacja barier skutecznego wdrażania LPR (w tym m.in. trudności w stosowaniu zasad pomocy publicznej, nawiązywanie partnerstwa);**

25% przedstawicieli miast nie zidentyfikowało żadnych barier i trudności przy wdrażaniu LPR. W dużej większości (75%) respondenci wskazywali, że mieli pewne identyfikowalne problemy, które nie były jednak barierami uniemożliwiającymi opracowywanie i wdrażanie LPR.

Jeden z częściej powtarzanych problemów związany był z partnerską realizacją celów LPR ze wspólnotami mieszkaniowymi. Największą barierą, która w wielu wypadkach doprowadziła do wycofywania się wspólnot mieszkaniowych była kwestia zabezpieczenia prawidłowości wykonania umowy. Wszystkie formy zabezpieczenia prawidłowości wykonania umowy, które zostały zaproponowane przez UMWD były bowiem adresowane albo do firm albo do podmiotów posiadających majątek własny. IZ RPO WD pomimo dopuszczenia takiego typu beneficjenta nie przewidziała specyfiki wspólnoty mieszkaniowej, problem ten jednak został rozwiązany w późniejszym etapie.

Rozwiązanie powyższej sytuacji wymagało kompromisów po obu stronach. Ostatecznie IZ RPO WD dopuściła przyjmowanie weksli co wymagało także dużej determinacji ze strony pracowników IZ RPO

WD bowiem mieli oni w pewnym zakresie świadomość, że właściwie są to weksle bez pokrycia, ponieważ zabezpieczeniem weksla mogły być wyłącznie dochody wspólnoty i fundusz remontowy. Wspólnoty mieszkaniowe nie mają praktycznie żadnego majątku, więc nawet w przypadku konieczności zwrotu środków weksel prawdopodobnie nie zostałby zrealizowany. Niezrealizowanie weksla otwiera drogę do odpowiedzialności wierzycieli własnym majątkiem, jednak z medialnego i politycznego punktu widzenia, sprawa sądowa mieszkańców wspólnoty z IZ RPO WD, a co za tym idzie licytacja mieszkania, byłaby bardzo trudna. Pomijając powyższe rozważania należy zauważyć, że w przypadku wspólnot wszystkie formy zabezpieczenia poza wekslem okazały się niezasadne. Przed podpisaniem weksla społeczność wspólnot miała jednak w dalszym ciągu wielką barierę psychologiczną, ponieważ mieszkańcy obawiali się, że jak podpiszą weksel „In blanco" to w ostateczności IZ RPO WD lub miasto zlicytuje im mieszkania.

Kolejnym problemem wskazywanym przez respondentów było zabezpieczenie wkładu własnego. W pierwszym naborze wspólnoty w niektórych miastach próbowały realizować projekty bez zaciągania kredytów. Wydawane były na ten cel środki np. z funduszy remontowych. Następnie składano wniosek o płatność, kolejny etap wspólnoty realizowały dopiero w momencie otrzymania pieniędzy. Ze względu jednak na dużą formalizację oceny wniosków o płatność i przedłużające się terminy taka formuła okazała się dla wspólnot zbyt ryzykowna. W kolejnych naborach wszystkie wspólnoty musiały już zaciągać kredyty.

Jako istotny problem wskazywano także bardzo duże sformalizowanie prowadzonych ocen. Dotyczy to w szczególności początku okresu programowania i konieczności opracowywania ostatecznych matryc logicznych na etapie tworzenia dokumentów strategicznych jakimi są LPR. Wymagano, aby na tak wczesnym etapie, w którym w dużej większości nie było jeszcze opracowanych dokumentacji projektowych, kosztorysów etc., podawać bardzo dokładne informacje dotyczące nie tylko zakresu projektu, ale także jego wartości oraz wielkości liczbowych z nim związanych, na podstawie których deklarowano później wskaźniki. W kolejnym naborze zrezygnowano już z tak dokładnej weryfikacji co skutkowało także mniejszą ilością wniosków odrzuconych na etapie oceny formalnej.

Jako barierę respondenci wskazywali także obowiązek tworzenia matryc logicznych dla projektów społecznych, nawet tych które nie były finansowane ze środków unijnych. Wzór matrycy był przygotowany dla projektów twardych i jej wypełnianie w opinii respondentów było skomplikowane i bezzasadne. IZ RPO WD w kolejnych Wytycznych zmieniła obostrzenia dotyczące matryc logicznych dla projektów społecznych, a w następstwie całkowicie zrezygnowała z obowiązku ich tworzenia dla wszystkich typów projektów.

Dodatkowo wielu respondentów wskazywało, że w ramach ich LPR zrezygnowano z realizacji projektów ze wspólnotami mieszkaniowymi ze względu na ich zbyt dużą niepewność prawną. Na początku okresu programowania nie było pewne, na jakie wsparcie mogą liczyć wspólnoty. W tym okresie MRR było na etapie negocjowania z KE warunków, na jakich można udzielać pomocy. Istniała bowiem wątpliwość wynikająca z identyfikacji wspólnoty jako podmiotu gospodarczego wg przepisów wspólnotowych, co w konsekwencji powodowałoby sytuację występowania pomocy publicznej. Wspólnoty nie mając pewności, jaki będzie wynik negocjacji oraz czy w ogóle będą uprawnione do aplikowania, wycofywały się z projektów. Ostatecznie została skrystalizowana zasada określająca, że projekty mieszkaniowe nie są objęte pomocą publiczną, a gmina udziela wsparcia wspólnotom na zasadach pomocy de minimis drugiego stopnia. Następnie na mocy uchwał wspólnoty przelewały środki finansowe na konto gminy. Decyzja ta została jednak ogłoszona zbyt późno: wspólnoty z obawy, że w przypadku niepowodzenia negocjacji zmarnowałyby pieniądze nie podjęły się sporządzania dokumentacji, studiów wykonalności etc.

Z drugiej strony to często miasta rezygnowały z zapraszania niezależnych wspólnot mieszkaniowych. Wielu respondentów wskazywało, że wybierano tylko te wspólnoty, w których miasto miało największe udziały. Miasto mogło bowiem realizować projekty szybciej i nie występowała bariera

psychologiczna przed zabezpieczeniem prawidłowości realizacji umowy czy zabezpieczaniem wkładu własnego. Ponadto miasta nie musiały w tym wypadku odpowiadać za działania podmiotów trzecich.

Problemem dla respondentów, szczególnie z mniejszych miast, w zakresie samej procedury przyjmowania LPR było wydawanie opinii o zgodności LPR z Wytycznymi przez IZ RPO WD już po uchwaleniu dokumentu przez Radę Miasta. Pomimo możliwości bieżącego konsultowania LPR z IZ zdarzało się, że radni podczas uchwalania wprowadzali pewne zmiany konfliktujące LPR z Wytycznymi. W takich wypadkach z oczywistych względów ocena IZ RPO WD była negatywna i wymagała powtórzenia całej procedury włącznie z posiedzeniem Rady Miejskiej.

Kolejnym problemem, na który w wyraźny sposób wskazywali respondenci były częste zmiany Wytycznych LPR oraz decyzji dotyczącej terminów i ilości naborów w ramach priorytetu 9. W efekcie zmiany te w wielu wypadkach spowodowały panikę wśród beneficjentów. Decydowali się oni na znacznie trudniejszą i droższą formułę „zaprojektuj i wybuduj" lub przyśpieszali realizację dokumentacji i wniosków aplikacyjnych, co w ostateczności skutkowało ich niską jakością oraz błędami formalnymi (zmiany kosztów, wskaźników etc.). Kwestie te szerzej opisano w poprzednim rozdziale.

Przedstawiciele urzędów mieli także obawy w zakresie zawierania partnerstw. Wskazywano na niski poziom wiedzy partnerów na temat finansów oraz przepisów dotyczących aplikowania o środki. Problem ten bardzo spowalniał przygotowywanie dokumentów do wniosku. Wskazano, że IZ RPO WD zorganizowała zbyt mało szkoleń oraz, że szkolenia te nie powinny się odbywać tyko i wyłącznie we Wrocławiu. Zaproponowano, aby w ramach RPO wyznaczyć ośrodki regionalne, które będą pełniły rolę reprezentantów IZ w terenie. Duża część respondentów stwierdziła także, że zabrakło szkoleń z samego sposobu opracowywania dokumentu, jakim był LPR.

Respondenci w miastach, które nie realizowały projektów partnerskich wskazywali, że od początku zrezygnowali z wykorzystania tej możliwości. Powodem tego był brak możliwości wzięcia odpowiedzialności za działania podmiotów trzecich. Beneficjenci nie chcieli odpowiadać za wskaźniki, które zostały przeliczone przez gminy, a realizacja projektu miała być z kolei uzależniona od beneficjenta zewnętrznego. Jako rozwiązanie wskazywano umożliwienie w ramach realizacji LPR powoływania zespołu wsparcia i monitorowania. Taki zespół w opinie respondentów powinien korzystać z pomocy technicznej na równi z IZ RPO WD.

Ok 30% respondentów wskazywało na problemy z wyznaczaniem obszarów wsparcia, co opisano szczegółowo na początku niniejszego rozdziału.

**(III.e) Ocena realizacji projektów infrastrukturalnych ujętych w LPR (w tym m.in. zbadanie wpływu niezrealizowania projektu/ów zakładanych w LPR na wyznaczony obszar rewitalizacji i cele zakładane w LPR, komplementarność z projektami miękkimi oraz wzajemne powiązanie projektów realizowanych w ramach LPR);**

W LPR wyznaczano dwie listy projektów: podstawową i rezerwową. Listy te powinny zawierać zestawienia najpilniejszych zadań do realizacji w gminie. Miasta nie deklarowały przy tym wszystkich zadań ze względu na ograniczoną kwotę wsparcia, o jaką mogły się starać oraz, co bardzo istotne, że taka deklaracja uniemożliwiała aplikowanie o środki na ten projekt z innych priorytetów. Wszyscy respondenci, niezależnie od wielkości miasta, wskazywali, że wielkość zagwarantowanej kwoty w stosunku do potrzeb rewitalizacyjnych była za niska. Tym samym projekty wpisywane na obie listy nie stanowiły zamkniętego katalogu potrzeb, które są znacznie szersze. Resumując, niezrealizowanie któregoś z projektów z listy podstawowej skutkowało przesunięciem innego projektu z listy rezerwowej lub wprowadzeniem zupełnie nowego zadania. Respondenci, którzy deklarowali, że nie udało im się zrealizować wszystkich potrzeb stwierdzali zgodnie, że nie będzie to mieć żadnego znaczenia dla efektów wdrażania LPR, gdyż projekty które zostały zrealizowane w zamian posiadają podobny stopień istotności.

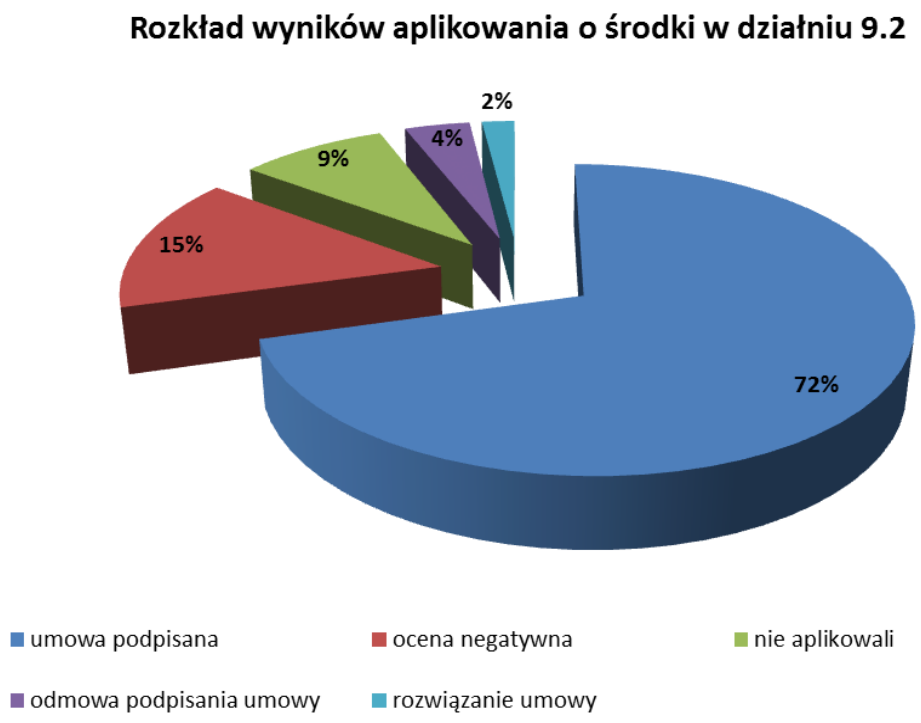
W skali globalnej można jednak wskazać, że w wyniku niepewności prawnej i obaw z realizacji projektów, zrezygnowało kilkanaście wspólnot. Z pewnością w ocenie sytuacji każdej z tych wspólnot będzie to mieć znaczenie negatywne. Wskazując jednak, że w miejsce tych projektów wybrano inne, często dotyczące rewitalizacji przestrzeni publicznych, to należy przypuszczać, że ilość odbiorców zadań zrealizowanych w ramach priorytetu 9 wzrosła. Wynika to z faktu, że wsparcie pojedynczych wspólnot ma lokalny zasięg oddziaływania i rozwiązuje problemy w sposób punktowy. Tym samym, często nie przekłada się na rozwiązywanie rzeczywistych problemów obszarów wsparcia.

Jak już wcześniej wspominano – skala degradacji dolnośląskich miast jest nieadekwatna do środków przyznanych na rewitalizację w RPO WD. Ograniczone środki nie pozwoliły zrealizować większości z potrzebnych projektów, nie udało się także zapewnić komplementarności działań Nie należy tego jednak uznawać za wadę – być może początkowo założenia miast były zbyt ambitne.

Komplementarność zrealizowanych projektów miękkich z projektami infrastrukturalnymi oraz wzajemne powiązania pomiędzy interwencjami zostały szerzej opisane w rozdziale 3.7.

## 3.4. Ocena działań podjętych w miastach poniżej 10 tys. mieszkańców

Działanie 9.2 w ramach osi priorytetowej 9 przewidywało wsparcie działań rewitalizacyjnych w miastach poniżej 10 tys. mieszkańców. W działaniu tym możliwe było realizowanie jedynie projektów w zakresie mieszkalnictwa z ograniczeniem jednego projektu na miasto. Alokacja przewidziana dla każdego z 54 miast wynosiła kwotę 200 000 Euro. Na chwilę obecną[8] o środki aplikowało około 91 % uprawnionych miast, z czego 78% z sukcesem. Szczegółowy rozkład wyników naborów w ramach działania prezentuje poniższa rycina.




**Ryc. 7 Rozkład wyników aplikowania o środki w działaniu 9.2 (opracowanie własne).**

W celu identyfikacji i oceny działań rewitalizacyjnych podjętych w obszarze miast poniżej 10 tys. mieszkańców przeprowadzono 10 wywiadów pogłębionych IDI z przedstawicielami JST, spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych. Rozmowy podjęto z respondentami, których projekty otrzymały

[8] Stan na połowę stycznia 2013

dofinansowanie, a także których wnioski zostały ocenione negatywnie bądź nie aplikujących w ogóle. Spośród nich wytypowano także 4 studia przypadku. Pozyskane w ten sposób dane stanowią podstawę przeprowadzonych poniżej analiz.

