

Rozdział IV

Planowanie procesów rewitalizacji

1. Zintegrowane podejście do planowania procesów rewitalizacji

Planowanie procesów rewitalizacji jest procesem całościowym, łączącym różne wymiary i konteksty procesów rozwoju. Uwzględnia silne i złożone współzależności i powiązania zachodzące w rozwoju. Radykalnie zrywa z sektorowym podejściem do planowania, mocno utrwalonym w środowisku samorządowym. Wskazuje na konieczność uwzględnienia w procedurach analitycznych i planistycznych oddziaływania wielu elementów związanych z funkcjonowaniem różnych sfer aktywności ludzkiej. Jest to planowanie o charakterze strategiczno-operacyjnym, łączące długofalowe i koncepcyjne spojrzenie na obszar rewitalizacji (wizja, cele strategiczne) z wykonawczym/wdrożeniowym charakterem planu, określającym konkretne projekty, zasoby finansowe, sposoby ich realizacji.

Planowanie procesów rewitalizacji bazuje na oddolnej metodzie, opartej na współtworzeniu planu rewitalizacji wspólnie z lokalnymi aktorami: społecznością lokalną, lokalnymi liderami, organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorcami, różnymi instytucjami. Jest to uspołecznione planowanie o charakterze sieciowym, bazujące na relacjach i zaangażowaniu interesariuszy, tworzące trwale podstawy współpracy w rewitalizowanym środowisku.

Podstawą realizacji procesów rewitalizacji jest zintegrowany program lub plan rewitalizacji. Metoda jego tworzenia silnie odwołuje się do idei planowania zintegrowanego, zorientowanego na holistyczne kształtowanie procesów rewitalizacji. W programach rewitalizacji następuje wielowymiarowa integracja, rozumiana jako proces *tworzenia całości z części i proces scalania* [Słownik języka polskiego 2018] zasobów miasta na rzecz ożywienia jego rozwoju. Eksponowane są powiązania i współzależności zachodzące zarówno wewnątrz samego obszaru rewitalizowanego – bezpośrednio w procesach odnowy, jak i w relacjach zewnętrznych – z otoczeniem obszaru zdegradowanego.

Integracja w procesach planistycznych przebiega w kilku płaszczyznach. Dotyczy funkcji, zasobów, środków finansowych, podmiotów i czasu [Janas, Jarczewski 2010; Markowski 2013; Nowakowska 2013; Wojnicka-Sycz 2018; Danielewicz, Żak-Skwierczyńska 2019]. W zintegrowanym planowaniu procesów rewitalizacji mamy do czynienia z:

- Integracją sektorową oznaczającą łączenie w procesach rewitalizacji aspektów i działań przestrzennych technicznych, środowiskowych, gospodarczych i społecznych. Akcentowane są współzależności i powiązania wstępujące pomiędzy uwarunkowaniami, zasobami i barierami procesów odnowy miasta. Ten wymiar integracji często określany jest mianem kompleksowości i komplementarności programu rewitalizacji. Integracja sektorowa prowadzi do integracji funkcjonalnej – docelowego i pożądanego stanu w rozwoju obszaru rewitalizacji.

- Integracją zasobów oznaczającą optymalne wykorzystanie różnorodnych kapitałów danego miejsca, często tworzących jego specyficzność i unikalność. Chodzi o zbudowanie na rewitalizowanym obszarze takich współzależności zasobów, które staną się podstawą uruchomienia mechanizmów synergicznych i mnożnikowych i przyczynią się do odnowy obszaru rewitalizacji, ale zarazem ożywienia społeczno-gospodarczego całego miasta.

- Integracją czasową, zachodzącą w dwóch wymiarach. Po pierwsze, dotyczy ona stworzenia harmonogramu realizacji działań, umożliwiającego koordynację w czasie wdrażania logicznej sekwencji działań i projektów rewitalizacji. Po drugie, wskazuje na konieczność kontynuacji działań podjętych w poprzednich okresach działania władz samorządowych (m.in. w poprzedniej kadencji, poprzednim okresie programowania – tzw. komplementarność międzyokresowa). W ten sposób podkreślana jest długookresowość procesów rewitalizacji i konieczność kontynuacji kreowania wizji rozwoju obszaru rewitalizacji, której towarzyszyć powinna krytyczna ocena dotychczasowych efektów podjętych działań.

- Integracją podmiotową oznaczającą włączenie w procesy rewitalizacji różnych grup interesariuszy (m.in. mieszkańców, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych, władz samorządowych, naukowców, przedstawicieli instytucji publicznych) na wszystkich etapach procesu rewitalizacji, tj. od budowania programu przez jego wdrażanie do monitorowania i krytycznej oceny uzyskanych efektów.

- Integracją finansową oznaczającą zaangażowanie różnych strumieni finansowych w działania na rzecz rewitalizacji. Chodzi o stworzenie tzw. montażu środków finansowych, pochodzących z różnych źródeł i podmiotów, co sprzyja efektywności i skuteczności realizacji działań rewitalizacyjnych.

- Integracją przestrzenną oznaczającą ponowne wkomponowanie obszaru zdegradowanego w procesy rozwoju całego miasta. Ożywienie i scalenie zdegradowanego fragmentu miasta i jego przywrócenie do pełnego użytkowania przez interesariuszy i wkomponowania w procesy budowania trwałego i spójnego rozwoju miasta. Z dru-

giej strony integracja przestrzenna oznacza planowanie dla jednorodnych, wewnętrznie powiązanych i spójnych obszarów zdegradowanych. Realizacja działań rewitalizacyjnych powinna być realizowana na ograniczonym i jednoznacznie zdelimitowanym obszarze (max 20% powierzchni jednostki terytorialnej), wykazującym silne powiązania funkcjonalne, w którym występuje podobieństwo zasobów, problemów rozwoju i celów działania zlokalizowanych tam aktorów.

- Integracją procesów programowania i zarządzania rewitalizacją oznaczającą z jednej strony integrację planistycznych narzędzi zarządzania (integracja planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym), z drugiej integrację procesów wdrażania planów rewitalizacji – wielopoziomowe, wielopodmiotowe, międzysektorowe podejście do zarządzania rewitalizowanym obszarem.

Zastosowanie zintegrowanego podejścia do planowania procesów rewitalizacji pozwala osiągnąć wiele korzyści, wśród których pierwszoplanowe to:

- Tworzenie podstaw do trwałej współpracy między lokalnymi aktorami wykraczającej poza proces budowania programu rewitalizacji, przekładający się na rzeczywiste współrealizowanie celów i projektów, skutkujące zwiększoną efektywnością ich realizacji.

- Wdrażanie dużych i złożonych projektów zintegrowanych, których realizacja byłaby niemożliwa przez pojedynczy podmiot.

- Lepsza koordynacja polityki rozwoju, harmonizacja działań i projektów podejmowanych w różnych sektorach, podmiotach i jednostkach organizacyjnych.

