



Pomorze Zachodnie

RAPORT O STANIE REALIZACJI PROGRAMÓW REWITALIZACJI W WOJEWÓDZTWIE ZACHODNIOPOMORSKIM

listopad, 2020 r.



REGIONY REWITALIZACJI

RAPORT O STANIE REALIZACJI PROGRAMÓW REWITALIZACJI W WOJEWÓDZTWIE ZACHODNIOPOMORSKIM

Rewitalizację, zgodnie z intencją ustawodawcy¹, należy rozumieć jako proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji. Słowo „rewitalizacja” pochodzi z języka łacińskiego i oznacza *przywrócenie do życia*. Możemy zatem przyjąć, że obszar poddany rewitalizacji był w pewien sposób tego (szeroko pojętego) *życia* pozbawiony, zarówno z powodu złego stanu przestrzeni i budynków, niekorzystnej struktury społecznej jak i utraty więzi międzyludzkich.

Wsparcie gmin w programowaniu działań rewitalizacyjnych

Wprowadzenie w 2015 roku ustawy o rewitalizacji oraz wytycznych Ministra Rozwoju w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020, pozwoliło na uruchomienie procesów zmierzających do ożywienia obszarów zdegradowanych. Samorządy województw powołały Zespoły ds. rewitalizacji, które na podstawie umów podpisanych z Ministerstwem Rozwoju udzielały wsparcia finansowego (dotacje) oraz świadczyły pomoc w formie doradztwa w przygotowaniu programów rewitalizacji. Działania te zostały zainicjowane i przeprowadzone w 15 województwach (z wyjątkiem woj. warmińsko-mazurskiego).

W skali kraju na wykazach wojewódzkich znajduje się blisko 1400 programów rewitalizacji (55% ogółu gmin w kraju), zaś na Pomorzu Zachodnim stopień zaangażowania gmin w procesy rewitalizacji jest znacznie wyższy – ponad 84% ogółu gmin.

Gminy, tworząc programy rewitalizacji, mogły wybrać dwie ścieżki opracowania dokumentu:

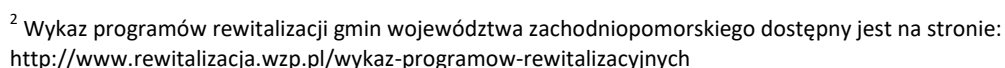
- a) na podstawie ustawy o samorządzie gminnym – lokalny program rewitalizacji (LPR), którego ważność upływa z końcem 2023 roku – łatwiejsza i krótsza forma, wystarczająca jednak do aplikowania o środki zewnętrzne na rewitalizację;
- b) na podstawie ustawy o rewitalizacji – gminny program rewitalizacji (GPR), oferujący dodatkowe narzędzia takie jak: prawo pierwokupu na rzecz gminy wszystkich nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji, zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy, specjalna strefa rewitalizacji czy miejscowe plany rewitalizacji – trudniejsza i bardziej czasochłonna forma, dająca większe możliwości, w tym spełniająca wymogi formalne do prowadzenia działań rewitalizacyjnych przy wsparciu środkami zewnętrznymi w nowej perspektywie finansowej 2021-2027.

Niestety, presja czasu i w dużej mierze postrzeganie programu rewitalizacji jako pewnej przepustki do środków UE przeznaczonych na rewitalizację skutkowało wyborem łatwiejszej i krótszej ścieżki programowania rewitalizacji.

W województwie zachodniopomorskim z ww. wsparcia skorzystało 70 gmin. Ponadto, 18 gmin opracowało programy rewitalizacji w ramach projektu finansowanego z działania 7.1 typ 3 (środki

¹ Ustawa z dnia 9 października 2015 roku o rewitalizacji (Dz. U. z 2020 r. poz. 802, 1086)

Niepokojąco niska wydaje się być liczba gmin posiadających gminne programy rewitalizacji – 6 gmin (ok.5%), przy średniej dla kraju sięgającej 20% ogółu gmin. Może to stanowić duże wyzwanie w zakresie pomocy gminom przy przekształcaniu LPR-ów w GPR-y. Jest to tym bardziej istotne, że poza jednostkowymi przypadkami, wszystkie programy opracowywane były przez firmy zewnętrzne, a zatem poziom wiedzy na temat tworzenia i realizacji programów rewitalizacji wśród pracowników zajmujących się rewitalizacją w gminach jest relatywnie niski.