**(IV.a) Ocena sposobu doboru przez władze miasta budynków mieszkalnych przeznaczonych do odnowienia;**

Zdecydowana większość badanych beneficjentów, będących przedstawicielami JST, jako główne kryterium wyboru budynków do odnowienia z własnego zasobu komunalnego wskazała ich stan techniczny. W przypadku spółdzielni mieszkaniowych najczęściej konkretne budynki wskazywał zarząd, biorąc pod uwagę ich stan i posiadane środki, a na spotkaniach z ich mieszkańcami uzyskiwano jedynie zgodę na podjęcie konkretnych działań. W ocenie zespołu ewaluacyjnego ten obrany kierunek działań rewitalizacyjnych był słuszny, a wspólnoty mieszkaniowe w sposób przemyślany wytypowały budynki do rewitalizacji.

Pośród budynków zamieszkiwanych przez wspólnoty mieszkaniowe najczęściej decydowały uwarunkowania formalne i finansowe. Wspólnoty mieszkaniowe, jak pozostali beneficjenci, musiały spełnić określone wymogi formalne i wykazać się posiadaniem własnych środków na realizację inwestycji. W wielu wypadkach był to czynnik limitujący możliwość włączenia ich w działania rewitalizacyjne. Szczególny problem stanowiły małe wspólnoty, nieposiadające odpowiedniego statusu formalnego (brak numerów NIP i REGON).

**(IV.b) Ocena powiązania inwestycji realizowanych w ramach działania 9.2 z innymi działaniami inwestycyjnymi miasta;**

W analizowanych przypadkach, w gronie małych miast, gminy bardzo rzadko łączyły własne działania inwestycyjne z projektami rewitalizacyjnymi z zakresu mieszkalnictwa. Jako najczęstszy powód takiej sytuacji wskazywano duże obciążenie inwestycyjne miast w innych dziedzinach, jak np. infrastruktura komunikacyjna czy ochrona środowiska.

Stanowiło to swego rodzaju niewykorzystanie szansy na maksymalizację efektu, ponieważ otoczenie budynków mieszkalnych poddawanych rewitalizacji najczęściej także wymagało prac w zakresie organizacji przestrzeni, poprawy zieleni, małej architektury itp. W Wytycznych do sporządzania LPR dodatkowe działania nie były w żaden sposób premiowane, nie stanowiły też formalnego wymogu w ocenie wniosków, co najprawdopodobniej było przyczyną takiego nastawienia beneficjentów.

**(IV.c) Ocena realizacji projektów partnerskich w dziedzinie mieszkalnictwa przez uczestników tych projektów.**

Badanie opinii liderów i uczestników projektów partnerskich nie wskazało istotnych problemów już w czasie realizacji umów partnerskich. Umowy te sporządzane były na podstawie publikowanych przez IZ RPO WD wzorów lub wykorzystywanych wcześniej dokumentów. Beneficjenci wskazywali, że realizacja projektów na zasadzie partnerstw jest bardzo zasadna, ponieważ pozwala ograniczyć ilość procedur koniecznych do utworzenia dokumentów w ramach aplikacji o środki. Oczywiście wtedy duża odpowiedzialność oraz konieczny do włożenia w organizację i administrację nakład pracy spada na lidera projektu. W kilku przypadkach wskazywano, że stanowiło to pewne utrudnienie. Szczególnie, gdy liderem była komórka JST, najczęściej o ograniczonych zasobach kadrowych i dużej ilości innych obowiązków. W kilku przypadkach odnotowano problem wycofywania się wspólnot z już podpisanych umów. Było to powodem odrzucenia niektórych wniosków. Tego typu przypadki powodowały daleko idącą nieufność przedstawicieli JST do podejmowania projektów w formule partnerskiej. Częstym wskazaniem była rekomendacja, aby lepiej informować potencjalnych partnerów (w szczególności wspólnoty mieszkaniowe) o wymogach formalnych i finansowych umożliwiających przystąpienie do rewitalizacji oraz odpowiednio wcześniej przeszkolić ich w tym zakresie.

## 3.5. Ocena sytuacji problemowych w Priorytecie 9 „Miasta”

### 3.5.1. Ocena problemów jakie napotkali beneficjenci podczas wdrażania działania 9.1

**(V.d) Identyfikacja barier i problemów na jakie trafili beneficjenci w aplikowaniu o środki w ramach działania 9.1**

Odnosząc się do identyfikacji barier i problemów na jakie natrafili beneficjenci w ramach aplikowania o środki w działaniu 9.1 należy stwierdzić, że poza weryfikacją zgodności wskaźników i wartości projektów (patrz obszar badawczy II.a) nie wystąpiły żadne bariery, które były związane bezpośrednio ze specyfiką priorytetu 9, a prawie połowa respondentów (48%) stwierdziła, ze nie miała żadnych problemów na etapie aplikowania.

Jednym z ciekawszych problemów, który został wskazany przez respondentów z pozostałej grupy (52%) jest brak możliwości finansowania robót dodatkowych (wydatki niekwalifikowane). Respondenci wskazywali, że szczególnie w obszarach zwartej zabudowy miejskiej wystąpienie takich prac jest wysoce prawdopodobne (wykopaliska archeologiczne, niezinwentaryzowane sieci etc.). Problem potęguje fakt, że roboty dodatkowe są trudne do zaplanowania i najczęściej, pomimo mniejszej lub większej rzetelności projektantów, tego typu prace często stają się koniecznością. Wartość takich prac zgodnie z Prawem Zamówień Publicznych może wzrosnąć nawet do 50% wartości podpisanej umowy co znacznie obciąża budżet. Z kolei obciążenie budżetu wynikającego z jego przekroczenia oraz dodatkowo zmniejszone faktyczne dofinasowanie przekłada się na problem z realizacją kolejnych projektów, także tych założonych do dofinansowania ze środków pomocowych UE. Ograniczenie to jest jednak niezależne od IZ RPO WD i wynika z ograniczeń nałożonych przez KE.

Ponadto nieliczni respondenci (ok. 14%) wskazali następujące problemy:

- jednokrotna możliwość dokonania poprawek formalnych,
- krótkie terminy realizacji poprawek formalnych,
- zbyt duża szczegółowość oceny formalnej prowadząca w pewnych przypadkach do oceny błędów gramatycznych i stylistycznych,
- zmienność personelu w IZ RPO WD, a co za tym idzie brak konsekwencji podejmowanych decyzji,
- zmiany Wytycznych i zasad przeliczania kwot zadeklarowanych w LPR,
- zmiany ilości naborów,
- niedostosowanie URPO do typu beneficjenta jakim są wspólnoty mieszkaniowe – w szczególności zbyt duża ilość wymaganych dokumentów oraz konieczność zapewnienia przez wspólnoty środków finansowych na całą wartość projektu.

Odnosząc się do problemów z realizacją projektów respondenci z mniejszych miast (przedział 10 000 – 20 000 mieszkańców) wskazywali, że istotną trudnością jest przedłużające się rozliczanie projektów. Miasta te bowiem często planują, że po wydaniu środków na projekt otrzymają refundację z której z kolei sfinansują kolejne działania, a z ich refundacji - kolejne itd. Przesunięcie refundacji z powodu przedłużających się procedur po stronie IZ RPO WD np. o 2 miesiące poważnie utrudnia zapewnienie płynności na realizację innych projektów mniejszym miastom. W związku z powyższym sugerowano aby IZ RPO WD w następnym okresie programowania deklarowała oraz dotrzymywała maksymalnych terminów oczekiwania na płatność.

### 3.5.2. Ocena przyczyn braku aplikowania niektórych miast poniżej 10 tysięcy mieszkańców

Blisko 10% uprawnionych miast zrezygnowało z ubiegania się o dofinansowanie w ramach działania 9.2. Wśród miast, które nie aplikowały o środki najczęściej wymienianą przyczyną było obciążenie innymi projektami infrastrukturalnymi realizowanymi w ramach pozostałych programów oraz nacisk na ważniejsze w opinii respondentów priorytety (gospodarka odpadami, infrastruktura wodno-

kanalizacyjna, infrastruktura komunikacyjna). Ponadto wspominano również o braku wystarczającego zainteresowania lub jasnej deklaracji chęci przystąpienia do programu wspólnot mieszkaniowych.

**(V.a) Identyfikacja barier w aplikowaniu o środki w ramach działania 9.2**

W przypadku beneficjentów, którym nie udało się pozyskać środków największym problemem okazało się niedostateczne doinformowanie partnerów, brak ich doświadczenia w aplikowaniu o środki zewnętrzne, a także wycofywanie się wspólnot mieszkaniowych z podpisanych umów partnerskich, najczęściej z powodu braku środków na wkład własny.

Część respondentów kwestionowała ideę sztucznej ich zdaniem demarkacji działań na 9.1 i 9.2, argumentując iż było to w pewien sposób krzywdzące w szczególności dla gmin między 5 i 10 tys. mieszkańców, które nie mogły starać się o środki w ramach PROW. Przedstawiciele miast wskazywali, że z ich punktu widzenia bardziej zasadne byłoby wydzielenie kolejnej grupy miast (poniżej 10 tys. mieszkańców) w ramach działania 9.1 i traktowanie jej w ten sam sposób co pozostałych miast. Należy jednak zaznaczyć, że uruchomienie działania dedykowanego tej grupie miast zasługuje na wyróżnienie. W innych województwach tak małe miasta zostały zupełnie wykluczone ze wsparcia w ramach rewitalizacji.

Kolejną często zgłaszaną barierą była konieczność wyznaczenia obszaru wsparcia na podstawie Wytycznych MRR w zakresie programowania działań dotyczących mieszkalnictwa. W większości beneficjenci mieli wiele problemów z określeniem obszaru za pomocą zdefiniowanych w Wytycznych wskaźników z uwagi na ich bardzo małe zróżnicowanie na terenie niewielkich miejscowości. Wskazywano, że taki model mógł się sprawdzić w obszarach wielkomiejskich, natomiast w małych miastach zdecydowanie nie zdał egzaminu.

Zgodnie z opinią UMWD miasta poniżej 10 tys. mieszkańców od samego początku mogły objąć obszarem wsparcia całe miasto. Jednak zapis potwierdzający powyższe pojawił się dopiero w wersji Wytycznych do LPR z kwietnia 2010 r. co w niektórych przypadkach spowodowało aktualizację Programów Rewitalizacji, ich ponowne uchwalanie przekładające się finalnie na wydłużenie procesu aplikowania o środki.

Dość sprzeczne opinie w przypadku małych miast budziła konieczność sporządzenia LPR w celu aplikacji o środki na rewitalizację. Część beneficjentów wskazywała, że w kontekście wielkości miasta i skali możliwych do podjęcia w ramach działania 9.2 projektów, opracowanie takiego dokumentu było przerostem formy nad treścią. Były to jednak opinie będące w mniejszości i generalnie idea ta nie budziła zastrzeżeń w przeciwieństwie do wspomnianej już metodyki określania obszaru wsparcia.

Wiele negatywnych opinii dotyczyło również wymogu ograniczenia wsparcia do zaledwie jednego projektu z zakresu mieszkalnictwa na miasto. Badani beneficjenci zdecydowanie sprzeciwiali się sztucznemu ich zdaniem utrudnianiu możliwości działań rewitalizacyjnych w mniejszych miastach. Dużo zastrzeżeń budziła także wysokość alokacji na działanie 9.2, a przez to maksymalna kwota wsparcia ograniczona dodatkowo przez zasady pomocy de minimis.

Nie wnoszono natomiast zastrzeżeń do potencjalnej idei określania alokacji dla poszczególnych miast z góry, jednak z zastrzeżeniem zachowania pewniej elastyczności w zakresie ich wykorzystania, np. w przypadku oszczędności, które można byłoby przeznaczyć na dodatkowy budynek z listy rezerwowej.

**(V.b) Ocena zapotrzebowania na realizację projektów w ramach działania 9.2 w badanych gminach**

Ilość zrealizowanych w ramach działania 9.2 projektów rewitalizacyjnych wskazuje, że zapotrzebowanie na rewitalizację w miastach poniżej 10 tys. mieszkańców jak najbardziej istnieje. W trakcie rozmów z beneficjentami sygnalizowano również, że potrzeby w tym aspekcie nie zostały całkowicie zaspokojone i wciąż istnieje duże zainteresowanie tą sferą wśród potencjalnych partnerów.

W trakcie badania często przytaczano przykłady wspólnot mieszkaniowych, które z powodu obaw przejawiających się najczęściej brakiem doświadczenia lub ze względów finansowych nie wyraziły zainteresowania bądź wycofywały się z aplikowania o środki w ramach działania 9.2. Obecnie widząc inne, odremontowane kamienice wspólnoty zgłaszają się do gmin z pytaniem o możliwość przystąpienia do programu.

Wśród badanych beneficjentów będących przedstawicielami JST wiele kontrowersji budziły Wytyczne i ograniczenia wprowadzone dla działania przez IZ RPO WD w działaniu 9.2. W szczególności zastrzeżenia zgłaszano w zakresie możliwości realizacji jedynie projektów z zakresu mieszkalnictwa w ilości zaledwie jednego na miasto. Wielu beneficjentów wskazywało znacznie szersze potrzeby rewitalizacyjne, nie tylko w zakresie mieszkalnictwa, lecz również np. w obszarze przestrzeni publicznych lub obiektów użyteczności publicznej. Ich zdaniem to ograniczenie było sztuczne i niesprawiedliwe, biorąc pod uwagę zakres możliwych do zrealizowania projektów w ramach działania 9.1.

**(V.c) Czy brak realizacji projektów w niektórych gminach nie wpływa na zwiększenie dysproporcji pomiędzy miastami?**

Porównanie aktywności w pozyskiwaniu funduszy zewnętrznych z RPO pośród gmin, które nie aplikowały i aplikowały w ramach działania 9.2. w ramach badania PSM wskazuje, że w tej grupie gminy, które nie aplikowały w ramach 9.2 wykazywały się ogólnie niską aktywnością również w przypadku pozostałych priorytetów. Należy zauważyć, że wszyscy uprawnieni mieli równe szanse w aplikowaniu, więc potencjalne dysproporcje należy raczej wiązać z czynnikami wewnętrznymi.

Badani beneficjenci z grupy małych miast często wskazywali, że sztuczne ograniczenie możliwości prowadzenia projektów rewitalizacyjnych w ramach działania 9.2 potęguje dysproporcje względem dużych miast aplikujących o środki w ramach działania 9.1.

Do najczęściej zgłaszanych wskazań odnośnie przyszłych działań rewitalizacyjnych w perspektywie finansowej 2014 – 2020 należały:

- Rezygnacja ze sztucznych wymogów i rozdmuchanej metodyki opracowania dokumentacji, w szczególności LPR,
- Otwarte nabory pod względem typów projektów i brak sztucznego ograniczania swobody gmin,
- Większa alokacja środków dla małych miast, ponieważ w obecnym okresie finansowania działanie 9.2 nie miało szansy odpowiednio zainicjować procesu rewitalizacji,
- Wczesne informowanie i edukacja wspólnot mieszkaniowych o warunkach jakie muszą spełnić by móc aplikować o środki, w szczególności w aspekcie wysokości wkładu własnego, uwarunkowań formalnych itp.