Gminny/lokalny program rewitalizacji łączy w sobie trojaki spojrzenie na obszar rewitalizacji. Po pierwsze, jest to dogłębne spojrzenie do wewnątrz obszaru rewitalizacji w celu identyfikacji zjawisk kryzysowych, a zarazem potencjałów, sieci powiązań i współzależności zachodzących pomiędzy sferą społeczną, gospodarczą i przestrzenną w rozwoju. Po drugie, jest to spojrzenie na zewnątrz obszaru podlegającego rewitalizacji – na otoczenie, w którym funkcjonuje. Ta perspektywa analizy ma na celu określenia siły i charakteru (pozytywnego lub negatywnego) interakcji zachodzących pomiędzy obszarem rewitalizacji a całym miastem. Wreszcie po trzecie, jest to spojrzenie w przyszłość, czyli wyznaczenie społecznie pożądanego kierunku przekształceń poprzez określenie docelowego stanu rozwoju rewitalizowanego obszaru.

Plan/program rewitalizacji można definiować z dwóch perspektyw. W ujęciu ekonomicznym jest to koncepcja rozwoju obszaru rewitalizowanego wkomponowanego w proces budowania atrakcyjności całego miasta. Eksponowane jest wydobywanie endogenicznych zasobów i ich optymalne wykorzystanie na rzecz rozwoju całego miasta. W kategoriach zarządzania, zintegrowany plan rewitalizacji to nadrzędny instrument kształtowania procesów rewitalizacji, w ramach którego określona zostaje sekwencja zintegrowanych działań i projektów mających zapewnić sukces w rewitalizacji obszaru. Program rewitalizacji staje się „drogowskazem”, punktem odniesienia dla koordynacji bieżących decyzji podejmowanych przez władze samorządowe i innych intere-

sariuszy procesu odnowy miasta. Jest narzędziem integracji działań i harmonizowania polityki rozwoju, tworzenia polityki informacyjno-edukacyjnej i marketingowej dla danego miejsca.

2. Zasady budowania programów rewitalizacji

W planowaniu procesów rewitalizacji współistnieją zasady uniwersalne, wynikające z powszechnych norm i procedur typowych dla strategicznego planowania rozwoju, wraz z zasadami specyficznymi, charakterystycznymi dla procesów rewitalizacji, będącymi konsekwencją odmienności procesów rewitalizacji i wymogów określonych w dokumentach prawnych, tj. *Ustawie o rewitalizacji* [2015] i *Wytycznych w zakresie rewitalizacji* opracowanych przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju [*Wytyczne...2016*]. W szczególności program rewitalizacji powinien być [Roberts 2000; Nowakowska 2016, Przywojska 2016; Stawasz, Sikora 2017]:

- Zindywidualizowany – powinien być dostosowany do specyfiki i uwarunkowań rozwoju danego miejsca, a proponowane działania i projekty powinny być adekwatne do istniejącego poziomu rozwoju, oraz potrzeb i problemów obszaru rewitalizacji. Kopiowanie rozwiązań z innych miast i planów obarczone jest dużym prawdopodobieństwem zaistnienia niepowodzenia w osiągnięciu pożądaných efektów.

- Oparty na dowodach (ang. *evidence based program*) – wynikać ze szczegółowej i obiektywnej analizy potencjałów i potrzeb występujących na obszarze rewitalizowanym. Budowanie programu i tworzenie polityki rewitalizacji powinno wynikać z gruntownej analizy i opierać się na twardych danych opisujących rzeczywiste procesy zachodzące na obszarze rewitalizowanym. Na etapie diagnozowania obszaru rewitalizacji konieczne jest zastosowanie statystycznych metod i obiektywnych wskaźników ilustrujących zjawiska społeczno-gospodarczo-przestrzenne.

- Spójny z innymi strategicznymi planami, współtworząc w ten sposób harmonijny obraz rozwoju całego miasta, zapewniając trwałą i zrównoważony rozwój w długiej perspektywie czasowej. Program rewitalizacji powinien być logicznie powiązany i spójny z innymi dokumentami strategicznymi (szczególnie ze strategią rozwoju miasta, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i strategią rozwiązywania problemów społecznych) i współtworzyć spójny system planów o charakterze strategicznym na poziomie lokalnym.

- Opracowywany oddolnie, oparty na konsensusie, partnerstwie i partycypacji, co oznacza aktywny udział i współtworzenie programu przez przedstawicieli wielu grup interesariuszy. Konieczne jest zabezpieczenie w programie rewitalizacji partycypacji społecznej na wszystkich etapach procesu rewitalizacji – etapie przygotowania programu, jego wdrażania i monitorowania efektów procesu rewitalizacji. W procesie

budowania programu dochodzi do wspólnego określenia celów i wypracowania rozwiązań problemów rewitalizacji, co w przyszłości zwiększa zrozumienie proponowanej wizji rozwoju i akceptację realizowanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych wśród aktorów lokalnych.

– Kompleksowy – ukierunkowany na jednoczesną adaptację tkanki fizycznej, struktur społecznych, bazy ekonomicznej i warunków środowiskowych na obszarze rewitalizowanym. Powinien obejmować przemiany w sferze społeczno-gospodarczej i przestrzennej (technicznej i środowiskowej) i pokazywać współzależności i powiązania zachodzące pomiędzy tymi płaszczyznami rozwoju (tzw. integracja sektorowa).

– Skoncentrowany terytorialnie – zorientowany na rozwiązanie problemów wstępujących na ograniczonym obszarze, czytelnie delimitowanym. Program obejmować powinien najbardziej zdegradowany obszar w gminie (max 20% powierzchni oraz max. 30% mieszkańców), który jednocześnie ma istotne znaczenie dla rozwoju całego miasta. Podkreślana w programie rewitalizacji koncentracja przestrzenna działań ma zapewnić większą efektywność interwencji publicznej oraz pojawienie się pozytywnych efektów zewnętrznych i mechanizmów synergicznych w obszarze rewitalizowanym.

