

„Wpływ działań rewitalizacyjnych realizowanych w ramach RPO WK-P 2014-2020 na jakość życia mieszkańców gmin województwa kujawsko-pomorskiego”

raport końcowy



Rysunek 1 Chmura słów z badania CAWI JST, na bazie odpowiedzi na pytanie W jaki sposób realizacja poszczególnych przedsięwzięć przyczyniła się lub ma szansę w przyszłości przyczynić się do likwidacji lub niwelacji zdiagnozowanych w programie rewitalizacji problemów społecznych?

Badanie finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego i budżetu województwa kujawsko-pomorskiego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020

Zamawiający:



Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego
pl. Teatralny 2
87-100 Toruń
www.mojregion.eu

Wykonawca:

imapp consulting

IMAPP Consulting sp. z o. o.
Ul. Twarda 44
00-831 Warszawa
www.imapp.consulting

SPIS TREŚCI

STRESZCZENIE	5
SUMMARY	11
WYKAZ SKRÓTÓW	18
1 WPROWADZENIE.....	20
2 ZASADY PROWADZENIA PRZEDSIĘWZIĘĆ REWITALIZACYJNYCH W WOJEWÓDZTWIE KUJAWSKO-POMORSKIM.....	22
2.1 Założenia wsparcia rewitalizacji w województwie kujawsko-pomorskim w perspektywie finansowej 2014-2020	22
2.1.1 Wymagania dotyczące programów rewitalizacji	25
2.1.2 Podstawowe informacje o GPR i LPR obowiązujących w perspektywie finansowej 2014-2020	31
2.1.3 Postęp wdrażania programów rewitalizacji	35
2.2 Wyzwania związane ze wsparciem procesu rewitalizacji	39
3 EFEKTY WSPARCIA REWITALIZACJI W RAMACH RPO WK-P 2014-2020	42
3.1 Stan wdrażania	42
3.1.1 Działania 6.2, Poddziałanie 6.4.1 i Działanie 7.1	44
3.1.2 Pozostałe działania RPO WK-P 2014-2020	51
3.2 Poziom realizacji celów RPO WK-P 2014-2020	53
3.3 Wnioski ze stanu wdrażania wsparcia z RPO WK-P 2014-2020.....	56
4 ZMIANA SYTUACJI SPOŁECZNO-GOSPODARCZEJ NA POZIOMIE GMIN	57
4.1 Zmiany sytuacji obserwowane na poziomie wskaźników społeczno-gospodarczych	57
4.1.1 Rynek pracy	58
4.1.2 Ubóstwo i pomoc społeczna	61
4.1.3 Aktywność Gospodarcza	64

4.1.4	Jakość życia, edukacja i bezpieczeństwo	66
4.2	Zmiany w sytuacji społeczno-gospodarczej oczami przedstawicieli JST i mieszkańców	70
4.3	Dalsze potrzeby w obszarze rewitalizacji	83
5	WNIOSKI DLA PERSPEKTYWY FINANSOWEJ 2021-2027	89
5.1	Wnioski	89
5.2	Tabela rekomendacji.....	91
6	PODSUMOWANIE ODPOWIEDZI NA PYTANIA BADAWCZE.....	94
7	SPIS TABEL, WYKRESÓW, RYSUNKÓW I MAP	101
7.1	Spis tabel	101
7.2	Spis wykresów	101
7.3	Spis map	102
7.4	Spis rysunków	103
7.5	Spis ramek	103
8	ZAŁĄCZNIKI	104
8.1	załącznik nr 1. Studia przypadków opracowane w ramach badania	104
8.2	Załącznik nr 2. Narzędzia wykorzystane w badaniach terenowych	104
8.3	Załącznik nr 3. Dane pierwotne z badań terenowych	104

STRESZCZENIE

Założenia badania

Celem głównym badania, którego wyniki prezentujemy w niniejszym raporcie, była analiza oraz określenie wpływu projektów rewitalizacyjnych realizowanych/ zrealizowanych w ramach RPO WK-P 2014-2020 na jakość życia mieszkańców (m.in. w kontekście gospodarczym, kulturowym, infrastrukturalnym i środowiskowym), a także na poziom włączenia społecznego i ograniczenie ubóstwa mieszkańców gmin województwa kujawsko-pomorskiego. Realizacji celu głównego służyła odpowiedź na 6 pytań badawczych dotyczących: odtworzenia przebiegu procesu rewitalizacji w gminach województwa kujawsko-pomorskiego (1), oceny poziomu realizacji działań rewitalizacyjnych w kontekście osiągnięcia celów RPO WK-P 2014-2020 (2), wpływu działań podejmowanych w programie na jakość życia mieszkańców, poziomu włączenia społecznego i ograniczenie ubóstwa (3), zmiany sytuacji społeczno-gospodarczej w gminach objętych wsparciem (4), identyfikacji działań rewitalizacyjnych, które powinny być realizowane w perspektywie finansowej 2021-2027 (5) oraz zasadności angażowania w proces rewitalizacji podmiotów innych niż JST(6).

W badaniu wykorzystano szeroki katalog źródeł danych i metod badawczych. Punktem wyjścia do prowadzonych prac była analiza danych zastanych, w szczególności gminnych i lokalnych programów rewitalizacji oraz sprawozdań z ich realizacji. Analizie poddane zostały wszystkie udostępnione nam sprawozdania z realizacji GPR/LPR, monitorujące postęp realizacji 101 ze 127 programów. Istotnym źródłem danych kontekstowych były dostępne dane statystyczne opisujące sytuację społeczno-gospodarczą w gminach województwa kujawsko-pomorskiego.

Z uwagi na ograniczenia danych statystycznych, istotną rolę w tym badaniu odegrały również badania terenowe. Objęci nimi zostali mieszkańcy gmin na terenie, których prowadzono działania rewitalizacyjne. Grupa ta objęta została badaniem ankietowym przeprowadzonym techniką CATI. Przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego objęci z kolei zostali badaniem ankietowym prowadzonym techniką CAWI. W ramach ewaluacji przeprowadziliśmy również szereg wywiadów indywidualnych oraz diad i traid. Objęły one przedstawicieli Instytucji Zarządzającej, beneficjentów oraz ekspertów z obszaru rewitalizacji. Istotnym źródłem informacji na temat realizowanych projektów oraz ich wpływu na życie lokalnych społeczności były studia przypadków, w ramach których odwiedziliśmy miejsca wsparte w ramach RPO WK-P 2014-2020 i rozmawialiśmy z beneficjentami na temat sposobów ich wykorzystania.