***Zdaniem eksperta***

*Miasta, które nie realizowały projektów w pewien sposób pozostały zamknięte na całą ideę i metodologię rewitalizacji, która towarzyszyła aplikowaniu i wydawaniu środków z priorytetu 9. Brak tej wiedzy i umiejętności w kolejnym okresie będzie powodował, że miasta nie biorące udziału w rewitalizacji w przyszłości dalej nie będą przygotowane do tego procesu, nie wykształci się niezbędna kadra, nie zostaną uruchomione procesy w lokalnych społecznościach. Stąd też ważne jest, by nawet w niewielkim zakresie – włączać w procesy rewitalizacji możliwie najwięcej miast.*

## 3.6. Typy projektów realizowane w ramach Lokalnych Programów Rewitalizacji i ich ocena ze względu na skuteczność w realizacji założeń rewitalizacyjnych

**(VI.a,b,c,d) Które z typów projektów przynoszą najbardziej zauważalne skutki? Które z typów projektów przynoszą najbardziej trwałe skutki? Jakie typy projektów rekomendowane są do wsparcia? Które z typów projektów są optymalne biorąc pod uwagę stosunek kosztów do uzyskanych efektów?**

Poniższa ocena została przeprowadzona w oparciu o szczegółową analizę LPR wspartą wynikami wywiadów pogłębionych IDI z przedstawicielami urzędów. W trakcie badania przedstawiciele 37 miast powyżej 10 tys. mieszkańców zostali poproszeni o ocenę następujących typów projektów:

- *rewitalizacja budynków mieszkalnych,*
- *rewitalizacja przestrzenni publicznych (bez dróg i budynków użyteczności publicznej),*
- *rewitalizacja budynków użyteczności publicznej,*
- *rewitalizacja infrastruktury drogowej,*
- *projekty społeczne w obszarach rewitalizowanych.*

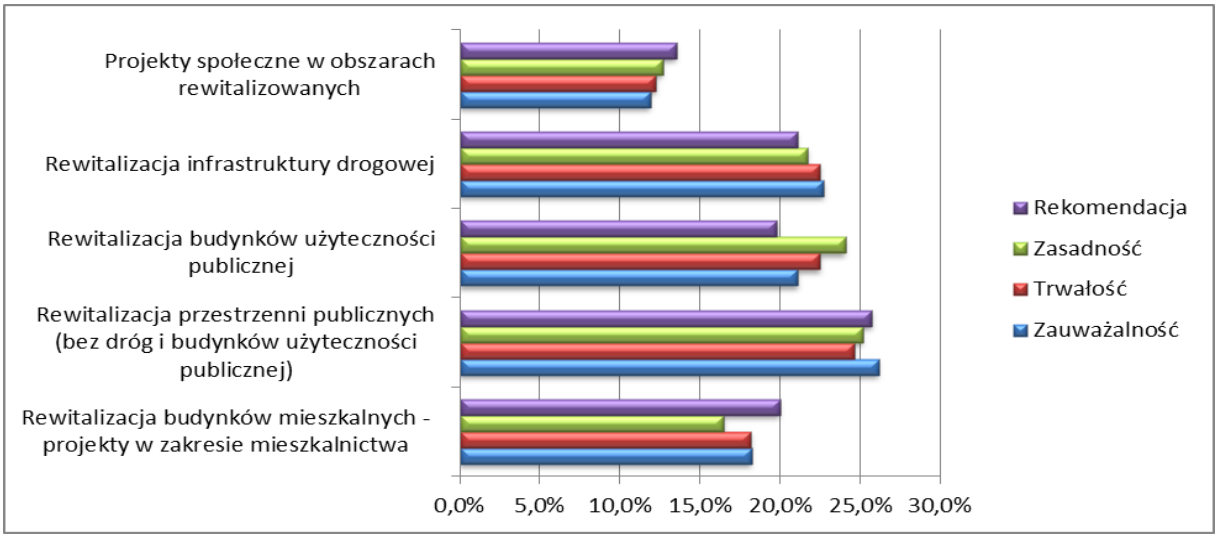
Typy te zostały wybrane jako reprezentatywne w odniesieniu do projektów jakie zostały zgłoszone przez poszczególnych beneficjentów do dofinansowania w bieżącym okresie programowania.

Respondenci oceniali powyższe typy w oparciu o następujące kryteria:

- *zauważalność skutków*, czyli skalę w jakiej projekt jest zauważalny jako pozytywne działanie władz miast,
- *trwałość skutków*, czyli czy projekt przyniesie trwałe skutki które będą dostrzegalne po kilku latach,
- *zasadność poniesionych nakładów do uzyskanych efektów*, czyli czy koszt poniesiony na realizacje projektu jest adekwatny do skali oczekiwanych lub osiąganych efektów,
- *projekty rekomendowane*, czyli które typy projektu są najbardziej zasadne wg respondenta i które powinny być szczególnie wspierane w przyszłym okresie programowania 2014-2020.

Respondenci przypisywali poszczególnym typom wartości punktowe (skala od 1 do 5 - dla wartości 1 uzasadnienie dla typu projektu znikome, dla wartości 5 projekt zdecydowanie ważny z punktu widzenia celów rewitalizacji).

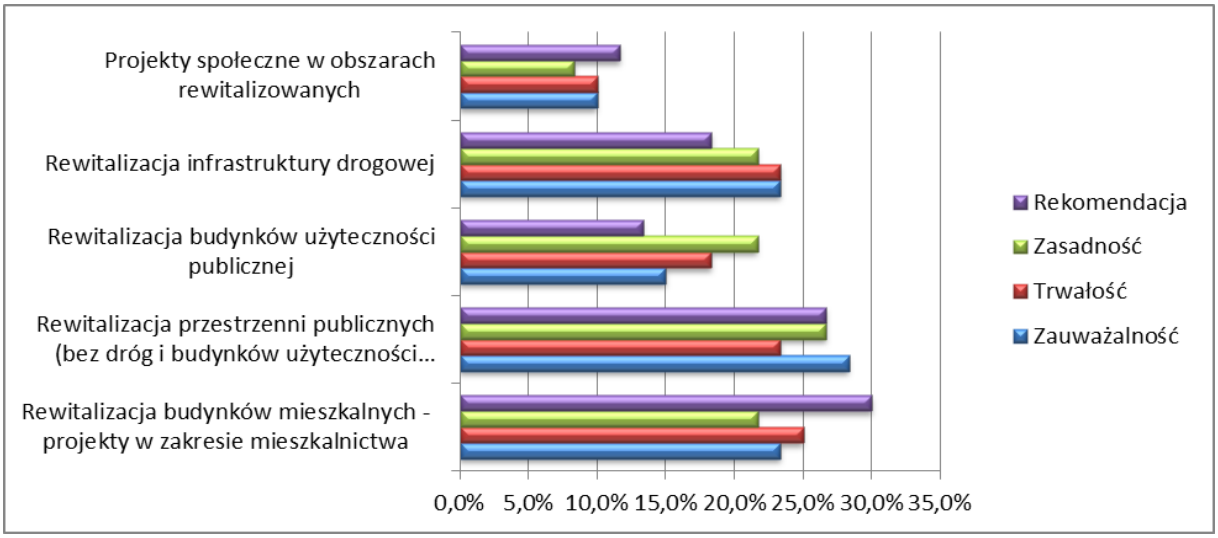
Poniższa rycina przedstawia uzyskane wyniki dla wszystkich miast uprawnionych do aplikowania w ramach działania 9.1 (powyżej 10 tys. mieszkańców).




**Ryc. 8 Wyniki oceny typu projektów dla wszystkich miast powyżej 10 tys. mieszkańców**

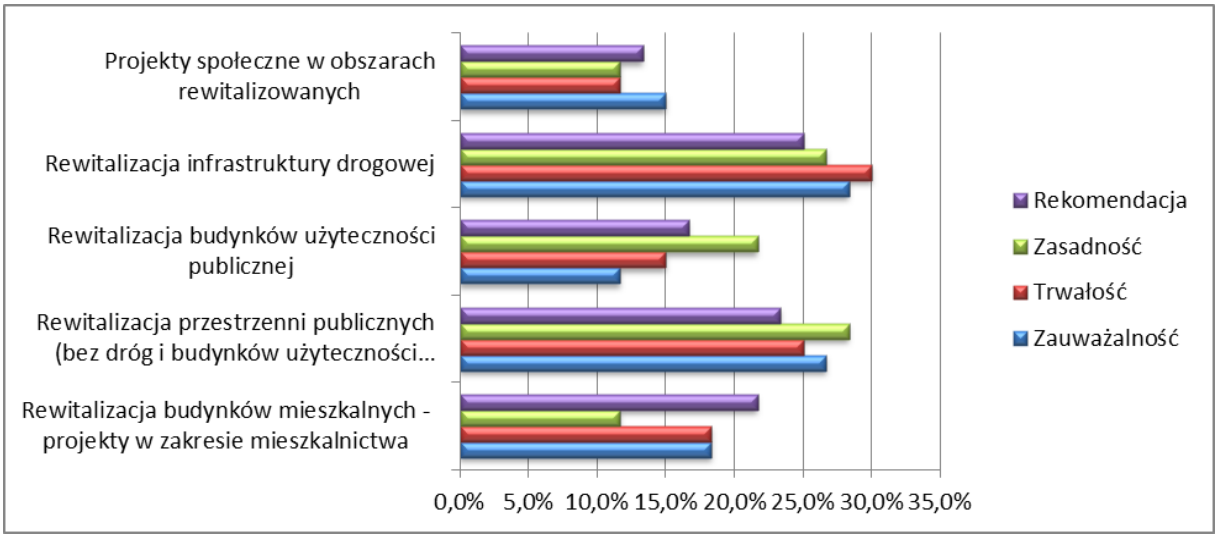
Powyższe wyniki wskazują, że projekty polegające na rewitalizacji przestrzeni publicznych osiągnęły najwyższe noty we wszystkich kryteriach. Z kolei projekty społeczne realizowane na obszarach rewitalizowanych wskazywane były najrzadziej, co pokrywa się także z wynikami uzyskanymi w ramach indywidualnych wywiadów pogłębionych. Widać jednak pewną tendencję pozytywną: pomimo niskich not w trzech podstawowych kryteriach, beneficjenci widzą zasadność realizacji projektów społecznych w następnym okresie programowania (w kryterium rekomendacji uzyskały one największą ilość punktów).

W grupie dużych miast (powyżej 80 tys. mieszkańców i Wrocław) najwyższe wyniki w zakresie rekomendacji uzyskały projekty z zakresu mieszkalnictwa. Dość nisko zostały ocenione działania skierowane na rewitalizację budynków użyteczności publicznej natomiast bardzo niską ocenę otrzymały projekty społeczne.



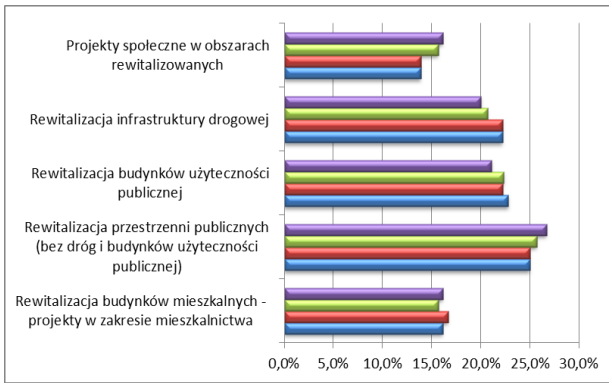

**Ryc. 9 Wyniki oceny typu projektów dla miast pow. 80 tys. mieszkańców i Wrocławia**

Inaczej kształtują się wyniki w grupie miast 40 000 – 80 000 mieszkańców bowiem przedstawiciele tych miast najwyższe noty przyznali projektom z zakresu rewitalizacji infrastruktury drogowej.

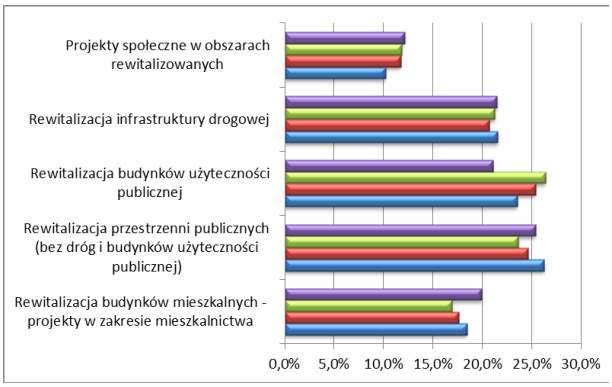



**Ryc. 10 Wyniki oceny typu projektów dla miast 40 000 - 80 000 mieszkańców**

W grupie miast 20 000 – 40 000 (Ryc. 11) i 10 000 – 20 000 mieszkańców (Ryc. 12) wyniki są analogiczne i bliskie do średniej dla wszystkich miast. Należy jednak zwrócić uwagę na niską ocenę projektów z zakresu rewitalizacji budynków mieszkalnych i wyższą od średniej ocenę projektów społecznych. Wskazuje to na malejące wraz z ilością mieszkańców zapotrzebowanie na przedsięwzięcia z zakresu mieszkalnictwa. Można przypuszczać, że ta tendencja zostałaby zachowana także w przypadku miast poniżej 10 tys. mieszkańców. Warto w tym miejscu odwołać się do zapisów zawartych w obszarze badawczym V.b dotyczących krytyki przedstawicieli miast względem ilości i rodzaju projektów możliwych do realizacji w ramach działania 9.2.




**Ryc. 11 Wyniki oceny typu projektów dla miast 20 000 - 40 000 mieszkańców**




**Ryc. 12 Wyniki oceny typu projektów dla miast 10 000 – 20 000 mieszkańców**

## 3.7. Ocena społecznego wymiaru prowadzonych w ramach Priorytetu 9 działań rewitalizacyjnych

### 3.7.1. Realizacja projektów społecznych będących integralną częścią LPR-ów oraz identyfikacja projektów społecznych nieujętych w LPR, a mających ścisły związek z jego celami

Poniższa analiza opiera się na wywiadach pogłębionych IDI z przedstawicielami urzędów, policji i OPS. Dodatkowo w ocenie uwzględniono analizę LPR, a także wyniki ankiet i rozmów przeprowadzonych z mieszkańcami wybranych miast.

**(III.f) Istota realizacji projektów społecznych**

Realizacja projektów społecznych to nieodzowny element skutecznego i efektywnego przeprowadzenia procesu rewitalizacji. Niekorzystne zjawiska społeczne i ekonomiczne to efekty wynikające w dużej mierze z problemów systemowych, których same przedsięwzięcia infrastrukturalne nie są w stanie rozwiązać. Dlatego istota rewitalizacji opiera się na wspólnym, równoległym, ciągłym i synergicznym działaniu w zakresie poprawy jakości infrastruktury (za pomocą realizacji projektów infrastrukturalnych), a także w zakresie eliminacji negatywnych efektów społecznych (za pomocą realizacji projektów miękkich) w celu osiągnięcia jak najwyższej trwałości realizowanych projektów.

Istota przeprowadzania działań społecznych została potwierdzona również w wywiadach IDI przeprowadzonych zarówno w urzędach, OPS, policji, a także w wynikach ankiet z bezpośrednimi i pośrednimi odbiorcami projektów rewitalizacyjnych – często bowiem podkreślano rolę działań społecznych w aspekcie kontynuacji działań infrastrukturalnych, uwieńczających kompleksową rewitalizację.

Pomimo tego ok. 30% miast (działanie 9.1 i 9.2) nie podjęło jeszcze żadnych działań dotyczących zadeklarowanych w LPR projektów społecznych. W rozmowach przeprowadzonych w urzędach często argumentowano powyższe brakiem jasno sprecyzowanych zaleceń oraz Wytycznych odnoszących się do ich projektowania.

**(III.f) Ocena założeń IZ RPO WD przyjętych w priorytecie 9 „Miasta" dotyczących planowania i realizacji projektów społecznych**

W Wytycznych przedsięwzięciom społecznym poświęcono osobny punkt. Zauważono, że działaniom infrastrukturalnym muszą towarzyszyć zadania społeczne. W związku z powyższym zawarto wymóg umieszczania na liście projektów realizowanych w ramach LPR działań społecznych. W ramach opisu zasugerowano aby w treści LPR umieścić opis planowanych przedsięwzięć społecznych oraz wskazano dopuszczenie, że w ramach LPR można wykazać przedsięwzięcia społeczne dla których przewiduje się dofinansowanie z POKL.