– Zintegrowany – zorientowały na łączenie zasobów, działań, źródeł finansowania czy podmiotów i sposobów wdrażania (szerzej podrozd. IV.1.). W ramach *Wytucznych Ministra* ta cecha programu rewitalizacji określona została jako kompleksowość i komplementarność programu i jest interpretowana w pięciu wymiarach:

- komplementarność przestrzenna – oznacza konieczność uwzględniania wzajemnych powiązań między projektami rewitalizacyjnymi, tak aby efektywnie oddziaływały na cały obszar dotknięty kryzysem i zapobiegały przenoszeniu problemów na inne obszary jednostki terytorialnej (integracja przestrzenna);
- komplementarność problemowa – oznacza wzajemne dopełnienie się tematyczne projektów rewitalizacyjnych oraz konieczność powiązania i koordynacji działań rewitalizacyjnych ze strategicznymi decyzjami gminy podejmowanych w innych obszarach tematycznych (integracja interwencji publicznej);
- komplementarność proceduralno-instytucjonalna – oznacza konieczność stworzenia efektywnego systemu zarządzania programem rewitalizacji, który będzie skutkował współdziałaniem instytucji, wzajemnym uzupełnianiem oraz spójnością procedur na poziomie lokalnym (integracja systemu zarządzania);
- komplementarność źródeł finansowania – oznacza konieczność uzupełniania i łączenia różnych źródeł finansowych, zarówno o charakterze publicznym, jak i prywatnym (integracja finansowa);
- komplementarność międzyokresowa – oznacza konieczność krytycznej analizy i oceny dotychczasowych działań oraz kontynuacji wizji rozwoju i działań podejmowanych w przeszłości w obszarze rewitalizowanym, co prowadzi do zapewnienia ciągłości polityki rewitalizacyjnej (integracja czasowa).

Programy rewitalizacji wymusiły w polskich samorządach zastosowanie bardziej holistycznego i zintegrowanego podejścia do planowania procesów rozwoju. Obnażyły jednak słabość wiedzy i dobrych przykładów w tym zakresie. Były miłym krokiem i cennym polem doświadczalnym w budowaniu podstaw zintegrowanego systemu planowania rozwoju na poziomie lokalnym.

3. Istota i podejścia do budowania programów rewitalizacji

W praktyce planowania procesów rewitalizacji mamy dwie procedury sporządzania programów rewitalizacji. Pierwsza z nich, oparta na *Ustawie o rewitalizacji*, wskazuje gminny program rewitalizacji (GPR) jako podstawę przekształceń obszaru zdegradowanego. Opracowanie GPR skutkuje możliwościami korzystania z funduszy publicznych dedykowanych działaniom rewitalizacyjnym oraz możliwościami stosowania nowych narzędzi rewitalizacji (np. wywłaszczania, tworzenia specjalnej strefy rewitalizacji, miejscowego planu rewitalizacji) [Bąkowski 2017]. Druga procedura opracowania programu rewitalizacji, bazująca na *Ustawie o samorządzie gminnym i Wytocznych w zakresie rewitalizacji* przygotowanych przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju, wskazuje prostszy sposób przygotowania lokalnych programów rewitalizacji. Jest to procedura szybsza, ale program przygotowany według tej ścieżki nie stwarza możliwości korzystania ze specjalnych instrumentów rewitalizacji określonych w *Ustawie o rewitalizacji* (tab. 6). Ponadto dokument ten posiada moc prawną jedynie do 2023 r., podczas gdy GPR nie traci swojej aktualności także po 2023 r. Zarówno w pierwszym, jak i drugim przypadku plany/programy rewitalizacji podlegają ocenie zgodności z wymogami i są rejestrowane w Urzędzie Marszałkowskim.

Program rewitalizacji w interpretacji *Wytocznych Ministerstwa* to inicjowany, opracowany i uchwalony przez radę gminy, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 *Ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2016 r. poz. 446), wieloletni program działań w sferze społecznej oraz gospodarczej lub przestrzenno-funkcjonalnej lub technicznej lub środowiskowej, zmierzający do wyprowadzenia obszarów rewitalizacji ze stanu kryzysowego oraz stworzenia warunków do ich zrównoważonego rozwoju, stanowiący narzędzie planowania, koordynowania i integrowania różnorodnych aktywności w ramach rewitalizacji (np. lokalne programy rewitalizacji, miejskie programy rewitalizacji). W rozumieniu *Ustawy o rewitalizacji* istota gminnego programu jest podobna (Dz. U. z 9 października 2015 r., poz. 1777, art. 14), zmianie ulega jednak zakres oraz sposób jego opracowania i uchwalenia. Zarówno program rewitalizacji, jak i gminny program rewitalizacji nie stanowi aktu prawa miejscowego.

Tabela 6. Kluczowe różnice pomiędzy gminnym programem rewitalizacji (GPR) a lokalnym programem/planem rewitalizacji

Podstawa prawna	<i>Ustawa o rewitalizacji</i>	<i>Ustawa o samorządzie terytorialnym i Wytyczne Ministra</i>
Nazwa dokumentu	<i>Gminny Program Rewitalizacji (GPR).</i>	Programy rewitalizacji (m.in. strategie rewitalizacji, lokalne/miejskie programy rewitalizacji).
Procedura uchwalenia	Procedura wymaga przyjęcia dwóch dodatkowych uchwał, tj. uchwała o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji oraz uchwała o powołaniu Komitetu Rewitalizacji.	Procedura nie wymaga żadnych dodatkowych uchwał. Wymagane jest jedynie uchwalenie ostatecznej wersji programu.
Źródła finansowania	Możliwości korzystania ze wszystkich publicznych funduszy UE i środków krajowych przeznaczonych na procesy rewitalizacji.	Możliwości korzystania ze wszystkich publicznych funduszy UE i środków krajowych przeznaczonych na procesy rewitalizacji.
Dostępne narzędzia	Możliwości zastosowania nowych narzędzi ustawowych (m.in. specjalna strefa rewitalizacji, miejscowy plan rewitalizacji).	Brak możliwości stosowania instrumentów określonych w <i>Ustawie o rewitalizacji</i> .
Czas obowiązywania	Docelowy i pożądany tryb opracowania GPR, obowiązujący po 2023 r.	Przejściowy tryb opracowania gminnych programów rewitalizacji możliwy do zastosowania tylko do 31 grudnia 2023 r. Po tym okresie istnieje konieczność opracowania GPR.
Konsultacje społeczne	Procedura wymaga przeprowadzenia wieloetapowych konsultacji społecznych.	Procedura daje dużą dowolność co do zakresu i formy przeprowadzenia konsultacji społecznych.

Źródło: opracowanie własne.

W praktyce samorządowej, program rewitalizacji często stanowi jedynie narzędzie pozyskania zewnętrznych środków finansowych. W rzeczywistości jego funkcje są znacznie szersze. Przede wszystkim współtworzy on system planowania strategicznego rozwoju miasta i stanowi kluczowe jego ogniwo. Łączy w sobie planowanie spo-

łeczno-gospodarcze z planowaniem przestrzennym budując w ten sposób podstawy do wprowadzenia zintegrowanego modelu planowania rozwoju miast. Z punktu widzenia zarządzania procesami rewitalizacji, pełni przede wszystkim:

1. Funkcję koordynacyjną – program rewitalizacji umożliwia koordynowanie zachowań i działań różnych interesariuszy procesów rewitalizacji, tak aby ich działanie było zgodne z celami, które chcemy osiągnąć.

2. Funkcję porządkującą – program rewitalizacji jest planem działania władz lokalnych, staje się wyznacznikiem podejmowania bieżących decyzji, ułatwia i zwiększa kształtowanie ich wewnętrznej spójności.