Programy rewitalizacji w województwie zachodniopomorskim

Łączna powierzchnia obszarów rewitalizacji, wyznaczonych w programach rewitalizacyjnych, to 1060 km², co stanowi 4,6% powierzchni województwa, którą zamieszkuje ponad 322 tys. osób, co z kolei stanowi prawie 19% ogółu mieszkańców województwa. Świadczy to o dużej skali występowania zjawisk kryzysowych i związanych z tym problemów społecznych.

We wszystkich programach rewitalizacji [w dalszej analizie – PR] zapisano łącznie ponad 2,7 tys. projektów, z czego 60% to projekty podstawowe (projekty kluczowe dla przeprowadzenia procesu rewitalizacji na danym obszarze), a pozostałe to projekty uzupełniające (projekty, które ze względu na mniejszą skalę oddziaływania trudno zidentyfikować indywidualnie, a są oczekiwane ze względu na realizację celów PR). Wśród projektów podstawowych, ponad dwie trzecie stanowią projekty infrastrukturalne, których realizacja będzie miała istotny wpływ na rozwiązanie problemów społecznych gminy.

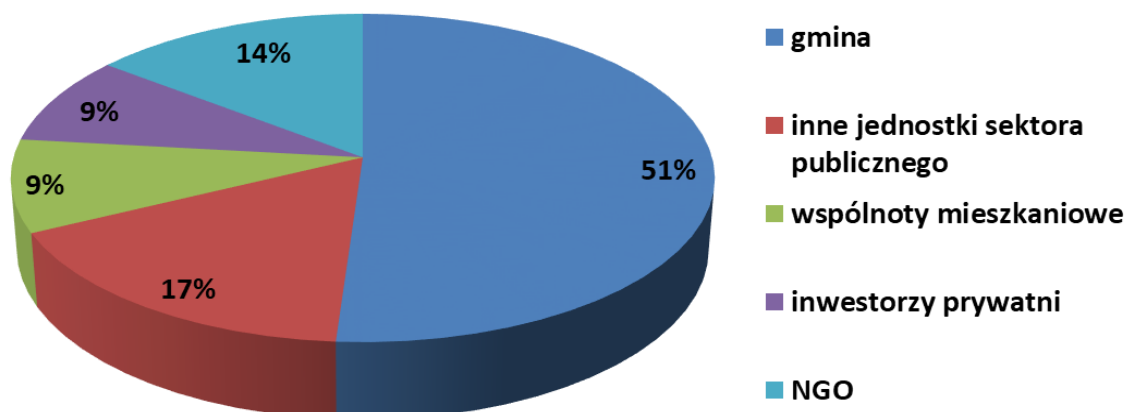


Analiza wszystkich PR, wskazuje, iż na zapisane tam projekty, należałoby przeznaczyć kwotę 4,5 mld zł, w tym 2,6 mld zł – na projekty podstawowe. W zdecydowanej większości (ok. 70%), zaplanowano ich współfinansowanie środkami pochodzącymi z funduszy unijnych. Można zatem przypuszczać, że realizacja PR (zaplanowanych zwykle do 2023 roku) będzie wymagała kontynuacji po roku 2023.