W Wytycznych zawarto nakaz aby w LPR było zamieszczone zobowiązanie do przekazywania IZ RPO WD informacji dotyczących realizacji poszczególnych przedsięwzięć społecznych - mechanizm ten miał umożliwić kontrolę tego zakresu. Zawarto także ostrzeżenie, że zaniechanie realizacji inicjatyw społecznych lub ograniczenie ich zakresu na obszarze wsparcia może skutkować ograniczeniem lub rezygnacją z finansowania LPR ze środków priorytetu 9 „Miasta" RPO WD. Ostrzeżenie to jest sformułowane w sposób miękki i nie wskazuje jak ani kiedy taka kontrola może się odbyć.

Dzięki tym zapisom IZ RPO WD chciała zagwarantować, że rewitalizacja, zgodnie ze swoją definicją, będzie procesem łączącym wsparcie infrastrukturalne i społeczne[9]. Wydaje się jednak, że efekt wprowadzonych zapisów nie daje gwarancji zadowalającego podejścia do projektów społecznych w ramach podejmowanych działań.

Na chwilę obecną ok. 32% beneficjentów (działanie 9.1 i 9.2) nie podjęło jeszcze żadnych działań społecznych zadeklarowanych w LPR i związanych z rewitalizacją. Wynik ten pomimo dużego odsetka miast, które podjęły się realizacji ww. projektów (70%) nie jest najlepszy. Zdecydowana większość respondentów wskazała bowiem, że do LPR wpisywane były działania które i tak byłyby realizowane przez gminę niezależnie od podejmowanych działań rewitalizacyjnych. Beneficjenci deklarowali takie projekty ze względu na wymóg Wytycznych, którego spełnienie było konieczne do uzyskania pozytywnej opinii odnośnie LPR. W tych przypadkach jednak trudno doszukać się związku pomiędzy zadaniami społecznymi i infrastrukturalnymi, nie wspominając już o maksymalizacji efektów projektów infrastrukturalnych poprzez działania społeczne. Część przedstawicieli miast wskazywało, że wymóg wpisywania konkretnych projektów w momencie tworzenia LPR był sztuczny. W pierwszym rzędzie beneficjenci starali się bowiem zabezpieczyć przed utratą dotacji z powodu kłopotów w czasie realizacji interwencji. Z tego też względu decydowano się na metody dla nich najbezpieczniejsze czyli takie w których ryzyko niezrealizowania, a więc i potencjalnej utraty środków było możliwie jak najmniejsze. Efektem takiego podejścia było wpisywanie do LPR tylko tych projektów społecznych, które były do tej pory finansowane z gminy i które na pewno będą realizowane w przyszłości. W tym wypadku nie istniało ryzyko, że nie uda się w odpowiednim stopniu zaktywizować beneficjentów ostatecznych projektów społecznych (organizacji pozarządowych, mieszkańców itd.).

***Zdaniem eksperta***
*Wymóg wpisywania konkretnych projektów w momencie tworzenia LPR należy uznać za bardzo trafny i ważny dla powodzenia rewitalizacji w miastach Dolnego Śląska. Była to szansa na realne przeprowadzenie negocjacji z miastami ze strony Urzędu Marszałkowskiego. Komponent szkoleniowy procesu uzgadniania LPR-ów z UM należy uznać za jeden z podstawowych elementów umożliwiających końcowy sukces rewitalizacji w woj. dolnośląskim*.

Spośród 68% beneficjentów, którzy zrealizowali już projekty społeczne ujęte w LPR, 44% z nich podjęło dodatkową inicjatywę polegającą na realizacji innych projektów społecznych nie ujętych w dokumencie, ale mających ścisły związek z rewitalizacją. Projekty te najczęściej były realizowane przy współpracy z instytucjami związanymi z pomocą społeczną. W opinii zespołu ewaluacyjnego jest to grupa beneficjentów, która w sposób najbardziej skuteczny wdrożyła projekty społeczne, co powinno przełożyć się na większą trwałość przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

[9] Wynika to m.in. z negatywnych przykładów interwencji rewitalizacyjnych podejmowanych jeszcze przed rokiem 2006 kiedy to odnowione dzielnice, w krótkim czasie po zakończeniu prac rewitalizacyjnych ulegały niszczeniu i powracały do sytuacji pierwotnej. W różnych badaniach stwierdzono, ze taka sytuacja wynika z braku zaangażowania społeczeństwa w utrzymanie trwałości osiągniętych efektów.

**Ryc. 13 Realizacja projektów społecznych ujętych w LPR oraz dodatkowych projektów miękkich nie ujętych w LPR**

Niesatysfakcjonujące wyniki w zakresie rewitalizacji społecznej w regionie mogą wynikać również z zakresu obowiązków osób odpowiedzialnych za LPR. Najczęściej bowiem były to osoby będące pracownikami Wydziałów Infrastruktury, czyli nie zajmujące się w ogóle działaniami społecznymi w ramach swoich kompetencji. Trudno było zatem oczekiwać od tych osób identycznego podejścia do obu typów zadań. W związku z powyższym w przyszłym okresie programowania zasadnym wydaje się wprowadzenie osobnego lidera odpowiedzialnego przed IZ RPO WD wyłącznie za realizację projektów społecznych. Kolejną kwestią jest możliwość rozważenia przekazywania organizacjom pozarządowym działającym w obszarze rozwoju społecznego zadań publicznych z zakresu ich realizacji. Wymagałoby to jednak podejmowania działań w zakresie ich identyfikacji jeszcze na etapie tworzenia LPR.

Przedstawiciele miast wskazywali również na brak zaangażowania partnerów, których działalność jest ściśle powiązana z działaniami społecznymi. Z tego względu w badaniu pytano respondentów o to, czy w ramach prac nad LPR zidentyfikowali liderów społecznych i włączyli ich do prac nad dokumentem. Uzyskane w ten sposób wyniki wskazują na pewną korelację: te gminy które nie zaktywizowały liderów społecznych wskazywały jednocześnie na brak zainteresowania ze strony organizacji pozarządowych realizacją projektów społecznych na obszarze wsparcia. Z kolei w miastach, gdzie urzędnicy sami zaangażowali się do identyfikacji rzeczywistych problemów społecznych, a praca z OPS i policją nie odbywała się tylko na stopie formalnej, cele projektów społecznych zostały określone i sprecyzowane trafnie. Skutkowało to zachęceniem stowarzyszeń, bądź samych instytucji zajmujących się pomocą społeczną do podjęcia inicjatywy związanej z wdrażaniem nowych projektów społecznych.

Ponadto ważnym jest czynnik rosnącej świadomości istoty działań społecznych w ramach rewitalizacji wśród beneficjentów. W początkowym okresie programowania, na etapie tworzenia LPR w poszczególnych miastach, położono nacisk na działania twarde jako, zdaniem respondentów, znacznie ważniejsze aniżeli projekty społeczne. Przeświadczenie to pokutuje do dziś, a zmieniają je dopiero przykłady niektórych miast, które z sukcesem połączyły te dwa typy projektów w jednym programie działań rewitalizacyjnych.

W ramach badania zaproponowanych projektów stwierdzono, że niektóre z nich zupełnie nie nawiązują do potrzeb i skali podejmowanych w danym mieście interwencji. Działania społeczne powinny być procesem wieloletnim - nie mogą to być zadania jednostkowe służące jedynie

spełnieniu wymogu formalnego. Za przykład posłużyć może zidentyfikowany w jednym z miast projekt społeczny skierowany do 30 osób o łącznej wartości 3000 zł brutto. Pomijając dyskusje nad wartością samego projektu można stwierdzić, że z oczywistych względów nie będzie mieć on większego znaczenia dla obszaru wsparcia. Problem nie leży jednak w złym podejściu samych beneficjentów, gdyż często równolegle wdrażają oni ciekawe projekty społeczne finansowane z innych źródeł lub ze środków własnych. Utrudnieniem w tym wypadku okazał się sztywny i nie do końca przemyślany wymóg zawarty w Wytycznych LPR aby na tak wczesnym etapie tworzenia dokumentu dodawać do listy projektów działania społeczne.

Jak wspomniano powyżej istnieją pozytywne przykłady obrazujące, że pomimo niskiej wartości zadeklarowanych w LPR projektów społecznych, niektóre z miast obecnie są w trakcie realizacji istotnych i tym samym wspomagających rewitalizację działań skierowanych do mieszkańców. Jednak wynikają one z wewnętrznej potrzeby urzędników i mieszkańców, a z nie z nakazu zawartego w Wytycznych do LPR. Po spełnieniu obowiązku formalnego miasta mogą realizować projekty społeczne faktycznie potrzebne na obszarze wsparcia, bez ryzyka ograniczenia bądź rezygnacji z dofinansowania, jeżeli projekty nie zaktywizują wystarczającej ilości mieszkańców.

Należy także podkreślić, że coraz więcej beneficjentów ma świadomość istotnej roli projektów społecznych w ramach trwałości efektów uzyskanych dzięki rewitalizacji. Ponad 80% respondentów wskazało, że wymóg realizacji projektów społecznych był słuszny i powinien zostać zachowany w następnym okresie programowania. Wśród pozostałej grupy (20%) wskazywano na brak funduszy do ich realizacji oraz na zdaniu, że rewitalizacja powinna bazować wyłącznie na projektach infrastrukturalnych.

Odnosząc się do wspomnianych wymogów zawartych w Wytycznych LPR respondenci szczególnie krytycznie wypowiadali się na temat równoległego obowiązku realizacji projektów społecznych i infrastrukturalnych. Wskazywali oni, że projekty te nie powinny rozpoczynać się wcześniej niż zakończona zostanie realizacja zadań infrastrukturalnych.

W ramach rozważań należy przeanalizować specjalną kategorię projektów w skład której wchodzą ośrodki kultury, świetlice środowiskowe, domy społeczne, boiska itd. Projekty te choć mają charakter infrastrukturalny służą bezpośrednio realizacji projektów społecznych. W związku z powyższym powinny one być przynajmniej częściowo traktowane tak jak działania społeczne. Wystarczyłaby w tym wypadku jedynie deklaracja, że obiekty finansowane w ramach priorytetu 9 nie będą miały funkcji komercyjnych i będą utrzymywane przez gminę w okresie trwałości projektów.

Wielu respondentów wskazało, że dopiero zaczynają zauważać pierwsze efekty społeczne. Odnotowywane są przypadki odnowionych osiedli czy przestrzeni publicznych, o których bezpieczeństwo i porządek zaczynają dbać sami mieszkańcy. Zdiagnozowano nawet przykład organizowania się mieszkańców w lokalne grupy ochrony zrewitalizowanych obszarów przed dewastacją. Te z pozoru nieznaczące przykłady są świadectwem zmian w mentalności mieszkańców miast Dolnego Śląska, w których niewątpliwie duży wkład ma realizacja priorytetu 9.

Przedstawiciele miast, którzy położyli duży nacisk na projekty społeczne wskazują, że nie należy zniechęcać się ich nikłym zainteresowaniem wśród społeczeństwa. Działania tego typu są bowiem działaniami długofalowymi, nastawionymi na efekty, których nie da się osiągnąć w ciągu roku, dwóch, czy nawet całego okresu programowania. Ciekawe przykłady można przytoczyć z innych państw. W wielu miastach w Niemczech organizuje się konkursy na najpiękniejsze podwórko, najładniej wystrojoną dzielnicę itp. Takie inicjatywy z jednej strony aktywizują mieszkańców, a z drugiej powodują większą dbałość o części wspólne. Co ważne początkowo zainteresowanie partycypacją w tego typu działaniach było nikłe - na efekty trzeba było poczekać wiele lat.

**(III.f) Identyfikacja mechanizmów mobilizujących i demobilizujących przy realizacji projektów miękkich**

Wśród zdecydowanej większości beneficjentów przeważały identyczne odpowiedzi związane z czynnikami mobilizującymi i demobilizującymi do realizacji projektów społecznych. Zespół ewaluacyjny nie zauważył, aby odpowiedzi respondentów, którzy nie zrealizowali projektów społecznych znacznie różniły się od odpowiedzi ankietowanych, którzy takie projekty zakończyli. W ramach czynników mobilizujących wskazano:

- świadomość, że działania inwestycyjne należy uzupełnić spójnymi i logicznymi działaniami społecznymi, gdyż dopiero dwukierunkowa rewitalizacja ma szansę na osiągnięcie zdefiniowanych w LPR celów,
- możliwość pozyskania środków na realizację projektów,
- zainteresowanie mieszkańców zaproponowanymi działaniami i chęć dokonania zmian w sobie i w otoczeniu,
- szeroko rozumianą chęć pomocy osobom potrzebującym,
- podwyższenie trwałości projektów infrastrukturalnych.

Do czynników demobilizujących, najczęściej wymienianych przez respondentów zaliczyć należy:

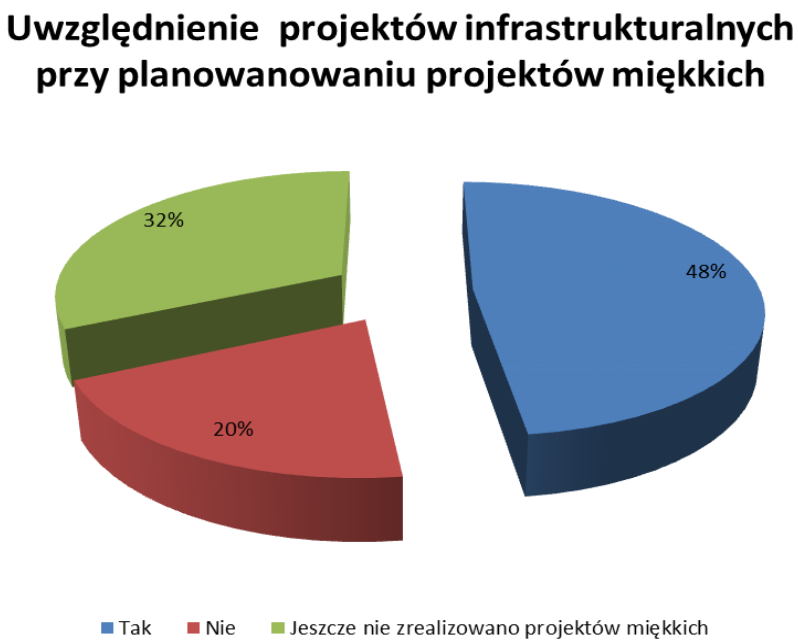
- wymóg równoległej realizacji projektów społecznych i infrastrukturalnych,
- ograniczony czas dofinansowania i trwania projektów społecznych,
- brak ciągłości działań, ponieważ nie wszystkie działania i rezultaty mogą mieć charakter trwały,
- brak sprecyzowanych Wytycznych dotyczących realizacji projektów społecznych,
- bierna i roszczeniowa postawa społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- brak odpowiedniego zaangażowania firm zewnętrznych do organizacji szkoleń (szkolenia w opinii respondentów nie są adekwatne do potrzeb, tematyki, a co ważniejsze do nakładów finansowych),
- zbyt niski nacisk IZ RPO WD na realizację projektów społecznych,
- konieczność pozyskania finansowania projektów z innych środków, nie związanych z rewitalizacją.