3. Funkcję kontrolną – program rewitalizacji staje się podstawą kontroli i oceny skuteczności i efektywności działań władz lokalnych i innych podmiotów odpowiedzialnych za politykę rewitalizacji.

4. Funkcję informacyjną – program rewitalizacji jest zbiorem informacji o przyszłości rozwoju obszaru rewitalizacji, zamierzonych decyzjach i działaniach władz lokalnych oraz innych interesariuszy procesu rewitalizacji. Obniża niepewność działania mieszkańców i podmiotów gospodarujących, a w konsekwencji może nakłaniać do zwiększenia działań inwestycyjnych.

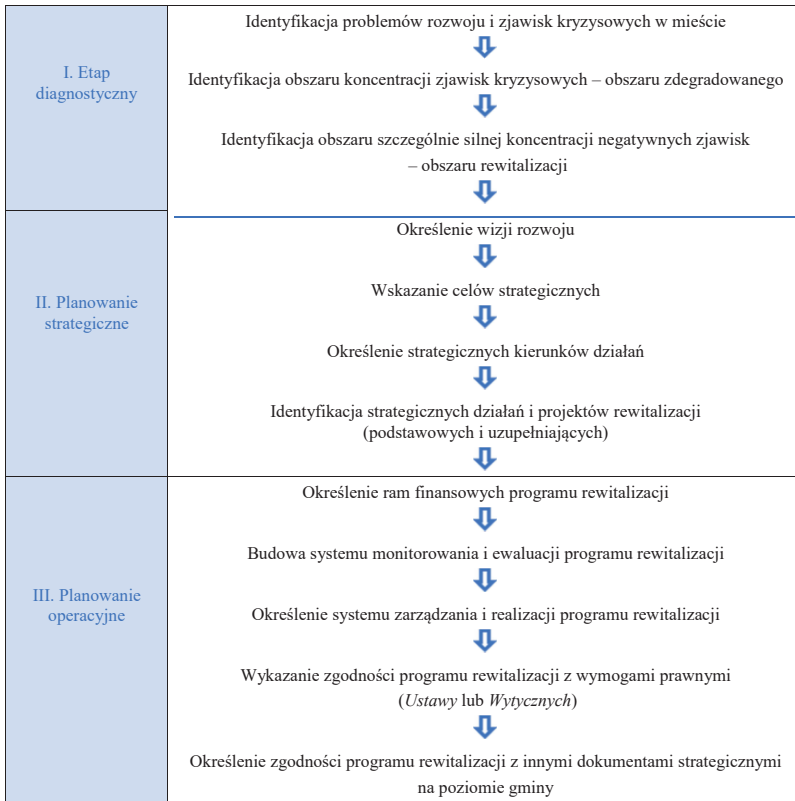
5. Funkcję edukacyjną – program rewitalizacji poprzez silne uspołecznienie procesu jego budowania, zwiększa zrozumienie samych mechanizmów i procesów zachodzących w obszarze rewitalizowanym oraz ułatwia zrozumienie planowanych do realizacji działań. Tym samym zwiększa akceptację społeczną dla polityki rewitalizacji i może wpływać mobilizująco na społeczność lokalną, do ich aktywnego zaangażowania się w działania rewitalizacyjne.

4. Logika i etapy budowania programu rewitalizacji

Procedura budowania programów rewitalizacji jest dobrze opisana, tak z teoretycznego [Murayama 2009; Lorens 2010; Skalski 2010; Figlus 2011; Czyżewska 2016; Olbińska 2019], jak i praktycznego punktu widzenia [Heller 2005; Wańkowicz 2011; Kołacz, Wielgus 2015; Jadach-Sepiolo 2018]. Planowanie procesów rewitalizacji bazuje na podobnej, jak w przypadku klasycznej procedury planowania strategicznego, logice i strukturze planu. Istotne różnice dotyczą natomiast określenia obszaru planowania, treści planu oraz sposobów i narzędzi ich wdrażania.

Ogólnie ujmując, proces tworzenia zintegrowanego programu rewitalizacji składa się z trzech zasadniczych etapów: (1) Diagnozy strategicznej – analiza stanu rozwoju miasta służąca wyodrębnieniu obszaru zdegradowanego i prowadząca do delimitacji obszaru rewitalizacji wraz z określeniem zasobów, problemów i potrzeb rewitalizacji; (2) Planowania strategicznego – etap kreowania docelowego stanu rozwoju obszaru rewitalizacji wraz z określeniem sekwencji strategicznych celów i taktyki ich osiągnięcia.

nięcia (kierunków działań i zintegrowanych projektów); (3) Planowania operacyjnego – etap przygotowania wdrażania programu rewitalizacji, opracowania planów realizacji projektów zintegrowanych wraz ze stworzeniem systemu ewaluacji i monitorowania oraz systemu zarządzania i wdrażania programu.



Rycina 1. Procedura budowania programu rewitalizacji

Źródło: opracowanie własne (ryc. 1–7).

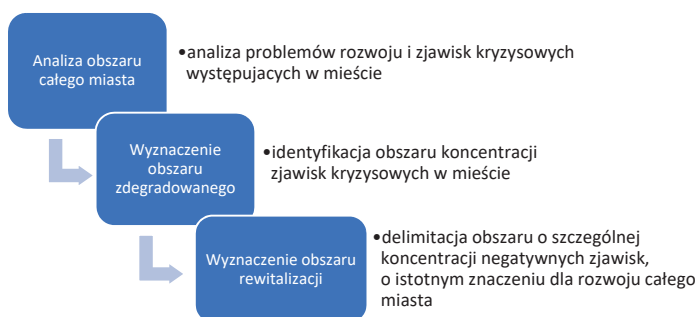
Etap diagnostyczny – delimitacja obszaru rewitalizacji wraz z oceną zasobów, problemów i potrzeb rewitalizacji

Etap diagnostyczny w procesach rewitalizacji to holistyczna analiza problemów rozwoju i zjawisk kryzysowych obserwowanych w rozwoju miasta. Prawidłowa diagnoza powinna określać aktualny stan rozwoju miasta i rewitalizowanego obszaru, wskazywać kluczowe problemy i potrzeby rewitalizacji oraz wyjaśniać przyczyny,

które doprowadziły do obecnej sytuacji. Część diagnostyczna zintegrowanego planowania procesów rewitalizacji ma na celu:

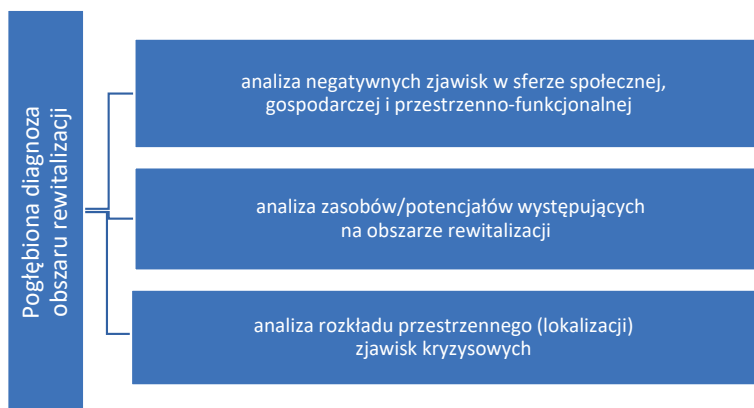
- identyfikację problemów i zjawisk kryzysowych w rozwoju jednostki terytorialnej;
- identyfikację specyficzności i endogeniczności zasobów i mechanizmów rozwoju obszaru rewitalizowanego;
- identyfikowanie powiązań i współzależności w rozwoju na obszarze rewitalizowanym;
- określenie przyczyn stanu kryzysowego i mechanizmów utrwalania problemów na obszarze rewitalizowanym;
- diagnozę czynników i stanów kryzysowych występujących w sferze: społecznej, gospodarczej, przestrzenno-funkcjonalnej, technicznej, środowiskowej;
- pogłębioną analizę problemów społecznych, dla obszaru, dla którego zdiagnozowano występowanie zjawisk kryzysowych;
- diagnozę skali i charakteru potrzeb rewitalizacyjnych.

Etap diagnostyczny w procesie budowania programu rewitalizacji składa się z trójwymiarowej analizy (ryc. 2): diagnozy problemów rozwoju i zjawisk kryzysowych występujących na obszarze miasta (1), która jest podstawą do wyznaczenia (2) obszaru zdegradowanego. Obszar ten musi charakteryzować się stanem kryzysowym w sferze społecznej i współwystępowaniem negatywnych zjawisk w co najmniej jednej z pozostałych sfer rozwoju miasta, tj. gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej i technicznej [Ciesiółka 2016]. W dalszych pracach diagnostycznych następuje wyznaczenie obszaru rewitalizacji (3), który może być obszarem zawężonym lub tożsamym w porównaniu do obszaru zdegradowanego. Obszar rewitalizacji interpretowany jest jako obszar obejmujący całość lub część obszaru zdegradowanego, cechujący się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk, na którym ze względu na istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego, zamierza się prowadzić rewitalizację. Obszar rewitalizacji może być podzielony na podobszary, a jego granice mogą obejmować nie więcej niż 20% powierzchni gminy i 30% mieszkańców.



Rycina 2. Etapy diagnozowania w procesie budowania programu rewitalizacji

Delimitacji obszaru rewitalizacji towarzyszyć powinna jego pogłębiona diagnoza (ryc. 3) umożliwiająca wnikliwą analizę negatywnych zjawisk w sferze społecznej, gospodarczej, przestrzenno-funkcjonalnej i środowiskowo-technicznej wraz z analizą zasobów i wydobyciem uspionych potencjałów rozwojowych obszaru rewitalizacji. Tym samym w procesie rewitalizacji współlistnieje podejście zorientowane na rozwiązywanie problemów danego miejsca wraz z podejściem zorientowanym na odkrywanie potencjałów i uruchamianie endogenicznych mechanizmów rozwoju. Rewitalizacja ma na celu nie tylko ograniczenie zjawisk negatywnych w procesach rozwoju miasta, ale przede wszystkim optymalne wykorzystanie posiadanych zasobów oraz ich wkomponowanie i zagospodarowanie na rzecz rozwoju całej jednostki terytorialnej.



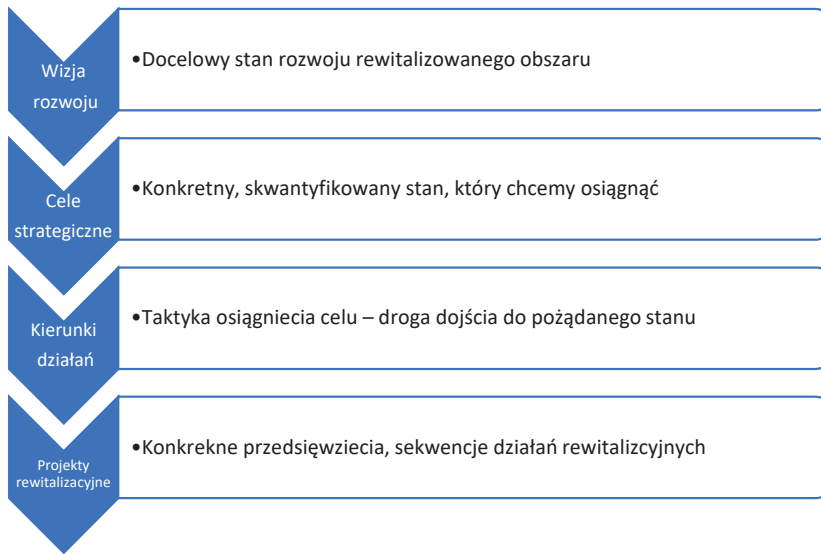
Rycina 3. Obszary pogłębionej diagnozy obszaru rewitalizacji

Strategiczne planowanie

Planowanie strategiczne ma charakter koncepcyjny, jest holistycznym spojrzeniem na procesy i problemy rozwoju miasta. W programach rewitalizacji ma czteroetapowy charakter i składa się z określenia wizji rozwoju obszaru rewitalizacji, wskazania celów strategicznych, identyfikacji kierunków działań oraz wskazania kluczowych i uzupełniających przedsięwzięć (projektów) rewitalizacji (ryc. 4).

Pożądanym, ale nie obligatoryjnym elementem budowania programu rewitalizacji jest wskazanie misji działania władz samorządowych. Misja to specyficzny cel działania organizacji odróżniający ją od innych instytucji tego samego rodzaju. Misja określa fundamentalne i specyficzne wartości i sposoby działania, wskazuje na to, co organizacja próbuje osiągnąć przez swoje działanie. Wskazuje na rolę organizacji w zaspokojeniu potrzeb społecznych. W przypadku władz jednostek samorządu

terytorialnego wartości i cele ich działania, zadania i kompetencje w zakresie rewitalizacji określają ustawy i inne akty prawne normujące ich funkcjonowanie. Dlatego też ten element procedury budowania programu rewitalizacji jest postrzegany jako fakultatywny. Istnieje jednak wielu zwolenników określania misji, którzy argumentują, że misja w programach rewitalizacji ma na celu doprecyzowanie, uszczegółowienie celów i sposobów działania podmiotów samorządu terytorialnego, zaangażowanych w proces rewitalizacji [Nowakowska 2016].