Wyniki badania

Proces rewitalizacji w gminach województwa kujawsko-pomorskiego rozpoczął się stosunkowo późno ze względu na późną akceptację poszczególnych GPR/LPR będących podstawowym warunkiem do ubiegania się o wsparcie w ramach działań rewitalizacyjnych RPO WK-P 2014-2020. Na opóźnienia te wpłynął m.in. późny moment przyjęcia ustawy o

rewitalizacji (przyjętej w październiku 2015 r.) oraz wymagające – szczególnie dla małych gmin o mniejszym potencjale administracyjnym – *Zasady programowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych*. Część z gmin musiała niekiedy nawet kilkakrotnie poprawiać przygotowane programy rewitalizacji. W konsekwencji pierwsze tego typu dokumenty zatwierdzone zostały w 2017 r., a ponad jedna trzecia w 2019 i później. To z kolei przełożyło się na późne uruchomienie naborów. Pierwsze z nich ogłoszono w 2017 i 2018 r.

Późne rozpoczęcie realizacji projektów infrastrukturalnych, przełożyło się na opóźnienia w realizacji przedsięwzięć „miękkich” (finansowanych z EFS lub innych źródeł), które miały być właściwym narzędziem polityki rewitalizacyjnej (projekty infrastrukturalne miały być jedynie niezbędnym uzupełnieniem działań „miękkich”). Realizację części projektów społecznych odkładano w czasie, do momentu znalezienia nowych źródeł finansowania, ponieważ środki z EFS często nie były już dostępne. Jednak z niektórych przedsięwzięć wpisanych do programów rewitalizacji rezygnowano, w szczególności gdy za ich realizację odpowiadać miały fundacje lub inne podmioty niezwiązane z samorządem. Opóźnienie w realizacji projektów zaplanowanych jeszcze w 2015 r. miało też inne konsekwencje. Pomiędzy momentem prowadzenia diagnozy sytuacji kryzysowej w gminie, a momentem, w którym możliwa była realizacja projektu „miękkiego”, następowała często istotna zmiana sytuacji grup docelowych. To często mocno utrudniało realizację zakładanych celów. W tym okresie nastąpiła m.in. istotna poprawa sytuacji na rynku pracy, która zmniejszyła populację osób bezrobotnych oraz zagrożonych wykluczeniem społecznym, do których kierowane miały być projekty.

W ramach RPO WK-P 2014-2020 przewidziano trzy instrumenty dedykowane realizacji projektów infrastrukturalnych w ramach działań rewitalizacyjnych. Wdrażano je w ramach Działania 6.2 Rewitalizacja obszarów miejskich i ich obszarów funkcjonalnych, Poddziałania 6.4.1 Rewitalizacja obszarów miejskich i ich obszarów funkcjonalnych w ramach ZIT (oba działania wdrażane w ramach priorytetu inwestycyjnego 9b) oraz w Działaniu 7.1 Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (w ramach pierwszego typu projektów). Z kolei w przypadku wsparcia z EFS, głównym narzędziem realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych była interwencja w ramach osi 8, 9 i 11. Przy czym żadne działanie z tych osi nie było dedykowane wyłącznie projektom rewitalizacyjnym.

Monitorowaniu celów przypisanych do obu działań wdrażanych w ramach PI 9b służy 5 wskaźników. Zgodnie z dostępnymi danymi, po zakończeniu realizacji wszystkich dofinansowanych projektów osiągnięte lub znacznie przekroczone zostaną wartości docelowe 2 wskaźników: *Ludność mieszkająca na obszarach objętych zintegrowanymi strategiami rozwoju obszarów miejskich (CI37)* oraz *Otwarta przestrzeń utworzona lub rekultywowana na obszarach miejskich (CI38)* (które osiągnęły odpowiednio 142 i 364% wartości docelowej). Bliski osiągnięcia będzie cel wskaźnika *Liczba wspartych obiektów infrastruktury zlokalizowanych na rewitalizowanych obszarach (92%)*. Natomiast nie uda się zrealizować celów związanych z powierzchnią *budynków publicznych lub komercyjnych wybudowanych lub wyremontowanych na obszarach miejskich (CI39)* oraz liczbą

wyremontowanych budynków mieszkalnych na obszarach miejskich (CI40) (które osiągnęły odpowiednio 78,2 i 63% wartości wyznaczonej na 2023 r.).

W ramach Działania 7.1 jeden wskaźnik produktu wprost dedykowany jest projektom rewitalizacyjnym. Dotyczy on liczby wspartych obiektów infrastruktury zlokalizowanych na rewitalizowanych obszarach. Zgodnie z zapisami RPO WK-P 2014-2020 powinien on osiągnąć w 2023 r. wartość 342 szt. W ramach dotychczas zrealizowanych projektów jego wartość wynosi 309 (90% wartości docelowej). Uwzględniając inwestycje nadal realizowane, cel końcowy programu zostanie przekroczony, osiągając finalnie 393 szt., tj. 115 procent.

Ponieważ w ramach osi wdrażanych ze środków EFS nie wyznaczono celów dedykowanych realizacji projektów rewitalizacyjnych, niemożliwa jest ocena stopnia realizacji celów programu w odniesieniu do wsparcia „miękkiego”.

Analiza wskaźników społeczno-gospodarczych na poziomie całych gmin wskazuje na istotne zmiany, jakie zaszły w okresie realizacji projektów rewitalizacyjnych w ramach RPO WK-P 2014-2020. Przede wszystkim, w analizowanym okresie bardzo wyraźnie poprawiła się sytuacja na rynku pracy. W całym regionie, udział zarejestrowanych bezrobotnych w relacji do liczby osób w wieku produkcyjnym obniżył się z 8,2% w 2015 r. do 5,1% w 2021 r., co oznacza spadek aż o 3,1 p.p. Ogółem, liczba zarejestrowanych bezrobotnych zmniejszyła się w regionie o 42%, ze 107,2 tys. do 61,2 tys. osób.

Tak znacząca poprawa sytuacji na rynku pracy przełożyła się na istotne zmniejszenie populacji osób wymagających wsparcia ze strony ośrodków pomocy społecznej. Liczba osób korzystających z pomocy społecznej w regionie spadła aż o 44%, z 201,5 tys. osób do 112,5 tys. osób. Taka poprawa wynikała niemal wyłącznie z poprawy sytuacji materialnej mieszkańców, w wyniku której liczba osób korzystających z pomocy społecznej, znajdujących się poniżej kryterium dochodowego, spadła ponad 2-krotnie.

W przypadku innych wskaźników, obserwowane zmiany nie były aż tak znaczące. W szczególności, nie obserwowano praktycznie żadnej poprawy w zakresie dynamiki powstawania nowych przedsiębiorstw w regionie. W pewnym stopniu wzrosła dostępność usług opieki przedszkolnej.