### 3.7.2. Ocena porównawcza trwałości oddziaływań i zasadności podjętych interwencji pomiędzy działaniami infrastrukturalnymi przewidzianymi do realizacji w Priorytecie 9 a działaniami miękkimi finansowanymi z innych źródeł, identyfikacja mechanizmów mobilizujących i demobilizujących do realizacji projektów społecznych

Dane statystyczne służące do poniższej oceny zostały opracowane na podstawie przeprowadzonych wywiadów IDI w urzędach 37 miast mogących aplikować o środki w ramach działania 9.1.

Analiza przeprowadzonych wywiadów pogłębionych wskazuje, że tylko w pojedynczych miastach wystąpiła próba bezpośredniego włączenia społeczeństwa w proces rewitalizacji (w ramach projektów miękkich) na etapie realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Zauważono, że największym problemem wynikającym z niepodejmowania ww. działań jest brak powiązania przez beneficjentów planowanych inwestycji infrastrukturalnych z projektami społecznymi – aspekt ten został szczegółowo omówiony poniżej. Zgodnie z wynikami przeprowadzonych rozmów, w kilku przypadkach właściwy cel projektów miękkich był opracowywany dopiero podczas realizacji inwestycji bądź już bezpośrednio po skończeniu przedsięwzięć infrastrukturalnych. Efektem tego było „dopasowywanie" celów projektów społecznych do celów rewitalizacji. Należy stwierdzić, że w tych przypadkach przedsięwzięcia społeczne nie były priorytetem służącym do wyznaczenia tendencji i kierunku rewitalizacji. Rozważając możliwość zaktywizowania mieszkańców do prac rewitalizacyjnych

respondenci wskazywali, że obwarowania wynikające z PZP jak i z samej woli wykonawców projektów infrastrukturalnych, związane z angażowaniem społeczności do pracy i pomocy, skutecznie blokują podejmowanie tego typu działań.




**Ryc. 14 Ocena subiektywna uwzględnienia projektów infrastrukturalnych przy planowaniu projektów miękkich**

**(VII.a) Ocena uwzględnienia projektów infrastrukturalnych przy planowaniu projektów miękkich. Wykorzystanie zrewitalizowanych obszarów w ramach aktywizacyjnych projektów miękkich**

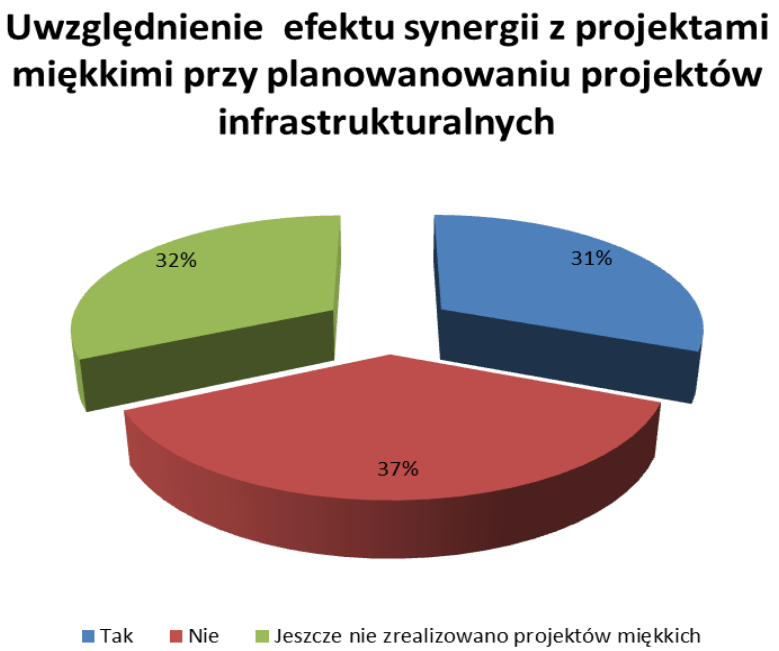
48% przedstawicieli miast deklarowało uwzględnienie powiązania projektów miękkich (podejmowanych już po zrealizowaniu projektów infrastrukturalnych) z obszarami wsparcia. W tych przypadkach wykorzystano obszary rewitalizowane oraz wyremontowane obiekty do aktywizacji społecznej mieszkańców. W wielu przypadkach odnotowano jednak brak zrozumienia efektów synergii pomiędzy różnego typu projektami. Beneficjenci ujmowali bowiem w LPR projekty miękkie realizowane przez gminę bez względu na prowadzony proces rewitalizacji. Skutkiem tego było odizolowanie dwóch najważniejszych nurtów przedsięwzięć rewitalizacyjnych i nie osiągnięcie efektu kumulacji pozytywnych rezultatów przedsięwzięcia. Odzwierciedlało się to w późniejszej opinii beneficjentów dotyczącej trwałości oddziaływania projektów społecznych.

Przykładem ww. typu działań było wpisywanie do LPR corocznych festynów bądź innych imprez masowych organizowanych na obszarze wsparcia (np. na Rynku Starego Miasta). Powyższe „projekty" zostałyby i tak zrealizowane, niezależnie od wdrażania LPR. W takich przypadkach efekt kompleksowej rewitalizacji z właściwą aktywizacją społeczeństwa nie miał miejsca. Projekty społeczne nie miały konstruktywnego i merytorycznego powiązania z przedsięwzięciami infrastrukturalnymi, pomijając jedynie ich „koneksje" z rewitalizacją przestrzeni publicznych.

**(VII.b) Ocena uwzględnienia możliwego efektu synergii z projektami miękkimi podczas planowania projektów infrastrukturalnych.**

Stosunkowo duża liczba miast, na etapie tworzenia LPR, nie uwzględniała synergii pomiędzy planowanymi inwestycjami infrastrukturalnymi a projektami miękkimi (37%). W wielu przypadkach procesy planowania i realizacji projektów infrastrukturalnych i społecznych nie były powiązane ze sobą funkcjonalnie – były to dwa oddzielne działania podejmowane przez różne instytucje. W większości przykładów brak było osoby odpowiedzialnej za realizację projektów społecznych w poszczególnych urzędach. Opracowywaniem i wdrażaniem LPR zajmowały się jednostki infrastrukturalne, w których stopień wiedzy dotyczący prowadzenia projektów społecznych jest niski. W niektórych wypadkach projektowanie i wdrażanie projektów

społecznych przerzucono na inne komórki w mieście lub na ośrodki bezpośrednio związane z tą tematyką (OPS). W tych przypadkach pozytywny efekt synergii zależał od stopnia zaangażowania danej jednostki społecznej w proces planowania i wdrażania LPR oraz wzajemnej współpracy tych jednostek z twórcami LPR. W przypadku 37% beneficjentów, skutkiem nieefektywnej współpracy z ośrodkami pomocy społecznej był brak spójności pomiędzy celami poszczególnych typów projektów. Potwierdzeniem powyższego wniosku jest fakt, iż wielu przedstawicieli urzędów nie potrafiło odpowiedzieć na pytania dotyczące VII obszaru badawczego (organizacja i wdrażanie projektów społecznych), odsyłając tym samym pytającego do instytucji społecznych.




**Ryc. 15 Uwzględnienie efektu synergii z projektami miękkimi przy planowaniu projektów infrastrukturalnych**

Tylko 31% beneficjentów powiązało planowane działania infrastrukturalne z realizowanymi później projektami społecznymi, w tym 54% beneficjentów podjęło działania infrastrukturalne mające na celu remont bądź budowę ośrodków związanych z tematyką społeczną. W tych przypadkach działania skierowano na organizację zaplecza infrastrukturalnego celem późniejszej realizacji projektów dla społeczności z obszaru wsparcia (i nie tylko). Beneficjenci wielokrotnie podkreślali, że bardzo istotnym aspektem ww. przedsięwzięć było to, że przeprowadzony proces rewitalizacji uaktywniał nowe i dynamizował poprzednie koncepcje projektów społecznych prowadzonych przez wymienione placówki. W tego typu działaniach wyróżniał się najbardziej pożądany efekt „kuli śniegowej". Pozostałe 46% beneficjentów podjęło działania infrastrukturalne polegające na odnowie zdegradowanej tkanki przestrzeni publicznych w celu ich późniejszego, skutecznego i przemyślanego wykorzystania przy realizacji projektów społecznych (np.: koncerty podwórkowe, teatry uliczne czy lokalne festyny rodzinne). Wymienione przedsięwzięcia miały charakter lokalny, angażujący społeczeństwo z najbliższego otoczenia i co ważne, były wskazywane jako najbardziej efektywne przez przedstawicieli OPS

**(VII.c) Ocena efektów projektów miękkich. Typy projektów najtrwalszych i najbardziej dostrzeganych przez beneficjentów.**

W ocenie typów projektów (patrz rozdział 3.6), zdaniem beneficjentów, najbardziej wymierne i trwałe efekty prezentują zdecydowanie projekty infrastrukturalne (88%). Spośród ww. inwestycji najwyższą trwałość oddziaływań prezentują projekty dotyczące rewitalizacji przestrzeni publicznych (parki, podwórka wnętrza podwórzowe, zaplecza miejskie – bez dróg i budynków użyteczności publicznej), z kolei najniższą - projekty z zakresu mieszkalnictwa. Zaznaczyć jednak należy, że nie odnotowano dużych rozbieżności pomiędzy różnymi typami projektów infrastrukturalnych.

**Ryc. 16 Struktura trwałości skutków rewitalizacji typów projektów**

Tylko 12 punktów procentowych otrzymały projekty społeczne. Według beneficjentów, wśród tego typu projektów najbardziej trwałe efekty występują wówczas, kiedy wdraża się projekty społeczne związane z integracją, zagospodarowaniem wolnego czasu oraz aktywizacją sportową dzieci w wieku 8-16 lat. Respondenci uzasadniają taki wybór wysoką podatnością dzieci i młodzieży na promowanie dobrych praktyk i nawyków związanych z ich wychowaniem. Duże znaczenie ma również aktywizacja bezrobotnych i ciągłe podnoszenie kompetencji społecznych i pracowniczych wśród tej konkretnej grupy społecznej.

Niska ocena rangi trwałości projektów społecznych jest wynikiem wcześniej wspomnianych aspektów związanych z nieefektywną współpracą osób odpowiedzialnych za wdrażanie LPR z instytucjami społecznymi w zakresie projektowania ww. działań. Beneficjenci w przeprowadzonych wywiadach IDI stwierdzali dużą istotność oddziaływań i potrzebę realizacji projektów miękkich, jednak trwałość skutków tych projektów ocenili na bardzo niskim poziomie. Spośród najczęściej przytaczanych uzasadnień takiego wyboru można wymienić:

- brak możliwości zmierzenia efektów i trwałości projektów miękkich,
- utrudniona współpraca i kontakt ze społeczeństwem z poziomu funkcji urzędnika.

Bardzo podobna sytuacja w opinii beneficjentów występuje w przypadku zasadności poniesionych kosztów do uzyskanych efektów bowiem znów najwyżej punktowano projekty infrastrukturalne. Projekty społeczne osiągnęły ten sam poziom, jak w przypadku dostrzegalności trwałych skutków. W ocenie respondentów najbardziej zasadna jest rewitalizacja budynków użyteczności publicznej i

przestrzeni publicznych. Wiąże się to z przeświadczeniem, iż z obiektów i terenów tych korzysta największy odsetek społeczeństwa, a efekty są trwałe i szybko zauważalne.

**Ryc. 17 Struktura zasadności poniesionych kosztów do uzyskanych efektów typów projektów**

W ocenie 74% beneficjentów poniesione koszty, w przypadku realizacji projektów społecznych, nie są adekwatne od uzyskanych efektów. Taka ocena jest uwarunkowania dwoma czynnikami:

- trudności związane z zachęceniem społeczeństwa do uczestnictwa w projektach (bierność osób, do których skierowany jest proces rewitalizacji),
- trudności związane z wykorzystaniem nabytych umiejętności przez samo społeczeństwo.

Na czynniki związane z wymienionymi barierami nakładały się również problemy związane z organizacją konsultacji społecznych i informowaniem mieszkańców obszarów wsparcia o projektowanych działaniach. Jednak, jak wcześniej wspomniano, wśród przedstawicieli urzędów istnieje świadomość o istocie przeprowadzania tego typu projektów. Dowodem na to jest bardzo duża akceptacja zachowania obowiązku przeprowadzania projektów społecznych w ramach rewitalizacji.

**(VII.d) Ocena stopnia wiedzy mieszkańców na temat prowadzenia działań miękkich i realizowanych projektach infrastrukturalnych.**

Nawiązując do efektów wizualnych przeprowadzanych projektów, w ocenie beneficjentów projekty infrastrukturalne są bardziej zauważalne przez społeczeństwo aniżeli projekty społeczne. Stopień wiedzy mieszkańców zależy bezpośrednio od rzeczywistego zaangażowania władz miasta w realizację LPR. Zauważono natomiast zależność: im bardziej skoncentrowane wsparcie tym większa świadomość mieszkańców i kojarzenie podejmowanych działań właśnie z rewitalizacją. Inną kwestią jest wiedza, że dany projekt jest finansowany ze środków UE. W tym wypadku najczęściej z projektami wspieranymi ze środków UE łączono rewitalizację dużych przestrzeni publicznych.

Z przeprowadzonych rozmów z mieszkańcami wynika, że mieszkańcy obszarów wsparcia wiążą zrealizowane projekty infrastrukturalne bezpośrednio ze słowem ***rewitalizacja***, nie mając jednak na uwadze dokumentu, jakim jest LPR.

Bardzo skutecznym przykładem promowania przedsięwzięć infrastrukturalnych jest rozpoczęcie tytułu projektów od słów: „Rewitalizacja Miasta …" przez jedno z badanych miast. Dzięki temu, wszystkie projekty infrastrukturalne zostały opatrzone tablicami informacyjnymi zawierającymi ww. stwierdzenie. Stopień wiedzy mieszkańców tego miasta na temat podjętych działań rewitalizacyjnych był wyższy od mieszkańców pozostałych miast.

**Tabela 1 Stopień wiedzy mieszkańców obszarów wsparcia na temat prowadzonych działań w ramach LPR (w ocenie beneficjentów przedstawicieli miast)**

| | Wysoki | Średni | Brak wiedzy |
|---|---|---|---|
| **Infrastrukturalne** | 41% | 41% | 18% |
| **Społeczne** | 27% | 35% | 38% |

Zaznaczyć należy, że po przeprowadzeniu rozmów z mieszkańcami wybranych miast, stopień wiedzy społeczeństwa obszarów wsparcia jest nieco wyższy niż ten, ukazany w powyższej tabeli. Zdarzały się jedynie pojedyncze przypadki mieszkańców, którzy nie mieli kompletnie wiedzy nt. przeprowadzanych projektów. W większości (prawie 100%) przypadków mieszkańcy obszarów wyznaczonych w LPR posiadali wiedzę na temat prowadzonych działań infrastrukturalnych i społecznych. Dodatkowo procesy rewitalizacji cieszyły się dużym powodzeniem i zostały odebrane pozytywnie przez beneficjentów bezpośrednich, jakimi są mieszkańcy obszarów wsparcia.