Rycina 4. Etapy planowania strategicznego w procesie budowania programu rewitalizacji

Planowanie strategiczne rozwoju jednostki terytorialnej rozpoczyna formułowanie wizji rozwoju jednostki terytorialnej. Jest to pożądaný i oczekiwany w przyszłości stan rozwoju obszaru rewitalizacji, który chcemy osiągnąć. Wizja określa kluczowe cechy zrewitalizowanego obszaru, wskazuje wartości i idee, wokół których następować powinna integracja społeczna i budowanie tożsamości lokalnej. Jest wyobrażeniem przyszłości obszaru rewitalizacji.

Kolejnym krokiem jest dekompozycja wizji na strategiczne cele rozwoju rewitalizowanego obszaru. Cele stanowią konkretyzację i urzeczywistnienie stanu, do którego zmierzamy w procesach rewitalizacji. Wybór strategicznych celów rozwoju powinien być uzależniony przede wszystkim od zidentyfikowanych problemów i zjawisk kryzysowych, potrzeb i aspiracji lokalnej społeczności oraz funkcji i znaczenia obszaru rewitalizowanego w rozwoju całego miasta. Cele strategiczne powinny być powiązane z konkretnymi wskaźnikami, tak aby umożliwić w procesie monitorowania i ewaluacji

określenie stopnia ich osiągnięcia (realizacji wizji rozwoju) i tym samym określenie stanu wdrażania programu.

W budowaniu strategii rozwoju równie ważne, jak wybór celów strategicznych jest określenie taktyki ich osiągnięcia²³. Następuje to przez wskazanie kierunków działań, logicznie uporządkowanej i wewnętrznie powiązanej sekwencji działań planowanych do realizacji. Wybór określonej taktyki powinien być uzależniony od posiadanych zasobów, zdolności organizacyjnych i możliwości finansowych miasta i kluczowych partnerów procesu rewitalizacji.

Finalnym etapem planowania strategicznego jest wskazanie zintegrowanych projektów (przedsięwzięć) rewitalizacji. Projekty rewitalizacyjne to zbiór działań silnie ze sobą powiązanych, tworzących logiczną, a zarazem niepowtarzalną całość. Wymagają one działania zespołowego, złożonych i różnorodnych zasobów oraz precyzyjnie określonego czasu dla ich urzeczywistnienia [Danielewicz *et al.* 2015]. Projekty powinny być bezpośrednio powiązane z celami i kierunkami działań wskazanymi w programie rewitalizacji. Zintegrowane projekty to:

1. Projekty oparte na podejściu konsolidującym różne wymiary rozwoju: społeczny, kulturowy, gospodarczy, środowiskowy, techniczny (projekty kompleksowe, międzysektorowe).
2. Projekty realizujące wspólny cel rozwoju dla konkretnego obszaru rewitalizacji.
3. Projekty łączące siły i zakres działania różnych podmiotów (projekty oparte na współpracy i partnerstwie).
4. Projekty mające większe szanse na wypracowanie efektów mnożnikowych i uruchomienie efektu synergii w procesach rewitalizacji.

Wyróżniamy dwa rodzaje projektów/przedsięwzięć rewitalizacyjnych: podstawowe, których realizacja jest niezbędna do wyprowadzenia obszaru rewitalizacji ze stanu kryzysowego oraz uzupełniające, które są pożądane (ale nie fundamentalne) z punktu widzenia ożywienia obszaru rewitalizowanego. Te drugie nie stanowią filarów procesu rewitalizacji, mają na celu dopełnienie interwencji w ramach polityki rewitalizacyjnej, w przypadku zaistnienia sprzyjających okoliczności (np. możliwości finansowych).

Dla każdego kluczowego projektu rewitalizacji powinny zostać opracowane ramy planu operacyjnego określające m.in.:

- nazwę projektu, cel i uzasadnienie sensu jego wdrażania,
- zakres działań składających się na projekt, tworzących logiczną i wewnętrznie spójną kompozycję projektu;
- powiązania projektu z celami rewitalizacji oraz potrzebami i zjawiskami kryzysowymi, na które odpowiada projekt;

²³ Słowo *taktyka* pochodzi od greckich słów *tássein*, *táttein* znaczących tyle co układać, porządkować, ustawiać w szyku [Słownik języka polskiego 2018].

- podmiot odpowiedzialny za realizację projektu oraz podmioty współrealizujące – wspierające i współdziałające w realizacji przedsięwzięcia;
- docelową grupę adresatów projektu (interesariuszy);
- szacunkową wartość realizacji projektu wraz z określeniem kluczowych źródeł finansowania projektu,
- harmonogram i etapy realizacji projektu zintegrowanego,
- spodziewane rezultaty realizacji projektu (w wymiarze gospodarczym, społecznym i przestrzennym) wraz z paletą przyporządkowanych wskaźników umożliwiających ich pomiar (monitoring projektu),
- miejsce lokalizacji realizacji projektu (na obszarze rewitalizacji lub poza nim) wraz ze wskazaniem jego oddziaływania na przekształcenia rewitalizowanego obszaru,
- sposób oceny i zmierzenia rezultatów – system analizowania postępów we wdrażaniu projektu (ewaluacja projektu).

Właściwie skonstruowana struktura i sekwencja celów, kierunków działań i projektów rewitalizacyjnych pozwala nie tylko czytelnie określić logikę interwencji w ramach polityki rewitalizacyjnej, ale stanowi podstawę uruchomienia mechanizmów synergii i zaistnienia pozytywnych efektów zewnętrznych w rozwoju miasta. Optymalne zagospodarowanie posiadanych zasobów na obszarze rewitalizacji, wzmocnione działaniami eliminującymi niekorzystne zjawiska powinno przynieść pozytywne efekt mnożnikowe i ich przeniesienie na obszar całej jednostki terytorialnej. Warunkiem koniecznym jest jednak dostosowanie kierunków działań i projektów rewitalizacji adekwatnie do istniejącego poziomu i problemów rozwoju obszaru rewitalizacji i całego miasta. Niezbędne jest odejście od uniwersalności w planowaniu interwencji publicznych na rzecz zindywidualizowanego podejścia do budowania polityki rewitalizacji.

Planowanie operacyjne

– przygotowanie wdrażania programu rewitalizacji

Planowanie operacyjne ma wykonawczy charakter, konkretyzuje i przygotowuje wdrażanie zapisów zintegrowanego planu rewitalizacji. Ten etap budowania programu rewitalizacji jest bardziej rozbudowany w porównaniu do innych dokumentów strategicznych na poziomie lokalnym.