Zmiany obserwowane na poziomie całego regionu w przeważającej części dotyczą gmin objętych programami rewitalizacji, jako że przyjęto ich aż 127 gmin spośród 144 gmin regionu, zamieszkałych przez 93% mieszkańców. Jednocześnie, analiza różnic między gminami objętymi programami rewitalizacji i pozostałymi gminami nie daje jednoznacznych wyników, a sytuacja jest inna w zależności od analizowanego obszaru i wskaźnika. W gminach objętych programami rewitalizacji, nastąpiła większa poprawa m.in. wskaźników dotyczących bezrobocia czy udziału dzieci w wychowaniu przedszkolnym. Z kolei w pozostałych gminach, silniej spadły wskaźniki dotyczące korzystania z pomocy społecznej, nastąpiła również wyraźna poprawa w dynamice tworzenia nowych przedsiębiorstw.

Warto przy tym zaznaczyć, że potencjalny wpływ działań rewitalizacyjnych na zmianę wskaźników społeczno-gospodarczych na poziomie całych gmin nie mógł być znaczący. Wynika to przede wszystkim z punktowego charakteru większości projektów rewitalizacyjnych, przesunięcia czasowego (w wielu przypadkach część społeczna nie została jeszcze zakończona, a prezentowane dane statystyczne kończą się na roku 2021), a także z czynników zewnętrznych mających kluczowy wpływ na obserwowane zmiany (w tym bardzo silna poprawa sytuacji na rynku pracy w skutek przyspieszonego wzrostu gospodarczego).

Jakość życia w gminach województwa kujawsko-pomorskiego to wynik oddziaływania wielu czynników. Jednym z nich jest intensywność i kierunek zmian, jakie zaszły na przestrzeni lat. Tylko za część z tych zmian odpowiadają projekty rewitalizacyjne. Działania realizowane w ramach programów rewitalizacji stanowiły tylko uzupełnienie polityki rozwoju wdrażanej przez gminy. Przedstawiciele samorządów ocenili bardzo pozytywnie rozwój infrastruktury i dostępności usług, jakie zaszły w ostatnich 8 latach. Ich zdaniem wyraźna poprawa powinna zostać odnotowana w każdej z analizowanych kategorii. Mieszkańcy jednak nie potwierdzają optymizmu przedstawicieli samorządów. Zdaniem osób z mniejszych miejscowości, w wielu z nich pogorszyła się dostępność oferty kulturalnej. Mieszkańcy często wskazali też w ankiecie, że pogorszyła się oferta skierowana do osób z niepełnosprawnościami. Wśród dobrych ocen należy wyróżnić poprawę w zakresie możliwości spędzania wolnego czasu przez dzieci i młodzież zarówno w największych miastach, jak i na wsiach. Najwięcej pozytywnych zmian dostrzegają osoby mieszkające w miastach na prawach powiatu.

Lokalny i punktowy charakter działań rewitalizacyjnych, wynikający poniekąd z koncentracji działań na obszarze rewitalizacji, ogranicza wpływ projektów obserwowany na poziomie całej gminy, choć poprawa na obszarze rewitalizacji niewątpliwie oddziaływała na pozostałą część gminy. Nie można jednak uznać procesów rewitalizacyjnych za główny czynnik odpowiadający za ocenione wyżej zmiany. Mimo tych ograniczeń, mieszkańcy biorący udział w badaniu nie tylko o projektach słyszeli, ale i z nich korzystali. Badani oceniają wysoko wpływ prowadzonych działań na ogół mieszkańców swojej miejscowości lub gminy, a szczególnie na grupy, dla których działania te były przeznaczone (np. osoby z niepełnosprawnościami, seniorzy, osoby młode i zagrożone wykluczeniem społecznym). Połowa mieszkańców terenów poza głównymi miastami regionu zna kogoś, na kogo podjęte działania miały istotny wpływ. Tak więc można stwierdzić, że faktycznie realizowane projekty miały duże znaczenie dla społeczności lokalnych. Dodatkowo, należy oczekiwać, że z czasem ten wpływ będzie się zwiększał. Z uwagi na fakt, że część projektów infrastrukturalnych jest jeszcze w fazie realizacji, a inne niedawno się zakończyły, dopiero zostaną uruchomione działania mające na celu wykorzystanie zrewitalizowanej infrastruktury.

Szereg przykładów na to jak zrealizowane projekty wpłynęły na sytuację mieszkańców, dostarczają analizy w ramach studiów przypadku. Identyfikuje się wśród nich efekty w postaci poprawy zdrowia części mieszkańców wsi dzięki realizowanym zajęciom aktywności fizycznej oraz spotkań z dietetykiem. Wiele działań przełożyło się na zintegrowanie mieszkańców. Część projektów przyczyniła się do uzyskania pomocy w nauce dla młodzieży

zagrożonej wykluczeniem społecznym dzięki zorganizowaniu dla nich dodatkowych zajęć i wsparcia psychologicznego. Elastyczne podejście do realizacji działań „miękkich” pomogło w integracji uchodźców wojennych z Ukrainy. Duże znaczenie dla jakości życia miały działania prowadzące do powstania nowych miejsc z ofertą skierowaną do dzieci i młodzieży i inicjowanie działalności Klubów Seniora. Oceniając oddziaływanie projektów rewitalizacyjnych należy zastrzec, że ich wymiar społeczny ma zasięg lokalny, często ograniczony do kilkunastu czy kilkudziesięciu osób. Trudno wskazać na bezpośrednie oddziaływanie projektów na poziom ubóstwa, mimo składania takich deklaracji przez Beneficjentów we wnioskach o dofinansowanie. Pośrednio może się uda taki efekt osiągnąć, ale w indywidualnych przypadkach i raczej w dłuższej perspektywie czasowej.

Obecnie przeważająca część gmin zrealizowała większość swoich planów, zapisanych w programach rewitalizacji. Plany gmin na najbliższe lata pokazują, że to głównie w miastach będą realizowane kolejne przedsięwzięcia na obecnie wyznaczonym obszarze rewitalizacji. W przypadku terenów wiejskich i wiejsko-miejskich decyzja w większości jeszcze nie zapadła.

Późne wdrażanie projektów rewitalizacyjnych i opóźnienia wynikające m.in. z pandemii COVID-19 sprawiły, że nie zawsze udało się realizować wszystkie założenia, zwłaszcza związane z wykorzystaniem rewitalizowanej infrastruktury na działania społeczne. Warto w nowej perspektywie przewidzieć wsparcie dla projektów „miękkich”, które miałyby być realizowane na infrastrukturze wspartej w ramach działań rewitalizacyjnych finansowanych ze środków RPO WK-P 2014-2020.