# 4. WNIOSKI I REKOMENDACJE WYNIKAJĄCE Z BADANIA

Zespół przygotowujący Raport charakteryzuje się dużą interdyscyplinarnością zarówno pod względem wykształcenia kierunkowego, prowadzonych badań naukowych i opracowań wykonywanych dla biznesu i administracji. Praca nad Raportem polegała na samodzielnej pracy członków zespołu ewaluacyjnego, którzy wypracowywali wstępne wyniki poddawane następnie konsultacjom w ramach panelu ekspertów. Oczywiście tak jak i w całym raporcie ścierają się niekiedy różne poglądy na temat podjętych na Dolnym Śląsku działań rewitalizacyjnych, tak również w zespole roboczym dochodziło do dyskusji pomiędzy ekspertami reprezentującymi obszar wiedzy związany z rewitalizacją, a bezpośrednimi odbiorcami efektów wdrażania priorytetu 9 – przedstawicielami miast, policji, OPS i społeczeństwa. Ostateczny kształt dokumentu jest jednak wynikiem kompromisu i tak zwanej zasady złotego środka. W poniżej tabeli przedstawiono najważniejsze wnioski płynące z badania oraz wypracowane wspólnie z ekspertami rekomendacje. Proces badania opierał się na analizie szeregu pytań badawczych przyporządkowanych do siedmiu różnych obszarów badawczych. Zarówno pytania jak i obszary w wielu aspektach przenikały się czego ostatecznym efektem było poruszanie tych samych kwestii na różnych stronach raportu. Takie podejście sprawiło jednak, że poszczególne aspekty były badane i oceniane w sposób wielowątkowy i kompleksowy. Wnioski zawarte w tabeli są syntezą płynącą z wszystkich ocen. Przy poszczególnych wnioskach zaznaczono obszary badawcze w ramach których dany aspekt był oceniany. Ich prawidłowe zrozumienie wymaga lektury całego rozdziału III raportu – opisu wyników badania.

| L.p. | Wniosek (obszar badawczy) | Rekomendacja | Adresat rekomendacji | Sposób wdrożenia | Termin realizacji |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Istnieje zależność pomiędzy ilością spotkań przedstawicieli miast z przedstawicielami IZ RPO: Im więcej spotkań tym lepsze podejście danego beneficjenta do rewitalizacji (I) | Wprowadzenie obowiązku spotkań konsultacyjnych z przedstawicielami IZ RPO WD w ramach tworzenia LPR.<br>IZ RPO powinna stać się w jeszcze większym zakresie źródłem wiedzy w zakresie polityki miejskiej i rewitalizacji dla miast. | IZ RPO WD | Wdrożenie rekomendacji poprzez uszczegółowienie Wytycznych LPR. | Przyszły okres programowania |
| 2. | Odnowa zabytków pojawia się bardzo często jako czynnik rewitalizacji, najczęściej nie jest jednak związana z faktycznymi problemami z jakimi boryka się miasto. Beneficjenci często utożsamiają rewitalizację z konserwacją i restauracją zabytków. (wprowadzenie, I ) | W LPR musi być wskazane powiązanie pomiędzy realizowanym projektem, a jednym ze wskaźników na podstawie którego wyznaczono obszar wsparcia. | IZ RPO WD | Wdrożenie rekomendacji poprzez uszczegółowienie Wytycznych LPR. | Przyszły okres programowania |
| 3. | Zwiększenie dysproporcji pomiędzy miastami poniżej 10 tys. mieszkańców a resztą regionu (I,V) | Stworzenie w przyszłym okresie programowania instrumentu ukierunkowanego terytorialnie do grupy miast poniżej 10 tys. | IZ RPO WD, MRR | Uszczegółowienie RPO dla przyszłego okresu programowania | Przyszły okres programowania |

| L.p. | Wniosek (obszar badawczy) | Rekomendacja | Adresat rekomendacji | Sposób wdrożenia | Termin realizacji |
|---|---|---|---|---|---|
| | | mieszkańców z jednoczesnym zagwarantowaniem stałej puli środków (podobnie jak w działaniu 9.1).<br>Ważne jest włączenie w proces rewitalizacji, nawet w niewielkim zakresie, wszystkich lub prawie wszystkich miast w regionie.<br>Zmiana obwarowań dotyczących realizowania projektów jedynie z dziedziny mieszkalnictwa | | | |
| 4. | Zmniejszenie dysproporcji pomiędzy grupą miast ubiegających się o środki w ramach działania 9.1 (I, II)<br>Zastosowanie zróżnicowanego wsparcia ze względu na wielkość miast było słusznym rozwiązaniem.<br>Część beneficjentów wskazywało jednak, że rozwiązanie to nie uwzględniało potrzeb mniej zamożnych jednostek miejskich. | Pozostawienie przypisanej, stałej puli środków na poszczególne miasta powyżej 10 tys. mieszkańców.<br>Należy rozważyć powiązanie podziału zależnego od liczby mieszkańców z zasobnością gmin. W tym wypadku proponuje się wprowadzenie stałej kwoty dla której można zastosować odchylenia (np. do 15%) w zależności od dodatkowej wartości makroekonomicznej np. średniego dochodu na jednego mieszkańca | IZ RPO WD | Uszczegółowienie RPO dla przyszłego okresu programowania | Przyszły okres programowania |
| 5. | Uwarunkowania narzucone przez IZ RPO dawały możliwość dopasowania działań rewitalizacyjnych względem własnych potrzeb (I, II, III) | Wykluczenie z możliwości wsparcia siedzib administracji publicznej przy jednoczesnym pozostawieniu szerokich możliwości dopasowania działań rewitalizacyjnych względem własnych potrzeb. | IZ RPO WD | Uszczegółowienie RPO dla przyszłego okresu programowania | Przyszły okres programowania |
| 6. | Skoncentrowane podejście potęgowało efekty rewitalizacji (I, II, VIII) | Pozostawienie konieczności wyznaczania obszaru wsparcia oraz jego intensywności na poziomie 1100 zł na jednego mieszkańca, a jeśli to możliwe – nawet zwiększenie tej kwoty, być może także poprzez powiązanie z innymi projektami, priorytetami, programami operacyjnymi i in. | IZ RPO WD | Uszczegółowienie RPO i Wytycznych LPR dla przyszłego okresu programowania. | Przyszły okres programowania |
| 7. | Gminy mogły finansować zadania na | Pozostawienie zasady partnerstwa w | IZ RPO WD | Uszczegółowienie Wytycznych LPR dla | Przyszły okres |

| L.p. | Wniosek (obszar badawczy) | Rekomendacja | Adresat rekomendacji | Sposób wdrożenia | Termin realizacji |
|---|---|---|---|---|---|
| | obiektach nie będących ich własnością. Wynikało to z mechanizmu użyczania środków przyznawanych przez IZ RPO WD (partnerstwo w ramach LPR) (I). Wpłynęło to pozytywnie na osiągniecie celów rewitalizacji. | ramach LPR w przyszłym okresie programowania, a nawet wzmocnienie, poprzez maksymalne rozszerzenie listy potencjalnych beneficjentów. | | przyszłego okresu programowania. | programowania |
| 8. | Żadne kryterium z art. 47 rozporządzenia (WE) nr 1828/2006 nie odnosi się bezpośrednio do jakości i estetyki przestrzeni (I) | 1. Wprowadzenie dodatkowego kryterium identyfikacji obszaru wsparcia bądź zdefiniowanie środowiska jako m.in. środowiska życia człowieka, zatem obejmującego również przestrzenie publiczne.<br>2. Diagnoza i delimitacja obszarów zdegradowanych powinna być prowadzona równolegle w dwóch podsystemach systemu miejskiego:<br>- społeczno-ekonomicznym<br>- urbanistycznym<br>Zasadniczo rewitalizacji poddawane powinny być tylko te obszary, w których zidentyfikowano kryzys w obu podsystemach. | IZ RPO WD, MRR | Uszczegółowienie Wytycznych LPR dla przyszłego okresu programowania. | Przyszły okres programowania |
| 9. | Brak podziału kryteriów wyznaczania obszaru wsparcia na 3 kategorie (gospodarcze, społeczne oraz środowiskowe) nie dawały pewności kompleksowego podejścia do rewitalizacji. (I) | Wprowadzenie konieczności wybrania kryteriów wyznaczania obszarów wsparcia w ramach każdej z kategorii (gospodarczej, społecznej i środowiskowej) lub ewentualnie wprowadzenie wymogu opisowego odniesienia się do potrzeb w ramach poszczególnych z kategorii. | IZ RPO WD, MRR | Uszczegółowienie Wytycznych LPR dla przyszłego okresu programowania. | Przyszły okres programowania |
| 10. | Wyznaczanie obszarów wsparcia w oparciu o kryteria oraz wskaźniki opisujące dane kryteria nie miało powiązania z planowanymi do realizacji interwencjami w ramach niektórych LPR. (I, III)) | Wprowadzenie konieczności uzasadnienia wpływu planowanych interwencji na zmianę negatywnych trendów wskaźników opisujących kryteria wyznaczania obszaru wsparcia. | IZ RPO WD, MRR | Wdrożenie rekomendacji poprzez uszczegółowienie Wytycznych LPR. | Przyszły okres programowania |

| L.p. | Wniosek (obszar badawczy) | Rekomendacja | Adresat rekomendacji | Sposób wdrożenia | Termin realizacji |
|---|---|---|---|---|---|
| 11. | W badaniu zidentyfikowano miasta, które wyznaczały obszary wsparcia w miejscach innych niż te, które same określały jako problemowe. (II, III)<br>Wskazuje to na fakt, iż próba kierowania wsparcia na obszary najbardziej potrzebujące poprzez ich wyznaczanie za pomocą kryteriów nie spełniła swojej roli. | Zmienić sposób wyznaczania obszaru wsparcia – tak aby nie trzeba było wyznaczać go za pomocą wskaźników – wzmocnić jednak powiązanie planowanego projektu z faktycznymi celami rewitalizacji | IZ RPO WD, MRR | Wdrożenie rekomendacji poprzez uszczegółowienie Wytycznych LPR.<br><br>Zaleca się też ok. roku 2015/2016 wykonanie ewaluacji zmiany wskaźników opisujących kryteria które posłużyły do wyznaczania obszarów wsparcia. Ewaluacja pozwoli odpowiedzieć na pytanie jak zrealizowane interwencje wpłynęły na zmianę niekorzystnych trendów. | Przyszły okres programowania |
| 12. | Zbyt duża ilość wskaźników. Wskaźniki produktów i rezultatów poszczególnych interwencji nie odpowiadają na pytanie w jakim stopniu obszar został zrewitalizowany. Brakuje powiązań pomiędzy wskaźnikami interwencji a kryteriami wyznaczającymi obszar. (II)<br>Brak powiązania pomiędzy wybranymi wskaźnikami problemów występujących w mieście służącymi do ustalenia obszaru wsparcia, a możliwym wpływem na nie projektów wybranych do listy podstawowej LPR. | Uporządkowanie wymogów dotyczących wskaźników. Wprowadzenie powiązań pomiędzy wskaźnikami służącymi wyznaczaniu obszaru wsparcia a wskaźnikami służącymi ocenie LPR i poszczególnych projektów.<br>System wskaźników powinien być możliwie uniwersalny dla całego regionu, tak by możliwe było porównywanie obszarów obejmowanych rewitalizacją pomiędzy sobą, a także monitorowanie procesów zmian wynikających z przeprowadzanych procesów rewitalizacji. | IZ RPO WD | Wdrożenie rekomendacji poprzez uszczegółowienie Wytycznych LPR. | Przyszły okres programowania |
| 13. | Brak równorzędnego potraktowania projektów społecznych i infrastrukturalnych (I, III, VII):<br>Brak realizacji projektów społecznych zadeklarowanych w LPR przez niektóre z miast:<br>• brak powiązań pomiędzy zaproponowanymi projektami społecznymi a infrastrukturalnymi<br>• projekty społeczne w dużej | Proponuje się rozpatrzenie nowego mechanizmu finansowego polegającego na powiązaniu projektów infrastrukturalnych realizowanych w ramach EFRR i projektów społecznych realizowanych w ramach RPO. Wytyczne do LPR powinny wskazywać minimalny % udział wartości projektów społecznych w wartości planowanych działań rewitalizacyjnych. | IZ RPO WD | • Uszczegółowienie Wytycznych LPR dla przyszłego okresu programowania.<br>• Wytyczne do LPR powinny wskazywać minimalny % udział wartości projektów społecznych w wartości planowanych działań rewitalizacyjnych.<br>• Realizacja projektów społecznych celem zachowania trwałości projektów infrastrukturalnych. | Przyszły okres programowania |

| L.p. | Wniosek (obszar badawczy) | Rekomendacja | Adresat rekomendacji | Sposób wdrożenia | Termin realizacji |
|---|---|---|---|---|---|
| | mierze nie stanowiły istoty podejmowanych działań rewitalizacyjnych w miastach. | Samorząd składa jeden wniosek do RPO WD na rewitalizacyjny projekt infrastrukturalny (EFRR) i jednocześnie drugi oddzielny i komplementarny do niego wniosek na projekt społeczny finansowany ze środków EFS. W tym celu wprowadza się system preselekcji, w których zgłaszane są propozycje LPR z podziałem na działania społeczne i infrastrukturalne. Uchwalenie LPR następuje po uzyskaniu pozytywnej opinii IZ RPO WD. | | Beneficjenci powinni zrealizować projekty w okresie 5 lat jego trwałości.<br>• Działania miękkie (m.in. finansowane z EFS) – preferencje punktowe dla projektów społecznych realizowanych na obszarze wsparcia<br>• Wprowadzenie systemu preselekcji, w którym zgłaszane byłyby propozycje LPR z podziałem na działania społeczne i infrastrukturalne<br>• Wzmocnienie systemu monitorowania realizacji działań społecznych przez IZ | |
| 14. | Brak realizacji zadeklarowanych projektów społecznych. Brak precyzyjnych Wytycznych w tym zakresie i próba opisania projektów społecznych przez beneficjentów jeszcze na etapie tworzenia LPR sprawiła, że stawały się one fikcyjne. (III, VII) | Należy zostawić konieczność realizacji projektów społecznych celem zachowania trwałości projektów infrastrukturalnych. Ich rozpoczęcie powinno być jednak możliwe także po zakończeniu działań związanych z infrastrukturą.<br><br>Beneficjenci powinni być zobligowani do realizacji projektów społecznych o określonej wartości % otrzymanego wsparcia w trakcie okresu trwałości projektu.<br><br>Ewentualnie można rozpatrzyć uzależnienie wypłacenia pełnej kwoty wsparcia od zrealizowania zadeklarowanych projektów społecznych | IZ RPO WD | Uszczegółowienie w ogłoszeniu o naborze | Przyszły okres programowania |
| 15. | Niektóre projekty infrastrukturalne są projektami, które służą w późniejszym okresie realizacji działań społecznych. | **Projekty infrastrukturalne polegające na tworzeniu infrastruktury służącej realizacji projektów społecznych** | IZ RPO WD | Uszczegółowienie Wytycznych LPR dla przyszłego okresu programowania. | Przyszły okres programowania |