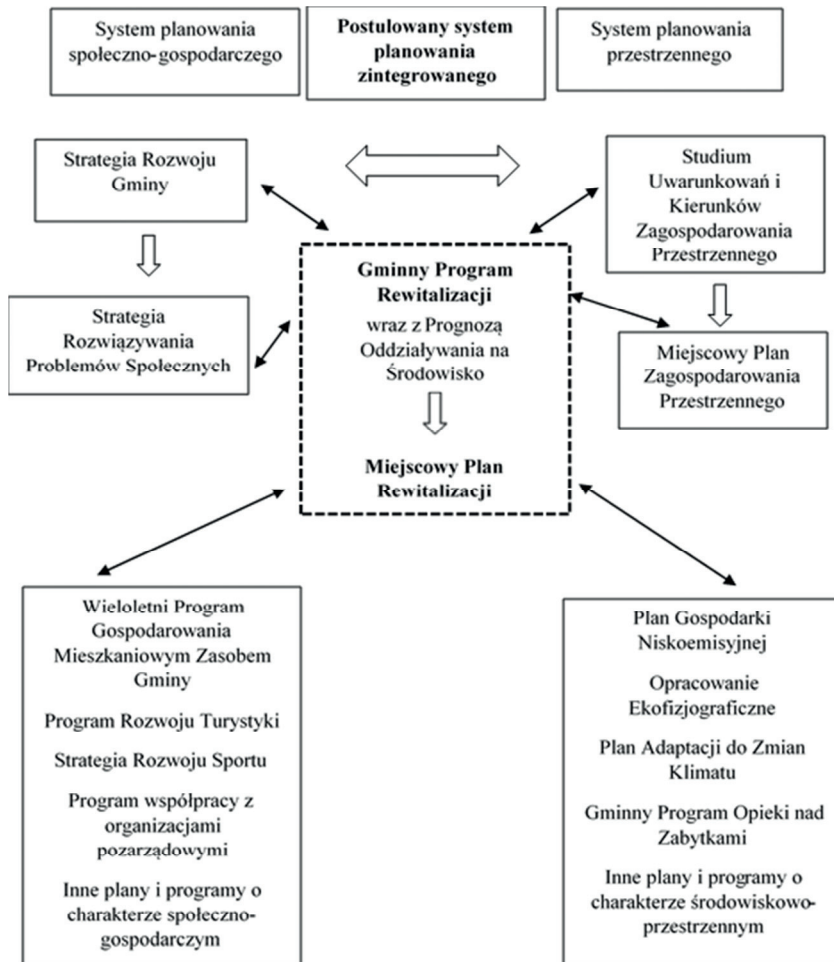
Planowanie operacyjne ma na celu przygotowanie realizacji programu rewitalizacji. Podstawowe elementy tego procesu to określenie ram finansowych, systemu monitoringu i ewaluacji oraz struktury zarządzania i realizacji programu rewitalizacji [Lichfield 2000: 228–254]. Na tym etapie budowania programu konieczne jest także sprawdzenie zgodności programu rewitalizacji z innymi dokumentami strategicznymi oraz wymogami określonymi w *Ustawie* lub *Wytycznych* (w zależności od wyboru metody opracowania programu rewitalizacji) (ryc. 5).



Rycina 5. Etapy planowania operacyjnego w procesie budowania programu rewitalizacji

Istotnym elementem budowania programu rewitalizacji jest określenie powiązań i zgodności treści programu rewitalizacji z innymi dokumentami strategicznymi występującymi na poziomie jednostki terytorialnej. Cztery z tych planów mają kluczowe znaczenie w tym procesie, tj. strategia rozwoju gminy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz strategia rozwiązywania problemów społecznych.

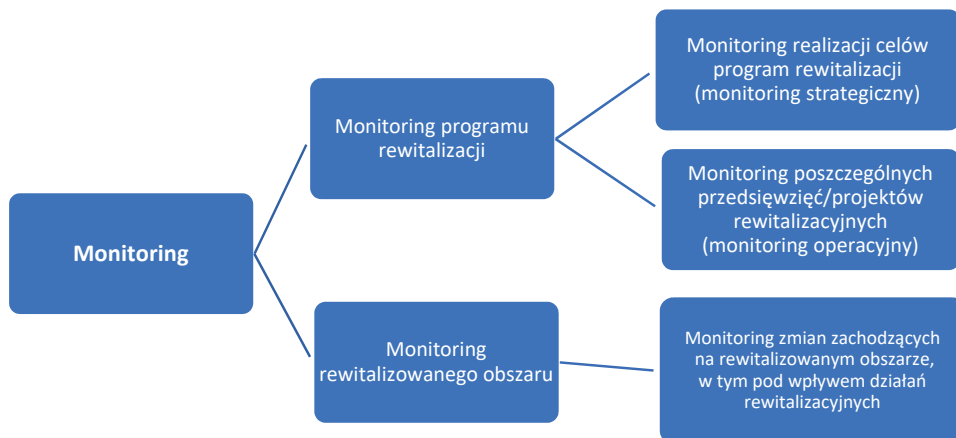
Plany te są silnie od siebie zależne i powinny tworzyć spójny, strategiczny obraz rozwoju jednostki terytorialnej (ryc. 6). Określenie spójności (a raczej braku sprzeczności) pomiędzy programem rewitalizacji a pozostałymi planami powinno dotyczyć dwóch elementów: granic obszaru rewitalizacji (jeśli były wcześniej delimitowane w innym planie) oraz strategicznych celów i kierunków działań.



Rycina 6. Program rewitalizacji w systemie planowania rozwoju na poziomie lokalnym

Proces planowania procesów rewitalizacji nie powinien być utożsamiany z jednorazowym działaniem polegającym jedynie na przygotowaniu programu rewitalizacji. Program ten powinien być weryfikowany i aktualizowany co pewien okres, stosownie do zachodzących zmian w zewnętrznych i wewnętrznych warunkach funkcjonowania samego rewitalizowanego obszaru, jak i całej jednostki terytorialnej. Konieczne jest zatem stworzenie systemu monitoringu i ewaluacji programu, który umożliwi z jednej strony stałą analizę procesów zachodzących na obszarze rewitalizowanym i jego otoczeniu, z drugiej zaś ocenę postępów w realizacji programu i osiągnięciu celów strategicznych [Moore, Spiers 2000: 201–227].

Monitoring jest procesem systematycznego zbierania i analizowania informacji ilościowych i jakościowych dotyczących postępów w realizacji programu rewitalizacji oraz przemian obserwowanych w rewitalizowanym obszarze (ryc. 7). Jest to proces ciągłego obserwowania i śledzenia zmian będących skutkiem podjętych interwencji w ramach polityki rewitalizacyjnej. Monitoring bazuje na systemie wskaźników, które powinny być opracowywane dla każdego celu strategicznego i projektu zintegrowanego. Proces ten określany jest mianem kwantyfikacji celów i projektów strategicznych. Obejmuje on określenie samych wskaźników, jak i określenie ich wartości bazowych i docelowych [Sztando 2008].



Rycina 7. System monitoringu w programie rewitalizacji

W procesie monitorowania programu rewitalizacji i projektów zintegrowanych powinny zostać określone:

- wskaźniki produktu – pokazujące bezpośrednio powstałe efekty w wyniku realizacji danego projektu, określa rzeczowe efekty danego działania;
- wskaźniki rezultatu – pokazujące efekty i zmiany powstające bezpośrednio i natychmiastowo;
- wskaźniki oddziaływania (wpływu) – pokazujące pośrednie i długookresowe efekty i konsekwencje realizacji programu/projektu dla rozwoju obszaru rewitalizowanego i całego miasta – oddziaływanie danego projektu na otoczenie gospodarcze, społeczne i przestrzenne.