Wciąż na wysokiej pozycji w rankingu potrzeb znajduje się infrastruktura dla osób z niepełnosprawnościami. Nieco mniejsze są potrzeby związane z inwestycjami w infrastrukturę skierowaną do dzieci i młodzieży, seniorów czy placówek kultury. Na końcu listy priorytetów znalazły się parki, skwery i inne tereny wspólne. Warto jednak zaznaczyć, że nawet inwestycje w te kategorie miejsc, które zanotowały najniższe wskazania, także są potrzebne, choć nie są priorytetowe, a potrzeby są silnie zróżnicowane na poziomie lokalnym.

Ważnym aspektem wsparcia w kolejnej perspektywie finansowej powinno być rozszerzenie katalogu uczestników projektów poza osoby zagrożone wykluczeniem społecznym. Takie kryterium, obowiązujące w okresie wdrażania 2014-2020 prowadziło do sztucznych podziałów i stygmatyzacji uczestników.

Wnioski i rekomendacje

W ramach RPO WK-P 2014-2020 wsparto wiele projektów infrastrukturalnych, tworzących dobre warunki dla realizacji działań „miękkich” nakierowanych na rozwiązywanie problemów lokalnych społeczności. Jednak dla zapewnienia efektów społecznych wsparcia konieczne jest aktywne wykorzystywanie powstałej infrastruktury oraz przygotowanie na jej bazie oferty dla mieszkańców. W kolejnej perspektywie warto premiować projekty „miękkie”, które będą

realizowane z wykorzystaniem infrastruktury wspartej w ramach działań rewitalizacyjnych z RPO WK-P 2014-2020.

Założenia prowadzenia przedsięwzięć rewitalizacyjnych w ramach RPO WK-P 2014-2020 były dosyć skomplikowane i wymagały dużych nakładów pracy w przygotowaniu programów rewitalizacji. Były one szczególnie dużym wyzwaniem dla samorządów wiejskich o mniejszym potencjale administracyjnym. Dlatego za słuszne należy uznać odejście w programie Fundusze Europejskie dla Kujawsko-Pomorskiego na lata 2021-2027 (dalej FEKP 2021-2027) od wymogu tworzenia programów rewitalizacji na obszarach wiejskich i w małych miastach, na rzecz wspierania tam działań związanych z odnową przestrzeni publicznych. Jednocześnie na tyle, na ile pozwalają na to przepisy, warto dążyć do uproszczenia mechanizmów wsparcia działań rewitalizacyjnych w 5 miastach, w których będą one wspierane w FEKP 2021-2027.

Projekty „miękkie” zgłaszane do programów rewitalizacji opracowywane są pod kątem aktualnych problemów i potrzeb grup z obszarów problemowych oraz możliwości i potencjału podmiotów, które mają je zrealizować. Istotny odstęp w czasie pomiędzy momentem diagnozowania potrzeb i opracowania założeń projektów „miękkich”, a momentem ich faktycznej realizacji wpływa negatywnie na trafność wsparcia oraz możliwość przeprowadzenia założonych działań. Dlatego w programie perspektywy finansowej 2021-2027 należy dążyć do jak najszybszego uruchomienia naborów na realizację projektów „miękkich”.

Dyskusyjne jest obejmowanie projektami rewitalizacyjnymi jedynie osób wykluczonych społecznie. Powoduje to pewną stygmatyzację uczestników i uniemożliwia udział np. dzieci z rodzin niezamożnych, ale niekwalifikujących się do wsparcia, powodując niepotrzebne napięcia w lokalnej społeczności. W FEKP 2021-2027 należy dopuścić, aby obok osób wykluczonych społecznie (na których nadal powinna się koncentrować interwencja), do objęcia działaniami aktywizacyjnymi dopuścić również pozostałych mieszkańców obszarów objętych wsparciem. Takie podejście powinno znaleźć zastosowanie przynajmniej w odniesieniu do projektów skierowanych do dzieci i młodzieży.

W ramach wspierania inwestycji rewitalizacyjnych w FEKP 2021-2027 należy dążyć do tego, aby w ramach projektów inwestycyjnych uwzględniać rozwiązania proekologiczne (m.in. zwiększające powierzchnie biologicznie czynną, wprowadzające rozwiązania energooszczędne i zasobooszczędne).

SUMMARY

Objectives of the study

The main objective of the study, the results of which are presented in this report, was to analyse and *determine the impact of revitalisation projects carried out/implemented under ROP Kujawy-Pomerania Province (in Polish: RPO WK-P) 2014-2020 on the quality of life of residents (e.g. in the economic, cultural, infrastructural and environmental context), and also on the level of social inclusion and reduction of poverty of the inhabitants of the communes of the Kujawy-Pomerania Province*. The main objective was achieved by answering 6 research questions concerning: reconstructing the course of the revitalisation process in the communes (gminas) of the Kujawy-Pomerania Province (1); evaluating the level of implementation of revitalisation activities in the context of achieving the objectives of RPO WK-P 2014-2020 (2); the impact of activities undertaken in the programme on the quality of life of residents, the level of social inclusion and poverty reduction (3); changes in the socio-economic situation in the communes covered by the support (4); identification of revitalisation activities that should be implemented in the financial perspective 2021-2027 (5); and the legitimacy of engaging in the process revitalisation of entities other than local government units (6).

The study used a wide catalogue of data sources and research methods. The starting point for the work was the analysis of existing data, in particular communal and local revitalisation programmes and reports on their implementation. All GPR/LPR (commune/gmina revitalisation programmes and local revitalisation programmes) implementation reports available to us, monitoring the progress of the implementation of 101 out of 127 programmes, were analysed. An important source of contextual data was the available statistical data describing the socio-economic situation in the communes of the Kujawy-Pomerania Province.

Due to the limitations of statistical data, field research also played an important role in this study. They covered the inhabitants of the communes where revitalisation activities were carried out. This group was covered by a survey conducted using the CATI technique. Representatives of local government units, in turn, were included in a survey conducted using the CAWI technique. As part of the evaluation, we also conducted a number of individual interviews as well as dyads and triads. They included representatives of the Managing Authority, beneficiaries and experts in the area of revitalisation. An important source of information on the implemented projects and their impact on the life of local communities were case studies, as part of which we visited locations supported under ROP Kujawy-Pomerania Province 2014-2020 and talked to beneficiaries about how to use them.

Research results

The revitalisation process in the communes of the Kujawy-Pomerania Province started relatively late due to the late acceptance of individual GPR/LPR programmes being the basic

condition for applying for support under the revitalisation activities of ROP WK-P 2014-2020. These delays were due to late adoption of the act on revitalisation (adopted in October 2015) and demanding - especially for small communes with less administrative potential - *Principles of programming revitalisation projects*. Some of the communes sometimes even had to revise the prepared revitalisation programmes several times. As a consequence, the first such documents were approved in 2017, and over a third in 2019 and later. This, in turn, translated into a late start of recruitment. The first of them were announced in 2017 and 2018.