Wnioskodawcami/realizatorami projektów rewitalizacyjnych z listy podstawowej są:

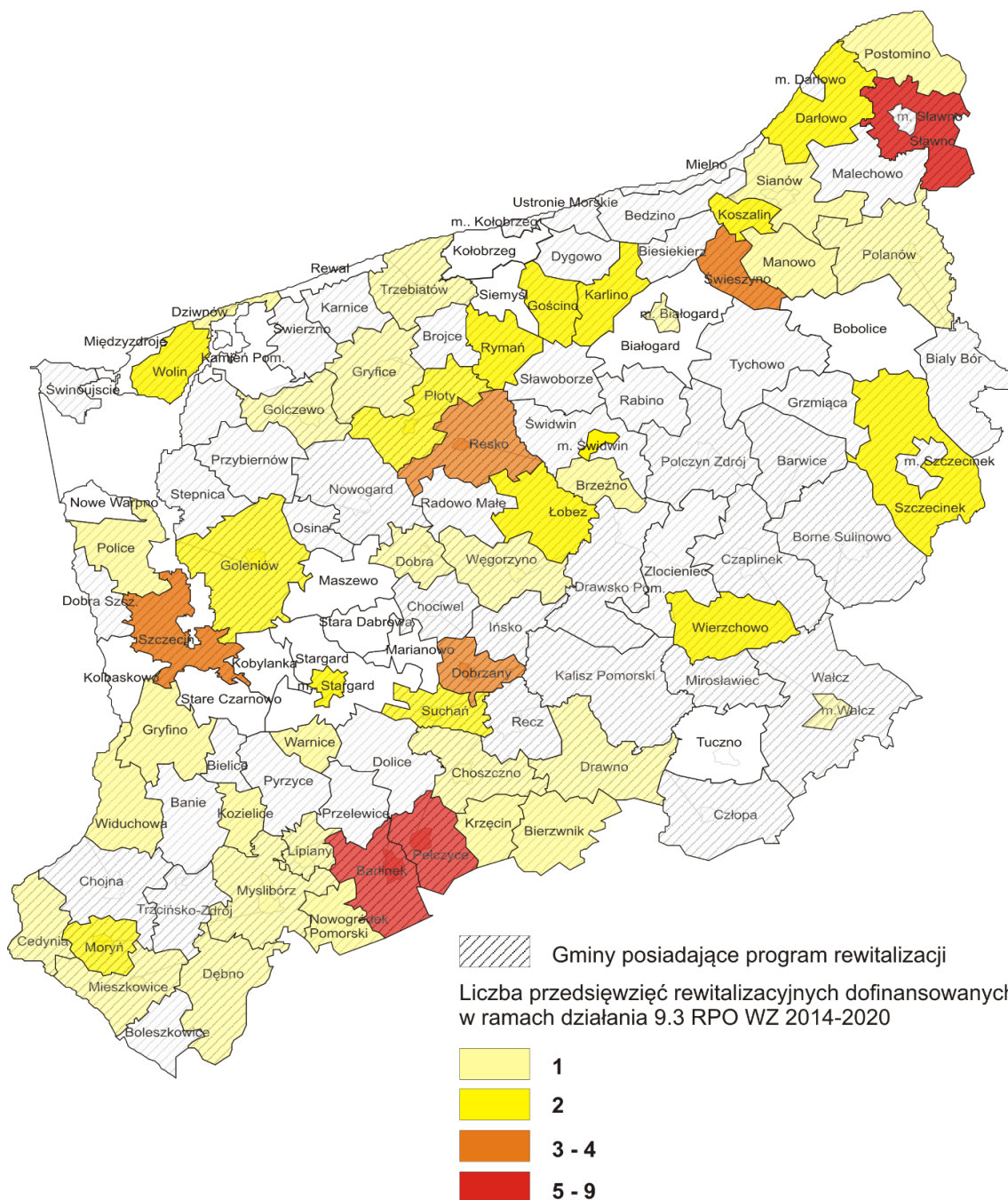
- | | |
|---|-------------------|
| – gminy | - 1138 projektów, |
| – inne jednostki sektora publicznego | - 370 projektów, |
| – wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe | - 203 projekty, |
| – inwestorzy prywatni | - 195 projektów, |
| – organizacje pozarządowe | - 322 projekty. |

Powyższe zestawienie wskazuje na potrzebę większego zaangażowania inwestorów prywatnych, wspólnot/spółdzielni mieszkaniowych, TBS a także NGO w realizację programów rewitalizacji oraz korzystania z instrumentów zwrotnych w zakresie ich finansowania.