Równoległe w procesie planowania operacyjnego opracowywany zostaje system ewaluacji strategicznej. Jest to cykliczna ocena wartości programu rewitalizacji i projektów zintegrowanych z zastosowaniem określonych kryteriów. Inaczej mówiąc,

ewaluacja to systematyczne badanie wartości i cech całego programu i projektów rewitalizacji, z punktu widzenia przyjętych kryteriów, w celu poprawy ich jakości i efektywności. Powinna dostarczać rzetelnych i przydatnych informacji, wspierając w ten sposób proces decyzyjny i współdziałanie wszystkich partnerów zaangażowanych w realizację programu/projektu. Ewaluacja dostarcza wiedzy, która umożliwi korektę zakresu i jakości wdrażanych interwencji publicznej [Kaczmarek 2015].

Kluczowym elementem ewaluacji jest dobór kryteriów oceny. Najczęściej stosowanymi w praktyce kryteriami jest: trafność/adekwatność (ocena, w jakim stopniu przyjęte cele projektu odpowiadają zidentyfikowanym problemom i/lub realnym potrzebom beneficjentów), efektywność (ocena poziomu „ekonomiczności” projektu, czyli stosunek poniesionych nakładów do uzyskanych wyników), skuteczność (ocena, do jakiego stopnia cele projektu zdefiniowane na etapie programowania zostały osiągnięte). Typowym kryterium oceny jest także identyfikacja oddziaływania/wpływu (ocena, w jakim stopniu korzyści odniesione przez docelowych beneficjentów miały wpływ na rozwój całego miasta) oraz identyfikacja trwałości efektów (ocena efektów po zakończeniu realizacji projektu i ich wpływu na procesy rozwoju miasta w długim horyzoncie czasu).

Wymaganym elementem w procesie planowania operacyjnego jest także pokazanie komplementarności między poszczególnymi projektami oraz pomiędzy działaniami różnych podmiotów na obszarze objętym programem rewitalizacyjnym. Chodzi o wskazanie mechanizmów integracji działań rewitalizacyjnych i ich wzajemnego dopełniania się, prowadzącego do powstania synergii i pozytywnych efektów mnożnikowych, co w konsekwencji powinno przyspieszyć i wzmocnić osiągnięcie planowanych celów programu rewitalizacji.

W ramach planowania operacyjnego określone są także indykatywne ramy finansowe z szacunkową strukturą źródeł finansowania. Chodzi o określenie wielkości środków finansowych koniecznych do realizacji projektów rewitalizacyjnych, a zarazem stworzenie montażu finansowego dla programu rewitalizacji. Przedsięwzięcia rewitalizacyjne mogą być finansowane z wielu źródeł, jednak kluczowe znaczenie mają:

- środki dostępne w ramach polityki spójności UE (EFRR, EFS i Funduszu Spójności),
- środki dostępne w ramach rządowych programów i funduszy (np. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska),
- środki własne jednostek samorządu terytorialnego,
- środki prywatnych podmiotów.

W programie rewitalizacji konieczne jest zapewnienie komplementarności finansowej rozumianej jako wykorzystanie środków finansowych pochodzących ze zróżnicowanych źródeł, tak aby występowało wzajemne dopełnianie się funduszy przeznaczonych na cele i działania rewitalizacyjne o różnym charakterze (np. działania „twarde” z EFRR, działania „miękkie” z EFS).

Istotnym wymogiem programu rewitalizacji jest określenie mechanizmów włączenia (angażowania) interesariuszy (mieszkańców, przedsiębiorców i innych podmiotów i grup aktywnych na terenie gminy) w proces rewitalizacji, na każdym jego etapie. Partycypacyjne podejście do planowania rozwoju, wymagane w procesach rewitalizacji daje możliwość dostosowania działań do rzeczywistych potrzeb rewitalizowanego obszaru i uniknięcia podejmowania działań „ponad głowami” interesariuszy. Ważne jest zapewnienie aktywnej partycypacji nie tylko na etapie opracowania programu rewitalizacji, ale także w procesie wdrażania i ewaluacji projektów rewitalizacyjnych [Jadach-Sepiolo *et al.* 2018: 25–66].

Program rewitalizacji powinien także określić komplementarność proceduralno-institutionalną, wskazującą relacje i spójność procedur zarządzania procesami rewitalizacji i wdrażania programu z całościowym systemem zarządzania miastem. W praktyce stosowane są różne modele zarządzania procesami rewitalizacji. Powszeczne jest powoływanie koordynatora ds. rewitalizacji oraz zespołu zadaniowego i/lub zespołu konsultacyjnego. W tym modelu wyzwaniem jest czytelny podział zadań i kompetencji wraz ze stworzeniem systemu komunikacji między komórkami organizacyjnymi i innymi podmiotami samorządowymi a podmiotami zewnętrznymi współrealizującymi proces rewitalizacji. Zarządzanie procesem rewitalizacji może zostać powierzone także oddzielnemu, specjalnie powołanemu podmiotowi. Jest to tzw. model operatorski, w którym wdrażanie programu rewitalizacji przejmuje podmiot specjalnie powołany w tym celu przez jednostkę terytorialną.

W praktyce budowanie programów rewitalizacji spotkało się z wieloma problemami i wyzwaniami o charakterze systemowym, mentalnym i metodologicznym [Belniak 2007; Parysek 2015; Jadach-Sepiolo, Płachecki 2015; Jadach-Sepiolo 2017]. Kluczowe z nich to:

- Niechęć do współpracy (niski kapitał społeczny) przy tworzeniu programu rewitalizacji – dominacja indywidualizmu w działaniu, brak zaufania, nieumiejętność działania w partnerstwie, niedostrzeganie korzyści wynikających ze współpracy.
- Obawa przed nowym, bardziej zintegrowanym podejściem w planowaniu rozwoju – niepewność procedur, brak doświadczeń, słabość polskich „dobrych praktyk”.
- Słabość rozwiązań prawnych i bodźców do tworzenia i wdrażania zintegrowanych projektów (m.in. w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego).
- Trudności w delimitacji obszaru rewitalizacji – brak specjalistycznego oprogramowania, doświadczeń i danych teleadresowych umożliwiających różnicowanie zjawisk w obrębie jednostki terytorialnej.
- Problemy w pozyskaniu danych statystycznych – niechęć do udostępniania danych i informacji przez instytucje publiczne; niekompatybilne metody ich pozyskiwania i gromadzenia; brak statystyk w ujęciu dynamicznym umożliwiających identyfikowanie trendów w rozwoju miasta i obszaru rewitalizacji.