The late start of the implementation of infrastructural projects translated into delays in the implementation of soft projects (financed from the ESF or other sources), which were to be an appropriate tool of the revitalisation policy (infrastructure projects were to be only a necessary supplement to soft measures). The implementation of some social projects was postponed until new sources of funding were found, as ESF funds were often no longer available. However, some projects included in revitalisation programmes were abandoned, in particular when foundations or other entities unrelated to the local government were to be responsible for their implementation. The delay in the implementation of projects planned in 2015 also had other consequences. Between the moment of diagnosing the crisis situation in the commune and the moment when it was possible to implement a soft project, there was often a significant change in the situation of the target groups. This often made it very difficult to achieve the assumed goals. During this period, there were significant improvements of the situation on the labour market, which reduced the population of the unemployed and those at risk of social exclusion, to whom the projects were to be addressed.

The ROP WK-P 2014-2020 provides for three instruments dedicated to the implementation of infrastructural projects as part of revitalisation activities. They were implemented under Measure 6.2 Revitalisation of urban areas and their functional areas, Sub-measure 6.4.1 Revitalisation of urban areas and their functional areas under ITI (both measures implemented under investment priority 9b) and Measure 7.1 Community-Led Local Development (as part of projects of the first type). In turn, in the case of support from the ESF, the main tool for the implementation of revitalisation projects was the intervention under Axes 8, 9 and 11. Whilst none of the measures in these axes was dedicated solely to revitalisation projects.

5 indicators are used to monitor the objectives assigned to both measures implemented under IP 9b. According to the available data, after the completion of all co-financed projects, the target values of 2 indicators will be achieved or significantly exceeded: *Population living in areas covered by integrated urban development strategies (CI37)* and *Open space created or rehabilitated in urban areas (CI38)* (which achieved, respectively, 142 and 364% of the targeted value). The goal of the indicator *Number of supported infrastructure facilities located in revitalised areas* (92%) will be close to being achieved. However, the targets related to the area of *public or commercial buildings built or renovated in urban areas (CI39)*

and the number of residential buildings renovated in urban areas (CI40) (which reached 78.2 and 63% of the value set for 2023, respectively) will not be met.

Under Measure 7.1, one product indicator is directly dedicated to revitalisation projects. It concerns the number of supported infrastructure facilities located in revitalised areas. According to the provisions of the ROP WK-P 2014-2020, in 2023 it should reach the value of 342 items. Within the projects implemented so far, its value is 309 (90% of the target value). Taking into account the investments still in progress, the final goal of the programme will be exceeded, finally reaching 393 units, i.e. 115% percent.

As no objectives dedicated to the implementation of revitalisation projects have been set within the axes implemented from the ESF funds, it is impossible to assess the degree of implementation of the programme objectives in relation to soft support.

The analysis of socio-economic indicators at the level of entire communes indicates significant changes that occurred during the implementation of revitalisation projects under ROP WK-P 2014-2020. First of all, the situation on the labour market improved significantly over the analysed period. In the entire region, the share of the registered unemployed in relation to the number of people of working age decreased from 8.2% in 2015 to 5.1% in 2021, which means a decrease by as much as 3.1 p.p. Overall, the number of registered unemployed will decrease increased in the region by 42%, from 107.2 thousand down to 61.2 thousand people.

Such a significant improvement of the situation on the labour market translated into a significant reduction in the population of people requiring support from social welfare centres. The number of people using social assistance in the region decreased by as much as 44%, from 201.5 thousand to 112.5 thousand people. Such an improvement resulted almost exclusively from the improvement in the financial situation of the inhabitants, as a result of which the number of people receiving social assistance who were not meeting the income criterion dropped more than twice.

In the case of other indicators, the observed changes were not so significant. In particular, there was virtually no improvement in the dynamics of establishing new enterprises in the region. The availability of pre-school care services has increased to some extent.

The changes observed at the level of the entire region mostly concern communes covered by revitalisation programmes, since as many as 127 communes out of 144 communes in the region, inhabited by 93% of the population, have adopted them. At the same time, the analysis of differences between communes covered by revitalisation programmes and other communes does not yield unambiguous results, and the situation is different depending on the analysed area and applied indicator. In communes covered by revitalisation programmes, there was a greater improvement, e.g. with respect to indicators concerning unemployment rates or children's participation in pre-school education. On the other hand, in the remaining communes, the indicators related to the use of social assistance decreased

more strongly, and there was also a clear improvement in the dynamics of creating new enterprises.

Also, it is worth noting that the potential impact of revitalisation activities on the change of socio-economic indicators at the level of entire communes could not be significant. This is mainly due to the point nature of most revitalisation projects, the time shift (in many cases the social part has not yet been completed, and the presented statistical data end in 2021), as well as external factors having a key impact on the observed changes (including very strong improvement of the situation on the labour market as a result of accelerated economic growth).

The quality of life in the communes of the Kujawy-Pomerania Province is the result of the impact of many factors. One of them is the intensity and direction of changes that have taken place over the years. Revitalisation projects are responsible for only some of these changes. The activities carried out under the revitalisation programmes were only a supplement to the development policy implemented by the communes. Representatives of local governments assessed very positively the development of infrastructure and the availability of services that have taken place in the last 8 years. In their opinion, a clear improvement should be duly registered in each of the analysed categories. However, residents do not confirm the optimism of representatives of local governments. According to people from smaller towns, the accessibility of the cultural offer has deteriorated in many of them. Residents also often indicated in the survey that the offer addressed to people with disabilities has deteriorated. Among the positive assessments, the improvement in leisure time opportunities for children and young people, both in the largest cities and in rural areas, should be distinguished. People living in cities with poviat rights notice the most positive changes.

The local and point nature of revitalisation activities, resulting to some extent from the concentration of activities in the revitalisation area, limits the impact of projects on entire communes, although the improvement in the revitalisation area undoubtedly affected the rest of the commune. However, revitalisation processes cannot be regarded as the main factor responsible for the above-assessed changes. Despite these limitations, the residents participating in the survey not only heard about the projects, but also took advantage of their offer. The respondents highly assess the impact of the activities carried out on the inhabitants of their town or commune in general, and in particular on the groups for which these activities were intended (e.g. people with disabilities, seniors, young people and people at risk of social exclusion). Half of the inhabitants of areas outside the main cities of the region know someone who was significantly impacted by the actions taken. Thus, it can be concluded that the actually implemented projects were of great importance for local communities. In addition, it is expected that this impact will increase over time. Due to the fact that some infrastructural projects are still in the implementation phase, and others have recently been completed, actions aimed at using the revitalised infrastructure are still to be launched.