Finansowanie projektów rewitalizacyjnych

Głównym źródłem finansowania PR, co wskazują gminy, jest Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2014-2020 [w dalszej analizie - RPO WZ], w ramach działania 9.3. *Wspieranie rewitalizacji w sferze fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności miejskich i wiejskich*. Łączna, dotychczasowa wartość dofinansowania to kwota ponad 199 mln zł, która trafiła do 48 gmin na wdrożenie łącznie 90 projektów. Oznacza to, iż – średnio – w każdej gminie, realizującej PR przy wsparciu środków RPO WZ, wdrożono 2 projekty rewitalizacyjne. Najwięcej, 9 projektów z zakresu rewitalizacji, realizowano w gminie Barlinek.



Gminy posiadające program rewitalizacji

Dofinansowane przedsięwzięcia rewitalizacyjne w ramach działania 9.3 RPO WZ 2014-2020

- do 1 mln zł
- 1,01 - 2,5 mln zł
- 2,51 - 5,0 mln zł
- 5,01 - 10,0 mln zł
- 10,01 - 15,0 mln zł

Dla ponad 80% inwestycji dofinansowanych w ramach działania 9.3 RPO WZ, głównym wnioskodawcą były gminy bądź ich jednostki organizacyjne. W pięciu przypadkach dofinansowane zostały projekty organizacji pozarządowych, w trzech – TBS oraz spółdzielni mieszkaniowych, w kolejnych trzech - podmiotów prywatnych, w dwóch - związków wyznaniowych oraz po jednym przypadku - wnioskodawcami byli: powiat, spółdzielnia socjalna i wyższa uczelnia.

Przeciętna wartość dofinansowania udzielonego w ramach działania 9.3 RPO WZ wynosiła 2,2 mln zł, przy czym ¼ projektów została wsparta środkami poniżej 1,1 mln zł i taki sam odsetek projektów uzyskał wsparcie ponad 3,8 mln zł (maksymalna wartość wsparcia wynosiła 4 mln zł). W przeliczeniu na gminę, swoistymi „rekordzistami” były: gmina Barlinek (9 zadań dofinansowanych na kwotę ponad 11,3 mln zł) oraz gmina wiejska Sławno (5 zadań dofinansowanych na kwotę blisko 14,1 mln zł). Z kolei w ośmiu gminach wartość dofinansowania zadań rewitalizacyjnych nie przekroczyła 1 mln zł na jst.

Rewitalizacja w Specjalnej Strefie Włączenia

Począwszy od roku 2016, udzielane jest wsparcie dla społeczności obszarów rewitalizacji w postaci działań społecznych obejmujących aktywizację społeczną, projektowanie i wykonawstwo inicjatyw lokalnych oraz organizowanie wydarzeń lokalnych z wykorzystaniem stworzonej przez mieszkańców infrastruktury i zaplecza. Działania te współfinansowane są ze środków RPO WZ 2014-2020 w ramach dziania 7.1 typ 3.

W 2016 roku, tym pilotażowym działaniem objęto 18 gmin o najniższym potencjale społeczno-gospodarczym. Były to samorządy, które z dużym prawdopodobieństwem nie podjęłyby z własnej inicjatywy wysiłku zaprogramowania i realizacji działań rewitalizacyjnych. Z przeprowadzonych badań wynikało, że są to właśnie samorządy w dużej mierze obciążone spuścizną popegeerowską, dla których rewitalizacja może stanowić ważne narzędzie do wyprowadzania obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysowego. Dzięki zastosowaniu komplementarnego podejścia, obejmującego aktywizację mieszkańców, ich integrację i wyzwolenie zaangażowania na rzecz zaprojektowanych przez siebie inicjatyw (wiaty, place zabaw, siłownie, urządzenia zieleni, remonty świetlic, etc.) oraz – co bardzo ważne – poczucie sprawczości, powstało 18 programów rewitalizacji, wypracowanych, w niespotykanej na skalę kraju, formule partycypacyjnej.