| L.p. | Wniosek (obszar badawczy) | Rekomendacja | Adresat rekomendacji | Sposób wdrożenia | Termin realizacji |
|---|---|---|---|---|---|
| | Tym samym nie powinny być traktowane tylko i wyłącznie jako projekty infrastrukturalne.(III) | **(świetlice środowiskowe, ośrodki kultury etc.) należy zaliczać do kategorii projektów społecznych.** W tym wypadku beneficjent powinien zapewnić, że w okresie trwałości projektu zapewni środki na działanie nowego centrum oraz, że będzie on wykorzystywany na cele określone w LPR. | | | |
| 16. | Brak zaleceń w Wytycznych dot. realizacji projektów społecznych (I, III). Wytyczne nie odnosiły się do tych kwestii w wystarczający sposób. Nie podawano skali tych projektów, możliwych terminów, szacunkowych % wartości. | Stworzenie jasnych Wytycznych w zakresie realizacji projektów społecznych. Uszczegółowienie opisu realizacji projektów społecznych w Wytycznych LPR. | IZ RPO WD | Uszczegółowienie opisu realizacji projektów społecznych w Wytycznych LPR. | Przyszły okres programowania |
| 17. | Realizowane projekty społeczne w ramach LPR często są projektami które były już zaplanowane do realizacji przez gminę. Wynikało to ze zbyt wczesnego etapu tworzenia LPR aby proponować skuteczne projekty społeczne oraz z obaw beneficjentów w zakresie utraty środków jeśli zaplanowanego projektu nie udałoby się zrealizować z sukcesem. | Należy umożliwić beneficjentom realizację projektów społecznych dopiero po rzeczowo-finansowym zakończeniu projektu infrastrukturalnego z którym mają być powiązane.<br>Beneficjenci powinni zrealizować projekty w okresie 5 lat jego trwałości. Wartość projektów społecznych powinna być powiązano procentowo z wartością projektu infrastrukturalnego.<br>To samo rozwiązanie można rozpatrzyć również na poziomie LPR – gdzie projekty społeczne powinny być realizowane po zakończeniu działań infrastrukturalnych i w okresie 5 lat ich trwałości.<br>W tym wypadku wartość projektów społecznych byłaby powiązana do pełnej kwoty wsparcia uzyskanej w ramach działań rewitalizacyjnych.<br>Beneficjenci powinni zgłaszać projekty społeczne do akceptacji IZ RPO i | IZ RPO WD | Wdrożenie rekomendacji poprzez uszczegółowienie Wytycznych LPR. | Przyszły okres programowania |

| L.p. | Wniosek (obszar badawczy) | Rekomendacja | Adresat rekomendacji | Sposób wdrożenia | Termin realizacji |
|---|---|---|---|---|---|
| | | rozpoczynać ich realizację nie później niż w rok od zakończenia projektów infrastrukturalnych. | | | |
| 18. | Brak osób odpowiedzialnych za realizację projektów społecznych w poszczególnych miastach w ramach LPR.(III)<br>Zarówno opracowywaniem i wdrażaniem LPR jak i projektami realizowanymi w tym zakresie zajmowały się głównie osoby z Wydziałów Infrastruktury. Powodowało to w wielu przypadkach brak motywacji i pomysłów do realizacji projektów społecznych.<br>Wyłonienie podmiotów, które w okresie trwałości projektów infrastrukturalnych będą odpowiedzialne za realizację projektów miękkich. | Należy rozważyć wymóg wskazywania w LPR dwóch koordynatorów (liderów) odpowiedzialnych odpowiednio za projekty społeczne zadeklarowane w LPR i projekty infrastrukturalne.<br>Ewentualnie w mniejszych miastach zasadne może być przekazywanie organizacjom pożytku publicznego działającym w obszarze rozwoju społecznego zadań publicznych z zakresu jego realizacji.<br>Istotnym elementem jest identyfikacja osoby odpowiedzialnej za realizację projektów społecznych oraz powiązanie jej pracy z osobą/działem odpowiedzialnym za realizację projektów infrastrukturalnych.<br>Wskazanie personalne osoby odpowiedzialnej za realizację projektów społecznych spowoduje większą motywację do ich faktycznej realizacji. Osoba ta powinna raportować o stanie realizacji projektów społecznych do odpowiedniej komórki IZ RPO WD. | IZ RPO WD | Wdrożenie rekomendacji poprzez uszczegółowienie Wytycznych LPR. | Przyszły okres programowania |
| 19. | W wielu przypadkach zapisy LPR nie były uzgadniane z podmiotami bezpośrednio zainteresowanymi (OPS, policja, organizacje samorządowe, związki wyznaniowe, urzędy pracy) (III) | Wprowadzenie wymogu wskazania w LPR organów i instytucji, które mogą być zainteresowane rewitalizacją miasta.<br>Wprowadzenie wymogu pisemnych uzgodnień na etapie propozycji projektów i problemów do rozwiązania jak i na etapie uzgadniania ostatecznego zakresu LPR.<br>W tym wypadku konieczne jest także wprowadzenie zasady: brak | IZ RPO WD | Wdrożenie rekomendacji poprzez uszczegółowienie Wytycznych LPR. | Przyszły okres programowania |

| L.p. | Wniosek (obszar badawczy) | Rekomendacja | Adresat rekomendacji | Sposób wdrożenia | Termin realizacji |
|---|---|---|---|---|---|
| | | odpowiedzi jest uznawane jako przyzwolenie – podobnie jak to się odbywa w procedurach administracyjnych. | | | |
| 20. | Brak konsekwencji w egzekwowaniu wymagań zawartych w Wytycznych do LPR. Brak realizacji projektów społecznych w ok. 30% gmin - taka sytuacja w oczywisty sposób demobilizuje do podejmowania zaplanowanych działań. (III) | Konsekwentne egzekwowanie wymogów zawartych w Wytycznych. | IZ RPO WD | Wysłanie zapytań do wszystkich gmin o określenie jakie projekty społeczne i w jakiej części udało się zrealizować. Ustalanie z gminami, które nie podjęły jeszcze działań, terminów naprawczych. | Przyszły okres programowania |
| 21. | Brak jasnych zaleceń w zakresie sposobu prowadzenia konsultacji społecznych w ramach tworzenia i wdrażania LPR. Ograniczenie miast do kontaktu z mieszkańcami pomijając fakt aktywizacji liderów społecznych. Brak identyfikacji liderów społecznych i prowadzenia poprzez nich dialogu społecznego (III) | Wprowadzenie wymogu identyfikacji lokalnych liderów społecznych (policja, OPS, PUP, nauczyciele, kościół, politycy, artyści itp.), a następnie ich aktywizacja przy tworzeniu i wdrażaniu LPR.<br>Takie działania pozwolą na zapewnienie znacznie większej partycypacji społecznej, a także wyłonienie konkretnych liderów.<br>Ocena podjętych działań w tym zakresie przez IZ RPO. | IZ RPO WD | Wdrożenie rekomendacji poprzez uszczegółowienie Wytycznych LPR. | Przyszły okres programowania |
| 22. | Beneficjenci zgłaszali jako jedną z barier zmiany dot. ilości naborów.(III) | Rozważenie wprowadzenia trybu konkursowego otwartego, nie formuły zamkniętej: np. poprzez wprowadzenie ostatecznego terminu składania wnisoków. np. 3 lat od dnia ogłoszenia. Rekomendacja możliwa do wprowadzenia tylko przy stworzeniu działania podobnego do obecnego działania 9.1 z zagwarantowaną pulą środków na każde z miast. | IZ RPO WD | Ogłoszenie o naborze. | Przyszły okres programowania |
| 23. | Respondenci deklarowali problemy związane z trybem przyjmowania LPR który wymagał zebrania sesji Rady Miasta. (III)<br>Ponadto w Wytycznych LPR zawarto | Rezygnacja z tworzenia listy rezerwowej. Wymóg tworzenia jednej listy zawierającej listę projektów ograniczoną dostępną alokacją (przykładowo lista projektów nie może | IZ RPO WD | Wdrożenie rekomendacji poprzez uszczegółowienie Wytycznych LPR. | Przyszły okres programowania |

| L.p. | Wniosek (obszar badawczy) | Rekomendacja | Adresat rekomendacji | Sposób wdrożenia | Termin realizacji |
|---|---|---|---|---|---|
| | wymóg sporządzenia listy podstawowej i rezerwowej projektów. Tworzenie dwóch list nie miało uzasadnienia bowiem zwołania sesji Rady Miejskiej wymagało zarówno wprowadzenie zupełnie nowych, nie uwzględnionych wcześniej projektów jak i zmiana obszaru wsparcia.<br>Tym samym każda zmiana i ujęcie projektu z listy rezerwowej wymagało aktualizacji LPR i całej związanej z tym procedury. | przekraczać 50% alokacji przy założeniu wsparcia na poziomie 50%). Zobowiązanie respondentów do wskazania rankingu projektów. W przypadku rezygnacji z jednego z nich do realizacji byłby wybierany kolejny z listy.<br>Kwestia zabezpieczenia środków byłaby rozpatrywana na etapie oceny wniosków.<br>W tym celu zaleca się wykorzystanie strategicznego charakteru LPR (II.a) i utworzenie w jego ramach dokumentu wykonawczego (np. Finansowego Planu Realizacji Rewitalizacji FPRR). Dokument ten wymagałby przyjęcia przez Radę Miejską. Jednak zmiany nie wymagałaby ponownego przyjmowania całego LPR (tym samym konsultacji społecznych, SOOS, opinie IZ, etc.).<br>Ewentualnie wariantowo stworzenie takiego systemu w którym wybór do realizacji projektu z listy rezerwowej nie wymagałby aktualizacji LPR. | | | |
| 24. | Respondenci z dużych miast wskazywali na dalsze, bardzo duże potrzeby z zakresu mieszkalnictwa i na konieczność wspierania takich projektów w ramach kolejnej perspektywy finansowej. (VI) | W ramach RPO stworzyć działanie dla wspólnot mieszkaniowych znajdujących się na obszarach wsparcia. | IZ RPO WD | Uszczegółowienie RPO dla przyszłego okresu programowania. | Przyszły okres programowania |
| 25. | Zrealizowane projekty związane z poprawą estetyki przestrzeni i obiektów publicznych pozytywnie wpłynęły na wzrost atrakcyjności turystycznej i inwestycyjnej obszarów wsparcia (I) | Podniesienie rangi projektów wpływających nie tylko na mieszkańców obszaru wsparcia.<br>Wzrost liczby turystów czy inwestorów chcących zainwestować na danym terenie może przyczynić się poprzez ożywienie gospodarcze do poprawy poziomu życia lokalnych mieszkańców. | IZ RPO WD | Uszczegółowienie RPO dla przyszłego okresu programowania. | Przyszły okres programowania |
| 26. | Dysproporcja w podejściu do | Efektywność energetyczna z punktu | IZ RPO WD | Wdrożenie rekomendacji poprzez | Przyszły okres |

| L.p. | Wniosek (obszar badawczy) | Rekomendacja | Adresat rekomendacji | Sposób wdrożenia | Termin realizacji |
|---|---|---|---|---|---|
| | efektywności energetycznej względem innych problemów ochrony środowiska czy też projektów społecznych (I) | widzenia celów rewitalizacji nie jest najistotniejszym elementem.<br>Kwestia termomodernizacji ujęta jest w Ustawie o efektywności energetycznej, która w wystarczający sposób nakłada obostrzenia na gminy.<br>Rekomenduje się położenie mniejszego nacisku na te kwestie w przyszłym okresie programowania. | | uszczegółowienie Wytycznych LPR. | programowania |
| 27. | Bariery związane z nieuregulowanym statusem własnościowym obszarów poprzemysłowych i powojskowych (I) | Rozszerzenie katalogu beneficjentów o podmioty gospodarcze lub uruchomienie właściwego działania przez DIP.<br>Włączenie podmiotów gospodarczych do rewitalizacji może zapewnić znaczące zwiększenie wkładu własnego beneficjentów. | IZ RPO WD, DIP | Wdrożenie rekomendacji poprzez uszczegółowienie Wytycznych LPR. | Przyszły i obecny okres programowania |
| 28. | Konieczność wyznaczania obszaru wsparcia umożliwiła kompleksowe działania rewitalizacyjne (II) | Pozostawienie wymogu wyznaczania obszaru wsparcia. Rozpatrzenie kryteriów jego wyznaczania. Dla miast poniżej 20 tys. mieszkańców sugeruje się wyznaczanie obszaru wsparcia w sposób opisowy z zachowaniem zasady koncentracji środków.<br>Miasta poniżej 10 tys. mieszkańców nie powinny być obligowane do przygotowywania LPR-ów – wystarczające powinno być uszczegółowienie innych dokumentów strategicznych. | IZ RPO WD | Wdrożenie rekomendacji poprzez uszczegółowienie Wytycznych LPR. | Przyszły okres programowania |
| 29. | Sztuczność ograniczania zakresu dokumentu strategicznego do wyłącznie jednego obszaru (II) | Wprowadzenie możliwości wyznaczania kilku obszarów wsparcia. W ramach jednego naboru środki finansowe kierowane byłyby wyłącznie na jeden obszar.<br>Takich obszarów nie powinno być jednak zbyt wiele – może to prowadzić do rozproszenia środków i uniemożliwi osiągnięcie synergii niezbędnej dla | IZ RPO WD | Wdrożenie rekomendacji poprzez uszczegółowienie Wytycznych LPR. | Przyszły okres programowania |

| L.p. | Wniosek (obszar badawczy) | Rekomendacja | Adresat rekomendacji | Sposób wdrożenia | Termin realizacji |
|---|---|---|---|---|---|
| | | sukcesu procesów rewitalizacji. | | | |
| 30. | Brak wykorzystania efektu synergii w RPO WD. Brak wspierania projektów realizowanych w ramach innych działań, a mogących oddziaływać na obszary rewitalizacji wpisane do LPR, tak jak przyjęto np. w Priorytecie I, w którym uwzględniono preferencje dla projektów znajdujących się na obszarze wsparcia. (VII) | Podniesienie znaczenia LPR jako dokumentu strategicznego | IZ RPO WD | Interwencje finansowane w ramach innych priorytetów RPO WD powinny liczyć na dodatkową punktację w przypadku ich realizowania na obszarze wsparcia (II.a) | Przyszły okres programowania |

# 5. ZAŁĄCZNIKI

## 5.1. Spis pytań badawczych z przyporządkowaniem do stron w raporcie

**W przedmiotowym raporcie udzielono odpowiedzi na następujące szczegółowe pytania badawcze:**

(I.a) Czy i jak podjęte działania przyczyniły się do rewitalizacji miast? .....11
(I.b) Czy - i w jaki sposób projekty realizowane w ramach priorytetu 9 „Miasta" przyczyniły się / przyczyniają się do poprawy bytu mieszkańców i wzrostu konkurencyjności regionu poprzez rewitalizację? .....13
(I.c) Czy - i w jaki sposób wsparcie udzielone w ramach działania 9.1. zostało skierowane na zintegrowane rozwiązania traktujące kompleksowo problemy gospodarcze, społeczne oraz środowiskowe i będzie prowadzić do odnowy zdegradowanych obszarów miejskich oraz wzmocnienia struktur społeczno - ekonomicznych a także pozwoli przeciwdziałać marginalizacji tych obszarów? .14
(I.d) Czy przedsięwzięcia dofinansowane w ramach działania 9.1. faktycznie pozwalają na osiągnięcie pozytywnych efektów dla mieszkańców terenów poddanych procesowi rewitalizacji oraz pozostałych mieszkańców miast, a także dla potencjalnych inwestorów i turystów? .....15
(I.e) Czy i jak projekty podejmowane w ramach priorytetu 9 „Miasta" wpływają na poprawę stanu środowiska .....16
(I.f) Czy interwencje podejmowane w ramach działania 9.1. przyczyniły się lub mogą się przyczynić do ożywienia gospodarczego rewitalizowanych obszarów?.....17
(I.g) Czy rewitalizacją zostały objęte obszary poprzemysłowe i powojskowe w stopniu adekwatnym do występujących w tym zakresie problemów? .....19
(I.h) Czy rewitalizacją zostały objęte grupy imigrantów, mniejszości narodowych i mniejszości etnicznych lub uchodźców w stopniu adekwatnym do występujących w tym zakresie potrzeb? .....19
(I.i) Czy - i w jakim stopniu projekty z dziedziny mieszkalnictwa wybrane do dofinansowania w ramach priorytetu 9 „Miasta" dotyczyły zapewnienia odpowiednich warunków mieszkaniowych dla: gospodarstw domowych o niskich dochodach, osób niepełnosprawnych, imigrantów, mniejszości narodowych i mniejszości etnicznych lub uchodźców? .....20
(II.a) Analiza wymogów związanych z wyznaczeniem ograniczonego obszaru rewitalizowanego .....21
(II.a) Analiza kryteriów wyznaczania obszarów wsparcia .....23
(II.a) Analiza wielkości zagwarantowanej kwoty .....26
(II.b) Analiza zróżnicowanego zakresu wsparcia ze względu na wielkość miast .....26
(II.a) Analiza terminów składania i możliwość aktualizacji dokumentów .....28
(II.a) Analiza sposobu weryfikacji zgodności projektów zapisanych w LPR, z projektami składanymi w ogłaszanych naborach .....28
(II.c) Analiza wskaźników wybranych do monitorowania realizacji celów priorytetu; .....29
(II.d) Analiza preferencji założonych w Uszczegółowieniu RPO WD: typy projektów możliwe do wspierania w ramach priorytetu .....29
(II.e) Analiza preferencji założonych w Uszczegółowieniu RPO WD: typy beneficjentów.....30
(III.a) Ocena sposobu wyznaczania obszaru rewitalizowanego przez władze miasta (w tym m.in. Rozumienie idei rewitalizacji, przesłanki wyboru obszaru poddanego rewitalizacji); .....31
(III.c) Ocena rzeczywistego rozwiązywania problemów obszaru wsparcia (zarówno w opinii mieszkańców jak i władz miasta), faktycznego związku projektów z potrzebami mieszkańców i obserwowanymi trendami demograficznymi i społecznymi; .....32
(III.b) Ocena organizacji prac w mieście nad LPR (w tym m.in. przebieg konsultacji społecznych, udział ekspertów, partnerów społecznych i gospodarczych oraz firm zewnętrznych w tworzeniu LPR-ów, współpraca i zaangażowanie osób odpowiedzialnych za rewitalizację w danej JST);.....33
(III.d) Identyfikacja barier skutecznego wdrażania LPR (w tym m.in. trudności w stosowaniu zasad pomocy publicznej, nawiązywanie partnerstwa); .....35