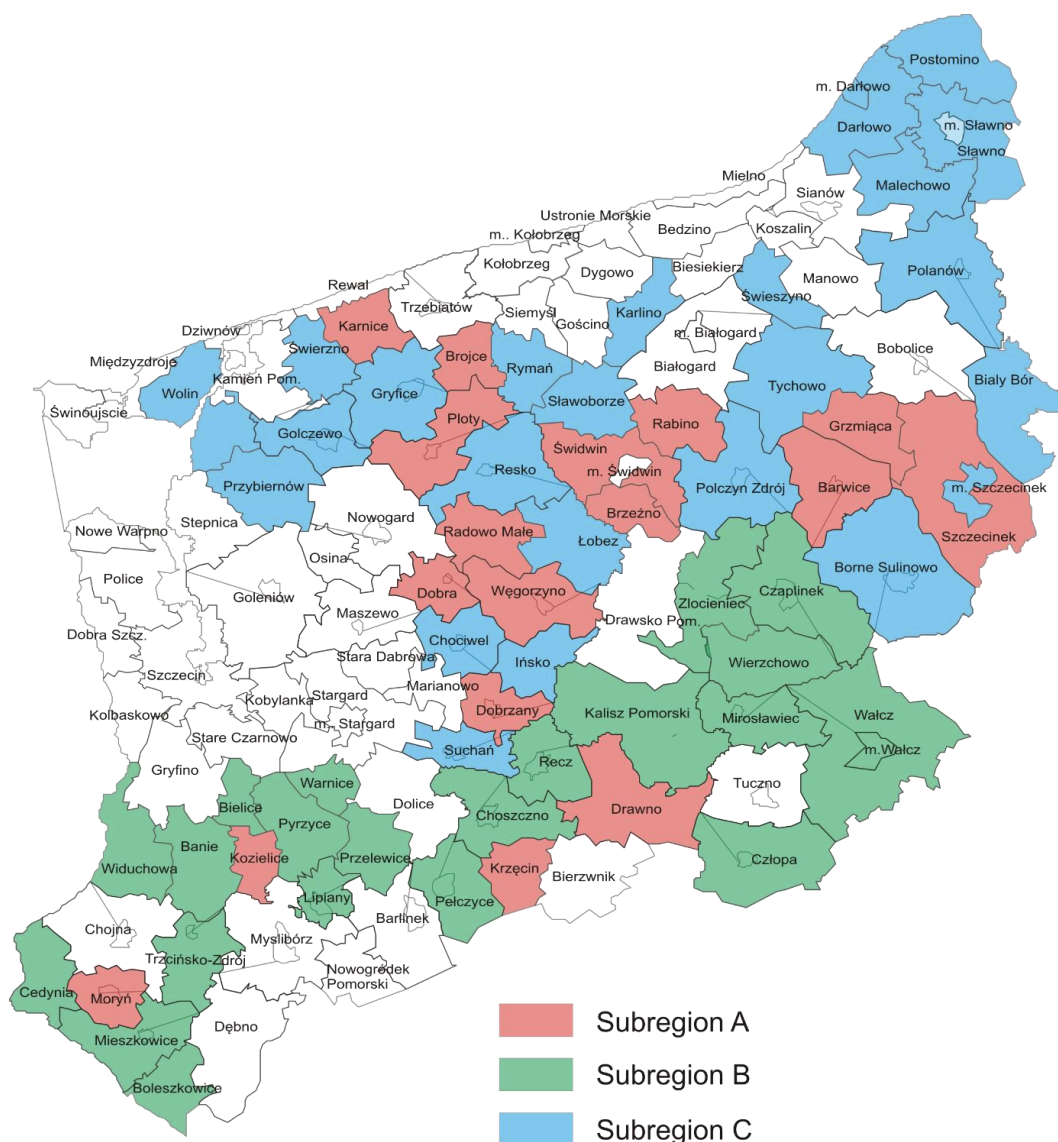
Pozytywne efekty prowadzonych działań animacyjnych na obszarze osiemnastu gmin, stały się mocnym asumptem do rozszerzenia działania od 2019 roku na obszary rewitalizacji we wszystkich gminach znajdujących się w tzw. Specjalnej Strefie Włączenia³ [w dalszej analizie – SSW] – łącznie obszar obejmujący 65 gmin. W ramach dofinansowania ze środków RPO WZ, w okresie 2019-2021, realizowana jest animacja mieszkańców, tworzenie grup inicjatywnych, projektowanie i tworzenie przez mieszkańców ponad 400 przedsięwzięć rewitalizacyjnych (o wartości ca. 18 tys. każda) oraz organizacja wydarzeń z wykorzystaniem stworzonej bądź odtworzonej infrastruktury.

³ Specjalna Strefa Włączenia to część województwa zachodniopomorskiego obejmująca obszar gmin, w których występują deficyty w co najmniej 3 z 6 obszarów problemowych (demografia, infrastruktura techniczna, dostępność do usług publicznych, potencjał gospodarczy, problemy popegeerowskie, ubóstwo). W SSW zawiera się również: obszar przejściowy, tj. gminy, które od nie więcej niż trzech kolejnych lat znajdują się poza obszarem podstawowym SSW. Strefa wyznaczona została uchwałą Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego nr 838/15 z dnia 2 czerwca 2015 r. oraz uchwał aktualizacjami SSW.

Do chwili obecnej, zaledwie część inicjatyw lokalnych, tzw. *inwestycji małej skali*, została ukończona, a jednak już wskazują one na istotność zjawiska partycypacji i sprawczości mieszkańców w zmiany, jakie zachodzą wokół nich. Te właśnie inwestycje, z punktu widzenia małej wspólnoty, mają o wiele większe znaczenie niż kapitałochłonne inwestycje ponadgminne czy regionalne. Odpowiedź na konkretne potrzeby „tu i teraz”, artykułowane przez mieszkańców, udzielona poprzez wsparcie animacyjne i finansowe, ale w sprzężeniu zwrotnym, czyli poprzez współzaangażowanie koncepcyjne i wykonawcze – przynosi konkretny zysk społeczny: zmianę mentalności i postaw.

Aktualnie, działanie „*Rewitalizacja na terenie gmin województwa zachodniopomorskiego znajdujących się w Specjalnej Strefie Włączenia*”, prowadzone jest w trzech subregionach Województwa, obsługiwanych przez następujących operatorów:

- Fundacja Nauka dla Środowiska w Koszalinie w Partnerstwie z Aktywa Plus Emilia Kowalska i 4C Ekonomii Społecznej Sp. z o.o. (podmioty ekonomii społecznej ze Szczecina) – Subregion A;
- Lider Pojezierza (z siedzibą w Barlinku) w Partnerstwie z Fundacją Nauka dla Środowiska i Fundacją Pod Aniołem w Dobrzanych – Subregion B;
- Koszalińska Agencja Rozwoju Regionalnego – Subregion C.



Wdrażanie programów rewitalizacji

W przypadku zdecydowanej większości gmin (prawie 90%), zaplanowany okres wdrażania programów rewitalizacji mieści się w latach 2016 – 2023. Rok 2020 wydaje się być zatem odpowiedni do analizy stopnia realizacji działań w regionie. Zespół ds. rewitalizacji UMWZ przeprowadził ankietę internetową nt. pomocy w efektywnym wdrażaniu procesów rewitalizacyjnych, oczekiwanej ze strony gmin. Odpowiedzi udzieliło 47 gmin, w tym 41, które opracowywały LPR-y i 6 gmin posiadających GPR-y. Na podstawie uzyskanych informacji, można z dużym prawdopodobieństwem ekstrapolować wyniki na poziomie całego regionu.

Stan zaawansowania działań rewitalizacyjnych należy ocenić jako umiarkowanie zadawalający, gdyż ponad połowa gmin wskazuje na ponad 30% wykonania założeń posiadanego programu rewitalizacji. Niestety, tylko 6% gmin zrealizowało program rewitalizacji co najmniej w połowie.