(III.e) Ocena realizacji projektów infrastrukturalnych ujętych w LPR (w tym m.in. zbadanie wpływu niezrealizowania projektu/ów zakładanych w lpr na wyznaczony obszar rewitalizacji i cele zakładane w LPR, komplementarność z projektami miękkimi oraz wzajemne powiązanie projektów realizowanych w ramach LPR); ..... 37
(IV.a) Ocena sposobu doboru przez władze miasta budynków mieszkalnych przeznaczonych do odnowienia; ..... 39
(IV.b) Ocena powiązania inwestycji realizowanych w ramach działania 9.2 z innymi działaniami inwestycyjnymi miasta; ..... 39
(IV.c) Ocena realizacji projektów partnerskich w dziedzinie mieszkalnictwa przez uczestników tych projektów. ..... 39
(V.d) Identyfikacja barier i problemów na jakie trafili beneficjenci w aplikowaniu o środki w ramach działania 9.1 ..... 40
(V.a) Identyfikacja barier w aplikowaniu o środki w ramach działania 9.2 ..... 41
(V.b) Ocena zapotrzebowania na realizację projektów w ramach działania 9.2 w badanych gminach 41
(V.c) Czy brak realizacji projektów w niektórych gminach nie wpływa na zwiększenie dysproporcji pomiędzy miastami? ..... 42
(VI.a,b,c,d) Które z typów projektów przynoszą najbardziej zauważalne skutki? Które z typów projektów przynoszą najbardziej trwałe skutki? Jakie typy projektów rekomendowane są do wsparcia? Które z typów projektów są optymalne biorąc pod uwagę stosunek kosztów do uzyskanych efektów? ..... 43
(III.f) Istota realizacji projektów społecznych ..... 46
(III.f) Ocena założeń iz rpo wd przyjętych w priorytecie 9 „miasta" dotyczących planowania i realizacji projektów społecznych ..... 46
(III.f) Identyfikacja mechanizmów mobilizujących i demobilizujących przy realizacji projektów miękkich ..... 50
(VII.a) Ocena uwzględnienia projektów infrastrukturalnych przy planowaniu projektów miękkich. Wykorzystanie zrewitalizowanych obszarów w ramach aktywizacyjnych projektów miękkich ..... 51
(VII.b) Ocena uwzględnienia możliwego efektu synergii z projektami miękkimi podczas planowania projektów infrastrukturalnych. ..... 51
(VII.c) Ocena efektów projektów miękkich. Typy projektów najtrwalszych i najbardziej dostrzeganych przez beneficjentów. ..... 53
(VII.d) Ocena stopnia wiedzy mieszkańców na temat prowadzenia działań miękkich i realizowanych projektach infrastrukturalnych. ..... 54

## 5.2. Wyciąg z analizy porównawczej (benchmarking)

Poniższe wnioski płyną z szerszej analizy działań rewitalizacyjnych poczynionych w porównywanych w ramach benchmarkingu województw: dolnośląskiego, pomorskiego, śląskiego i lubelskiego oraz krajów: Wielkiej Brytanii, Niemiec oraz Francji. Pełna analiza stanowi załącznik do niniejszego dokumentu pod nazwą „Analiza porównawcza - benchmarking".

### 5.2.1. Podstawowe podobieństwa i różnice pomiędzy analizowanymi województwami

- wsparcie na działania rewitalizacyjne było realizowane w ramach działań wyróżnionych w osiach priorytetowych – w województwie lubelskim wyróżniono tylko jedno działanie realizujące zagadnienie rewitalizacji. Najbardziej rozbudowany podział na działania miały województwa śląskie i pomorskie.
- województwo pomorskie oraz śląskie przewidziało jedno działanie na wsparcie z zakresu Inicjatywy JESSICA
- najwięcej środków na działania (poza Inicjatywą JESSICA) przeznaczono w województwie dolnośląskim, najmniej w województwie lubelskim
- we wszystkich województwach za wyjątkiem województwa lubelskiego zdecydowano się na procentowy podział środków w zależności od wielkości miast
- miasta, poza miastami województwa lubelskiego, mogły aplikować w zależności od ilości mieszkańców w ramach konkretnych działań. Granicą podziału miast była liczba ludności na poziomie 10 tys. (RPO WD), 35 tys. (RPO WP), 50 tys. (RPO WSL)
- wyłącznie województwo dolnośląskie wprowadziło podział 37 miast powyżej 10 tys. mieszkańców na 5 grup w ramach których w zależności od liczby ludności określono uśrednione kwoty o które każde miasto mogło aplikować
- we wszystkich województwach podstawą udzielenia wsparcia był LPR bądź dokument równoważny przyjęty uchwałą Rady. Dodatkowo w każdym z województw opracowano Wytyczne dot. opracowania LPR
- wszystkie województwa za wyjątkiem województwa śląskiego weryfikowały zgodność zgłaszanych projektów z zapisami LPR. W województwie pomorskim ocenie podlegała Nota intencyjna – wyciąg z LPR konsultowany z IZ
- jedynie UMWD w ramach miast powyżej 10 tys. mieszkańców zdecydował się do ograniczenia liczby obszarów wsparcia w każdym z miast do 1 obszaru. W uzasadnionych przypadkach, po konsultacji z UMWD istniała możliwość zwiększenia tej liczby maksymalnie do 3 obszarów. W pozostałych województwach liczba obszarów wsparcia była dowolna. W przypadku województwa pomorskiego dla każdego z obszarów trzeba było przygotowywać odrębne projekty.
- kryteria wyznaczania obszaru wsparcia we wszystkich przypadkach ograniczały się do wybrania 3 spośród 5 kryteriów zaproponowanych przez MRR (art.47 rozp. (WE) 1828/2006) – dziedzina mieszkalnictwa. Obszary spoza mieszkalnictwa oparte były na tych samych kryteriach (art.47 rozp. (WE) 1828/2006) we wszystkich województwach poza województwem śląskim gdzie nie trzeba było spełnić żadnego wymogu

- skoncentrowane podejście odnośnie wyznaczenia granic obszaru wsparcia zastosowało jedynie województwo dolnośląskie ograniczając intensywność minimalnej udzielonej pomocy na jednego mieszkańca do wysokości 1100 zł
- wszystkie województwa, oprócz województwa śląskiego jako warunek konieczny uznało uzupełnienie działań infrastrukturalnych działaniami społecznymi
- wszędzie zdecydowano się na konkursowy tryb przeprowadzania naboru wniosków o dofinansowanie. Dodatkowo decydowano się jeszcze na tryb systemowy (RPO WD), indywidualny (RPO WD, RPO WL) oraz pozakonkursową ścieżkę wyboru projektów (RPO WSL)
- wyboru projektów o dofinansowanie dokonywała Instytucja Zarządzająca (RPO WSL i RPO WL) albo Zarząd Województwa (RPO WD, RPO WP)
- ograniczenia z zakresu mieszkalnictwa wynikały m.in. z ograniczenia alokacji do 25% (RPO WD), z możliwości realizacji jedynie projektów z zakresu zastępowania azbestowych elementów budynku innymi materiałami (RPO WSL), z wyłączenia z realizacji projektów związanych z administracją publiczną (RPO WSL)
- tylko dwa województwa: pomorskie i dolnośląskie zdecydowały się na zastosowanie instrumentu elastyczności cross-financing
- w ramach działania 3.2.1 RPO WP mogły być realizowane wyłącznie projekty na zasadzie partnerstwa. W pozostałych województwach jedynie zalecano udział partnerów społecznych i gospodarczych.

### 5.2.2. Dobre i złe praktyki wynikające z doświadczeń innych krajów

Do dobrych praktyk w zakresie działań rewitalizacyjnych przeprowadzonych w Wielkiej Brytanii, Francji oraz Niemczech zakwalifikować z pewnością należy następujące działania:

- przeprowadzanie rewitalizacji etapowo i uruchomianie kolejnych transz finansowych po rozliczeniu każdego etapu,
- przejęcie jak największej liczby gruntów od sektora publicznego i jak najszybsze odsprzedanie ich sektorowi publicznemu,
- poprawienie dostępności transportowej rewitalizowanych obszarów oraz wyposażenie w niezbędną infrastrukturę techniczną niezagospodarowanych terenów – tereny stawały się bardziej atrakcyjne dla inwestorów,
- uzgadnianie specjalnych stref zagospodarowania z pierwokupem do wykupu gruntów,
- niedopuszczanie do przekształceń rewitalizowanych struktur w obszary monofunkcyjne,
- unormowanie prawne procesów rewitalizacyjnych na szczeblu centralnym – wprowadzenie ustaw rewitalizacyjnych,
- w przypadku rewitalizacji na terenach zabudowy historycznej wyznaczano tzw. kwartały operacyjne, składające się z 2-3 kwartałów, dzięki czemu możliwe było uzyskanie efektu rewitalizacji w dość krótkim czasie,
- tworzenie specjalnych instytucji z ramienia ministerstw odpowiedzialnych za rewitalizację, które posiadały prawo do nabywania gruntów od podmiotów publicznych na skróconej drodze, mogły udzielać rad i pozwoleń inwestorom, a także reklamować i promować przekształcony obszar,
- równoczesne uruchamianie programów związanych z rozbudową i modernizacją infrastruktury drogowej, przyciąganiem nowych inwestycji, budową mieszkań oraz pomocą dla społeczności wykluczonych,

- odejście od modelu prowadzenia działań rewitalizacyjnych na podstawie „masterplanów" na rzecz planowania strategicznego – bardzo elastycznego,
- w ramach projektów miękkich realizowano przede wszystkim takie, które miały na celu podniesienie kwalifikacji zawodowych mieszkańców oraz ich wykształcenia,
- w rewitalizowanych obszarach bardzo duży nacisk kładziono na kreowanie systemów przestrzeni publicznych, dzięki czemu procesy integracji społeczności lokalnej zachodziły szybciej,
- kreowanie miejsc do zamieszkania dla przedstawicieli różnych klas społecznych, co przyczyniło się do mieszkania się ludności pod względem statusu społecznego,
- założono, że aktywności dostępne w zrewitalizowanych osiedlach miały realizować większość potrzeb ich mieszkańców. Powstawały nowe miejsca pracy, głównie dzięki napływowi prywatnych inwestorów, którzy zachęcani byli nie tylko wspomnianą wyżej znakomitą dostępnością transportową i wyposażeniem w infrastrukturę techniczną, ale i możliwością nabywania gruntów na preferencyjnych warunkach oraz obniżeniem podatków. Osiedla wyposażane były także w kompleksową ofertę rekreacyjną, usługową oraz rozrywkową;
- wykorzystanie efektu synergii – skoncentrowanie inwestycji w danym miejscu przyczynia się do silniejszego rozwoju ekonomicznego i zwiększenia jakości życia, co przyciąga jeszcze silniej kolejne inwestycje, działania rozporoszone nie dawały tego efektu,
- podjęcie nierzadko bardzo radykalnych działań, np. wyburzenia budynków mieszkalnych, wywłaszczenia, itp.,
- władze osiedli, dzielnic często miały ograniczony wpływ na przebieg procesów rewitalizacyjnych, które sterowane były centralnie. Prowadzone działania muszą być wpisane w kontekst całego miasta. Władze osiedli czy też dzielnic dążą zazwyczaj jednak do realizacji tylko i wyłącznie własnych potrzeb,
- przeprowadzanie ewaluacji ex ante, a w połowie działań rewitalizacyjnych ewaluacji ex post, dodatkowo pojawiają się kontrole poszczególnych etapów projektów realizowanych przez niezależnych ekspertów w danej dziedzinie, chociażby zmniejszania przestępczości - tzw. system kontroli eksperckich;
- zastosowanie do monitoringu rewitalizacji tzw. wskaźnika lewarowania, który obrazuje nakład inwestorów prywatnych, wskaźnik poziomu zadowolenia mieszkańców, średni koszt wynajmu biura, powierzchni handlowej czy produkcyjnej jako odsetek średniej krajowej,
- projekty rewitalizacyjne finansowane są przede wszystkim ze środków prywatnych i z budżetu państwa, przy obniżeniu znaczeniu finansowania ze środków unijnych,
- funkcjonowanie modelu pozyskiwania projektów do konkursu - pozwala to na wyłonienie najlepiej przygotowanych jednostek, a te, którym nie udało się uzyskać środków nabierają doświadczenia; rozdziałem środków, organizacją i rozstrzyganiem konkursów zajmuje się wówczas krajowa agencja rewitalizacji,
- w celu partycypacji społecznej zatrudniane powinny być specjalne interdyscyplinarne grupy negocjacyjne.

Do złych praktyk zakwalifikować należy przede wszystkim:

- bardzo duży nacisk na ostateczną ocenę ewaluatora, zabrakło natomiast monitoringu projektu w fazie jego realizacji,
- dyskryminacja małych i średnich firm włączających się w procesy rewitalizacyjne – w niektórych miastach zachodnich podczas działań rewitalizacyjnych wywłaszczano drobnych przedsiębiorców

i wypłacano im jedynie odszkodowania, nie gwarantowano im natomiast lokalizacji zastępczej, co skutkowało zamykaniem działalności,

- realizowano jedynie interesy jednostek administracyjnych, a pomijano interes miasta w ujęciu całościowym,
- brak skonkretyzowanych planów w stosunku do rozwoju mieszkalnictwa i generowania nowych miejsc pracy,
- propagowanie prowadzenia polityki mieszkaniowej w oparciu o mieszkania na wynajem, a nie mieszkania własnościowe,
- wyburzenia cennej zabudowy historycznej,
- rewitalizacja na podstawie szczegółowych planów zagospodarowania, tzw. „masterplanów ”,
- prowadzenie działań wybiórczo, niekonsekwentnie.