Na zagrożenie terminowego wdrożenia działań rewitalizacyjnych wskazuje 83% gmin. Jako przyczynę niewywiązania się z założonych w harmonogramie terminów samorządy wskazują najczęściej brak dostatecznego wsparcia finansowego z zewnątrz oraz problemy budżetowe. Ponadto, jst wskazywały jako pozostałe przyczyny:

- nieuregulowany stan prawny nieruchomości,
- przeszkody natury formalno-prawnej,
- pandemię COVID-19,
- brak wpływu na projekty realizowane przez inne podmioty uczestniczące w procesie rewitalizacyjnym.

Jedynie nieliczne samorządy (6% gmin) nie widzą zagrożeń w terminowej realizacji PR.

Z punktu widzenia efektywności procesów rewitalizacyjnych, jest sygnalizowanie przez gminy zagrożenia realizacji PR. Znaczący odsetek jst, które sygnalizują problemy, wskazują jako przyczynę brak środków finansowych.

Mając na uwadze fakt, że okres obowiązywania Lokalnych Programów Rewitalizacji upływa z końcem 2023 roku, należy się spodziewać zwiększonego zainteresowania ze strony gmin opracowaniem Gminnych Programów Rewitalizacji.

Dotychczasowe doświadczenia wskazują również na potrzebę weryfikacji zapisów ustawy o rewitalizacji. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom gmin, Ministerstwo podjęło inicjatywę mającą na celu opracowanie kompleksowych zmian przepisów ustawy z dnia 9 października 2015 roku o rewitalizacji oraz wypracowanie możliwości integracji systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego z systemem wdrażania rewitalizacji. Biorąc pod uwagę ocenę zasadności wprowadzenia zmian w ustawie:

- 26% gmin zgłosiło propozycje zmian do ustawy,
- 57% gmin nie widzi potrzeby zmian w ustawie,
- 15% gmin nie wnosi propozycji zmian z uwagi na brak odpowiedniej wiedzy na ten temat,
- 2% gmin nie udzieliło żadnej odpowiedzi.

Analizując uzyskane dane należy zwrócić uwagę na stosunkowo niski poziom wiedzy gmin na temat możliwości, jakie daje ustawa o rewitalizacji. Koniecznością jest prowadzenie szkoleń dot. m.in. samej

ustawy jak i możliwości wykorzystania narzędzi z niej wynikających – adresowanych przede wszystkim do pracowników jst, ale też do pozostałych interesariuszy i uczestników rewitalizacji. Niezwykle istotne w tej sytuacji jest również doprowadzenie do takich zmian w ustawie, które ułatwią gminom działania wdrożeniowe, ale też – co bardzo istotne – uwzględnią specyfikę i odmienność gmin miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich.

Rewitalizacja – perspektywy na przyszłość

Dla pełni zobrazowania stanu zaawansowania działań rewitalizacyjnych w regionie, warto przedstawić wstępne założenia polityki dotyczącej kontynuacji procesów rewitalizacji w kraju. Przesądzonym wydaje się los lokalnych programów rewitalizacji, które to stracą ważność 31 grudnia 2023 roku i tym samym, zapisane w nich zadania nie będą mogły być współfinansowane środkami UE czy też krajowymi. Warunkiem koniecznym dla kontynuacji działań będą gminne programy rewitalizacji opracowane w reżimie ustawy o rewitalizacji. Tu, póki co, jedynie 6 gmin z regionu (Koszalin, Miasto Kołobrzeg, Czaplinek, Miasto Stargard, Świnoujście oraz gmina wiejska Darłowo) spełnia to kryterium. Pierwszą przesłanką nowego podejścia jest projektowany Krajowy Fundusz Rewitalizacji (KFR), gdzie warunkiem brzegowym skorzystania z dotacji bądź pożyczki na działania rewitalizacyjne będzie obowiązywanie na obszarze potencjalnej inwestycji gminnego programu rewitalizacji. Przewidywana perspektywa czasowa uruchomienia pierwszych środków w ramach KFR to rok 2022.

Duże nadzieje związane są również z Polityką Spójności, która, podobnie jak w latach ubiegłych, mogłaby być źródłem finansowania projektów rewitalizacyjnych w nowej perspektywie finansowej na lata 2021-2027.

Stworzenie możliwości finansowego wsparcia przedsięwzięć rewitalizacyjnych w przyszłej perspektywie finansowej, będzie gwarancją skutecznej i kompleksowej realizacji programów rewitalizacyjnych. Jest to tym bardziej istotne, że obszary szczególnie wymagające wsparcia, to w dużej mierze obszary popegeerowskie zlokalizowane w gminach, które w naszym województwie do najbogatszych nie należą.

Wychodząc naprzeciw potrzebom gmin, Zespół ds. rewitalizacji UMWZ zaplanował, w ramach projektu REGIONY REWITALIZACJI, cykl szkoleń dla przedstawicieli gmin. Pierwsze ze szkoleń miały miejsce w Mielnie w dniach 28 września do 8 października br., gdzie w czterech grupach warsztatowych uczestniczyło 101 przedstawicieli z ponad 50 gmin Pomorza Zachodniego. Uczestnicy zapoznawali się z możliwościami wykorzystania narzędzi wynikających z ustawy o rewitalizacji. Pozostałe szkolenia, dot. zarządzania, monitoringu, partycypacji i dostępności w rewitalizacji przewidziano na lata 2021-2022. Ponadto, od przyszłego roku gminy zostaną objęte także wsparciem doradczym w zakresie tworzenia gminnego programu rewitalizacji i realizacji działań rewitalizacyjnych.

Rekomendacje

Aby zainicjowane w większości zachodniopomorskich gmin procesy rewitalizacji mogły być kontynuowane, nieodzownym będzie zabezpieczenie na poziomie regionu wsparcia merytorycznego dla gmin. Pomoc taką oraz koordynację procesów zapewnia Zespół ds. rewitalizacji, który docelowo powinien funkcjonować w strukturach UMWZ na stałe.

Zapleczem dla współfinansowania działań rewitalizacyjnych powinien być, oprócz źródeł krajowych, RPOWZ 2021-2027. Przewidziane w ramach przyszłego RPO wsparcie powinno uwzględniać specyfikę regionu, w tym charakterystyczne problemy jak np. środowiska popegeerowskie.

Należy rozwijać i wzmacniać koordynację rewitalizacji w sferze fizycznej (przedsięwzięcia o charakterze inwestycyjnym) z działaniami w sferze społecznej (projekty miękkie). Wskazany jest stworzenie swego rodzaju forum podmiotów odpowiedzialnych za programowanie jak i wdrażanie działań rewitalizacyjnych na poziomie regionu (WUP, Wydział UMWZ: WZS, WWRPO, WPROW, ROPS). Rolę łącznika i koordynatora procesów powinien pełnić ROPS za pośrednictwem Zespołu ds. rewitalizacji.

Programując wsparcie i koordynację działań rewitalizacyjnych w regionie, należy uwzględnić interesy nie tylko gmin (będących z zasady gospodarzami procesu rewitalizacji), lecz także pozostałych interesariuszy – przedsiębiorców, organizacji pozarządowych, czy w końcu małych lokalnych wspólnot mieszkańców.

Rewitalizacja zaczyna się od ludzi, dlatego też niezwykle ważna jest animacja lokalna prowadzona na obszarach objętych tym procesem. Zasadnym jest kontynuowanie działań aktywizujących mieszkańców, które realizowane są obecnie w gminach położonych na obszarze SSW. Nie można dopuścić do wtórnej recesji ożywianych dziś społeczności i obszarów, gdyż groziłoby to trwałym zamrożeniem kapitału społecznego, jako konsekwencji utraty zaufania i siły sprawczej.

Szczegółowe informacje na temat podejmowanych działań w sferze rewitalizacji są publikowane na stronie www.rewitalizacja.wzp.pl

*Opracowanie: Leszek Guździół, Dariusz Dziechciarz, Zespół ds. rewitalizacji UMWZ
Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, Szczecin, październik 2020 r.*