A number of examples of how the implemented projects influenced the situation of residents are provided by case studies. Among them, effects are identified in the form of improving the health condition of some rural residents thanks to physical activity classes and meetings with a dietician. Many activities translated into the integration of the inhabitants. Some of the projects contributed to obtaining help in learning for young people threatened with social exclusion, by organising additional classes and psychological support for them. A flexible approach to the implementation of soft activities helped in the integration of war refugees from Ukraine. The activities leading to the creation of new places with an offer addressed to children and youth and the initiation of activities of Senior Clubs were of great importance for the quality of life. When assessing the impact of revitalisation projects, it should be noted that their social dimension is local, often limited to a dozen or so people. It is difficult to indicate the direct impact of the projects on the level of poverty, despite such declarations made by Beneficiaries in applications for co-financing. Indirectly, it may be possible to achieve such an effect, but with respect to individual cases and rather in the longer term.

At present, the majority of communes have implemented most of their plans included in the revitalisation programmes. The plans of the communes for the coming years show that it is mainly in the cities that the next projects in the currently designated revitalisation area will be implemented. In the case of rural and rural-urban areas, the majority of decisions have not yet been made.

Due to late implementation of revitalisation projects and delays resulting from e.g. the COVID-19 pandemic, it was not always possible to implement all assumptions, especially those related to the application of revitalised infrastructure for social activities. In the new perspective, it is worth providing support for soft projects that would be implemented on the infrastructure supported as part of revitalisation activities under ROP WK-P 2014-2020.

Both the state of the current infrastructure and the availability of services translate into investment needs aimed at improving the quality of life of the commune's inhabitants. Both residents and local governments identify the greatest needs in those areas that were not covered by revitalisation projects, i.e. health care infrastructure and roads. Financing of these areas should be provided under the FEdKP 2021-2027 (Regional Programme European Funds for Kujawy and Pomerania 2021-2027), but not necessarily from the revitalisation funds pool. Rewarding such investments in revitalised or degraded areas remains to be considered.

Infrastructure for people with disabilities is still high in the ranking of needs. Slightly smaller are the needs related to investments in infrastructure aimed at children and youth, seniors or cultural institutions. At the end of the list of priorities were parks, squares and other common areas. It is worth noting, however, that even investments in those categories of places with the lowest indications are also needed, although they are not a priority, and the needs are strongly differentiated depending on the local level.

An important aspect of support in the next financial perspective should be the extension of the catalogue of project participants beyond persons at risk of social exclusion. Such a criterion, applicable in the 2014-2020 implementation period, led to artificial divisions and stigmatisation of participants.

Conclusions and recommendations

Under the ROP Kujawy-Pomerania Province 2014-2020, support was granted to many infrastructural projects that create good conditions for the implementation of soft measures aimed at solving the problems of local communities. However, in order to ensure the social effects of the support, it is necessary to actively use the existing infrastructure and prepare an offer for the residents based on it. In the next perspective, it is worth rewarding soft projects that will be implemented with the use of infrastructure supported as part of revitalisation activities under ROP WK-P 2014-2020.

The assumptions for conducting revitalisation projects under ROP WK-P 2014-2020 were quite complicated and required a lot of work in the preparation of revitalisation programmes. They were a particularly big challenge for rural self-governments with less administrative capacity. Therefore, it should be considered appropriate to abandon the requirement in the FEdKP 2021-2027 to create revitalisation programmes in rural areas and small towns in favour of supporting activities related to the renewal of public spaces there. At the same time, as far as the regulations allow, it is worth striving to simplify the mechanisms for supporting revitalisation activities in the 5 cities where they will be supported under the FEdKP 2021-2027.

Soft projects submitted to revitalisation programmes are developed in terms of current problems and needs of groups from problem areas as well as the capabilities and potential of entities that are to implement them. A significant gap in time between the moment of diagnosing needs and developing assumptions for soft projects, and the moment of their actual implementation has a negative impact on the accuracy of support and the possibility of carrying out the assumed actions. Therefore, in the programme of the financial perspective 2021-2027, efforts should be made to launch calls for proposals for the implementation of soft projects as soon as possible.

Covering exclusively socially excluded people with revitalisation projects remains debatable. This causes some stigmatisation of the participants and prevents the participation of, for example, children from poor families, but not eligible for support, causing unnecessary tension in the local community. In the FEdKP 2021-2027, it should be allowed that, apart from socially excluded people (on whom the intervention should continue to focus), other residents of the areas covered by the support should also be allowed to benefit from activation activities. Such an approach should be applied at least to projects aimed at children and youth.

As part of supporting revitalisation investments in the FEdKP 2021-2027, efforts should be made to include pro-ecological solutions in investment projects (e.g. increasing the biologically active area, introducing energy- and resource-saving solutions).

WYKAZ SKRÓTÓW

SKRÓT	ROZWINIĘCIE
CATI	Computer Assisted Telephone Interview (ankieta telefoniczna)
CAWI	Computer Assisted Web Interview (ankieta on-line)
CI	common indicator (wskaźnik z listy wskaźników wspólnych)
Dz./Pod.	Działanie/Poddziałanie
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
FEKP 2021-2027	Program Fundusze Europejskie dla Kujawsko-Pomorskiego na lata 2021-2027
FIO	Funduszu Inicjatyw Obywatelskich
FS	Fundusz Spójności
GPR	Gminny Program Rewitalizacji
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IDI	Individual in-Depth Interview (indywidualny wywiad pogłębiony)
IZ FEKP	Instytucja Zarządzająca Programem Fundusze Europejskie dla Kujawsko-Pomorskiego na lata 2021-2027
JST	Jednostka samorządu terytorialnego
KE	Komisja Europejska
LGD	Lokalna Grupa Działania
LPR	Lokalny Program Rewitalizacji
LSR	Lokalna Strategia Rozwoju
NGO	Organizacja pozarządowa
OZE	Odnawialne źródła energii
PFRON	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
POWER	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój
PR	Program Rewitalizacji
PROW	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich

RPO WK-P 2014-2020	REGON	Krajowy Rejestr Urzędowy Podmiotów Gospodarki Narodowej
	RLKS	Rozwój lokalny kierowany przez społeczność
	RPO	Regionalny Program Operacyjny
	RPO WK-P 2014-2020	Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2014-2020
	SL2014	Centralny system teleinformatyczny
	SzOOP	Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych
	TDI	Telephone in-Depth Interview (telefoniczny wywiad pogłębiony)
	TIK	Technologie informacyjno-komunikacyjne
	UMWK-P	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego
	WFOŚiGW	Wojewódzki Fundusz Ochrony środowiska i Gospodarki Wodnej
	ZIT	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne

1 WPROWADZENIE

Założenia badania

Niniejszy raport stanowi podsumowanie prac badawczych, których celem była analiza oraz *określenie wpływu projektów rewitalizacyjnych realizowanych/ zrealizowanych w ramach RPO WK-P 2014-2020 na jakość życia mieszkańców (m.in. w kontekście gospodarczym, kulturowym, infrastrukturalnym i środowiskowym), a także na poziom włączenia społecznego i ograniczenia ubóstwa mieszkańców gmin województwa kujawsko-pomorskiego*. Realizacji celu głównego badania służyły analizy w ramach 3 obszarów badawczych:

1. *Charakterystyka zasad prowadzenia rewitalizacji w województwie kujawsko-pomorskim oraz obszarów objętych rewitalizacją w ramach RPO WK-P 2014-2020.*
2. *Analiza udzielonego wsparcia w zakresie działań rewitalizacyjnych podejmowanych w ramach RPO WK-P 2014-2020.*
3. *Ocena wpływu działań rewitalizacyjnych na jakość życia, poziom włączenia społecznego i ograniczenie ubóstwa mieszkańców gmin województwa kujawsko-pomorskiego.*

Badanie to przeprowadzono w okresie sierpień-listopad 2022, w momencie w którym większość projektów infrastrukturalnych wspartych w obszarze rewitalizacji została niedawno zakończona lub, których realizacja dopiero zbliżała się do końca.

W badaniu wykorzystano szeroki katalog źródeł danych i metod badawczych. Punktem wyjścia do prowadzonych prac była analiza danych zastanych, w szczególności gminnych i lokalnych programów rewitalizacji oraz sprawozdań z ich realizacji. Analizie poddane zostały wszystkie udostępnione nam sprawozdania z realizacji GPR/LPR, monitorujące postęp realizacji 101 ze 127 programów. Istotnym źródłem danych kontekstowych były dostępne dane statystyczne opisujące sytuację społeczno-gospodarczą w gminach województwa kujawsko-pomorskiego.

Z uwagi na ograniczenia danych statystycznych, istotną rolę w tym badaniu odegrały również badania terenowe. Objęci nimi zostali mieszkańcy gmin na terenie, których prowadzono działania rewitalizacyjne. Grupa ta objęta została badaniem ankietowym przeprowadzonym techniką CATI, łącznie w badaniu wzięło udział 1021 osób. Przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego objęci z kolei zostali badaniem ankietowym prowadzonym techniką CAWI, do badania zakwalifikowanych zostało 78 ankiet. W ramach ewaluacji przeprowadziliśmy również szereg wywiadów indywidualnych oraz diad. Objęły one przedstawicieli IZ i ZIT (łącznie 8 wywiadów), ekspertów ds. rewitalizacji (3), LGD (2), przedstawicieli sektora kultury (2), NGO (2) oraz sektora mieszkaniowego (2). Istotnym źródłem informacji na temat realizowanych projektów oraz ich wpływu na życie lokalnych społeczności były studia przypadków, w ramach których odwiedziliśmy miejsca wsparte w ramach RPO WK-P 2014-2020 i rozmawialiśmy z beneficjentami na temat sposobów ich wykorzystania. W ramach badania przygotowaliśmy 10 studiów przypadków.

Struktura raportu

Raport rozpoczynamy od przedstawienia kluczowych zasad prowadzenia przedsięwzięć rewitalizacyjnych w województwie kujawsko-pomorskim w okresie wdrażania programu regionalnego na lata 2014-2020 oraz podstawowych informacji o gminnych i lokalnych programach rewitalizacyjnych obowiązujących w tej perspektywie. Zwracamy przy tym uwagę na konsekwencje przyjętego podejścia dla wdrażania wsparcia rewitalizacji w RPO WK-P 2014-2020.

W kolejnym rozdziale prezentujemy informacje na temat skali i zakresu wsparcia działań rewitalizacyjnych w ramach RPO WK-P 2014-2020. Następny rozdział zawiera informacje na temat zmiany sytuacji społeczno-gospodarczej na poziomie gmin objętych programami rewitalizacji. Zmiany te oceniamy zarówno przez pryzmat dostępnych danych ze statystyki publicznej, jak i subiektywnych opinii mieszkańców i przedstawicieli JST. Ostatnia część tego rozdziału poświęcona jest podsumowaniu dalszych potrzeb w obszarze rewitalizacji.

Kolejny rozdział raportu poświęcony jest przytoczeniu głównych wniosków dla perspektywy finansowej 2021-2027. Na bazie doświadczeń z obecnego okresu programowania oraz wniosków z wywiadów z ekspertami do spraw rewitalizacji wskazujemy na co należy zwrócić uwagę w kolejnym programie regionalnym. Raport zamyka rozdział, w którym w syntetycznej formie prezentujemy odpowiedzi na wszystkie pytania badawcze z niniejszej ewaluacji.

2 ZASADY PROWADZENIA PRZEDSIĘWZIĘĆ REWITALIZACYJNYCH W WOJEWÓDZTWIE KUJAWSKO-POMORSKIM

2.1 ZAŁOŻENIA WSPARCIA REWITALIZACJI W WOJEWÓDZTWIE KUJAWSKO-POMORSKIM W PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ 2014-2020

W Strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do 2020 roku – Plan modernizacji 2020+ (dalej Strategii 2020+)¹ w ramach celu strategicznego aktywne społeczeństwo i sprawne usługi, wskazano, że mimo prowadzonych w minionych latach działań rewitalizacyjnych, w miastach nadal występują duże potrzeby w zakresie odnowy obszarów, na których ma miejsce nadmierna koncentracja negatywnych zjawisk². Uzasadniało to potrzebę kontynuacji procesów rewitalizacji, włączając w nie nie tylko obszary miejskie i ich mieszkańców, ale również społeczności wiejskie.

Na potrzebę prowadzenia działań rewitalizacyjnych – jako jednego z narzędzi służących poprawie konkurencyjności województwa i wykorzystania potencjałów rozwojowych miast – wskazano również w przyjętych w 2013 r. *Założeniach polityki terytorialnej województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2014-2020*³.

Głównym źródłem finansowania tych działań miał być Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020. Uwzględniając wytyczne krajowe⁴ oraz doświadczenia z perspektywy finansowej 2007-2013⁵ obok założeń wsparcia w programie regionalnym, przygotowano szczegółowe wytyczne dotyczące zasad programowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych, które mogły ubiegać się o środki w ramach RPO WK-P 2014-2020⁶. Zgodnie z tym dokumentem w ramach RPO WK-P 2014-2020 o

¹ 21 grudnia 2020 r. Sejmik Województwa Kujawsko-Pomorskiego przyjął nową *Strategię rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do 2030 roku – Strategia Przyspieszenia 2030+*.

² Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do 2020 roku – Plan modernizacji 2020+, Toruń 2013, s.40

³ Założenia polityki terytorialnej województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2014-2020, przyjęte uchwałą Nr 43/1605/13 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 30 października 2013 r.

⁴ Ustawę z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2018 r. poz. 1398), Krajową Politykę Miejską 2023, przyjętą przez Radę Ministrów 20 października 2015 r., Ustawę z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2018 r. poz. 1431 ze zm.) oraz Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020, zatwierdzonych przez Ministra Rozwoju z 2 sierpnia 2016 r.

⁵ Ewaluacja wpływu projektów rewitalizacyjnych realizowanych w ramach RPO WK-P na lata 2007-2013 na poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej obszarów objętych rewitalizacją z 2013 r. zleconego przez Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu.

⁶ Założenia te określał załącznik nr 10 do SZOOP RPO WK-P Zasady programowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych w celu ubiegania się o środki finansowe w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020.

wsparcie mogły się ubiegać jedynie te projekty, które do końca 2023 r. doprowadzą do osiągnięcia przynajmniej jednego z poniższych efektów:

1. wzrostu aktywności społecznej i ożywienia społecznego,
2. zmniejszenia poziomu ubóstwa i wykluczenia społecznego, w tym poprzez poprawę warunków uczestnictwa osób w trudnej sytuacji w życiu społecznym i gospodarczym,
3. wzrostu zatrudnienia,
4. ożywienia gospodarczego i wzrostu potencjału gospodarczego⁷.

Autorzy wspomnianych zasad podkreślali, że *najistotniejszy jest pozytywny efekt społeczny rewitalizacji*⁸ i to jemu podporządkowana ma być realizacja działań infrastrukturalnych, które powinny być narzędziem dla niwelowania negatywnych zjawisk społecznych. Natomiast punktem wyjścia dla programowania procesów rewitalizacyjnych stać się miały działania „miękkie”, nastawione *na zmniejszenie lub likwidację negatywnych zjawisk społecznych, występujących na danym obszarze*. Dlatego wiodącym funduszem dla realizacji działań rewitalizacyjnych powinien być EFS⁹, w szczególności działania nastawione na ożywienie społeczne, gospodarcze, likwidację lub zmniejszenie skali ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz spadek poziomu bezrobocia, w ramach następujących działań:

- Działanie 8.1 Podniesienie aktywności zawodowej osób bezrobotnych poprzez działania powiatowych urzędów pracy
- Poddziałanie 8.2.1 Wsparcie na rzecz podniesienia poziomu aktywności zawodowej osób pozostających bez zatrudnienia
- Działanie 8.3 Wsparcie przedsiębiorczości i samozatrudnienia w regionie
- Poddziałanie 9.1.1 Aktywne włączenie społeczne w ramach ZIT,
- Poddziałanie 9.1.2 Rozwój usług opiekuńczych w ramach ZIT,
- Poddziałanie 9.2.1 Aktywne włączenie społeczne,
- Poddziałanie 9.3.2 Rozwój usług społecznych,
- Działanie 11.1 Włączenie społeczne na obszarach objętych LSR.

Warto zaznaczyć, że powyższe (pod)działania nie były dedykowane obszarom rewitalizowanym, a rozwiązywaniu problemów, które występują m.in. na tych terenach. Oznacza to, że o wsparcie w ramach tych instrumentów występować mogli wszyscy potencjalni beneficjenci, a nie tylko podmioty działające na obszarach rewitalizowanych. W

⁷ Zasady programowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych ..., s. 8

⁸ Tamże.

⁹ Przy czym w trakcie wdrażania RPO WK-P 2014-2020 m.in. z uwagi na opóźnienia w uruchomieniu wsparcia na działania rewitalizacyjne oraz problemy zgłaszane przez gminy, IZ RPO WK-P 2014-2020 dopuściła, aby projekty „miękkie” realizowane były również z innych środków niż tylko EFS.

ich przypadku występowała jedynie preferencja na etapie wyboru projektów (dodatkowe punkty za realizację projektu na obszarach wpisanych do GPR/LPR).

Odrębne wsparcie dla inwestycji ujętych w programach rewitalizacji przewidziano w ramach priorytetu inwestycyjnego 9b, wdrażanego w:

- Działaniu 6.2 Rewitalizacja obszarów miejskich i ich obszarów funkcjonalnych,
- Poddziałaniu 6.4.1 Rewitalizacja obszarów miejskich i ich obszarów funkcjonalnych w ramach ZIT,

oraz priorytetu 9d, w ramach pierwszego typu projektu z Działania 7.1 Rozwój lokalny kierowany przez społeczność.

Zakres projektów infrastrukturalnych możliwych do dofinansowania był bardzo szeroki. W ramach działań finansowanych z priorytetu inwestycyjnego 9b wsparciem objęto zagospodarowanie przestrzeni publicznych, modernizacje i remonty części wspólnych budynków mieszkalnych, wsparcie infrastruktury kultury, budowę, przebudowę i rozbudowę podstawowej infrastruktury komunalnej, przebudowę i modernizację infrastruktury dróg lokalnych (wszystko to w ramach zagospodarowania przestrzeni publicznych). Z kolei wsparcie z Działania 7.1 można było wykorzystać na działania infrastrukturalne przyczyniające się do rewitalizacji społeczno-gospodarczej miejscowości wiejskich.

Co ważne, jeśli inwestycje wsparte w ramach powyższych projektów nie mogłyby uzupełniać projektów realizowanych ze środków EFS w ramach RPO WK-P 2014-2020, wówczas beneficjenci mieli możliwość zrealizować projekty „miękkie” finansowane z innych źródeł, w tym środków publicznych i prywatnych. Wymogiem koniecznym było jednak wskazanie przez beneficjenta powiązania pomiędzy projektem infrastrukturalnym, a działaniami „miękkimi” (czy to finansowanymi z RPO WK-P 2014-2020, czy z innych źródeł). Co więcej zintegrowanie i komplementarność tych działań musiała być opisana i uzasadniona przez beneficjentów.

Wdrażanie wsparcia inwestycyjnego różniło się nieco w zależności od instrumentu wsparcia. O ile w ramach Działania 6.2 i Poddziałania 6.4.1 dokonano podziału środków finansowych pomiędzy 52 miasta województwa kujawsko-pomorskiego, które to niejako warunkowały możliwości inwestycyjne miast w tym obszarze¹⁰, to w przypadku Działania 7.1 o dostępności środków na działania rewitalizacyjne decydowały zapisy poszczególnych Lokalnych Strategii Rozwoju (dalej LSR), rewitalizacja była bowiem tylko jednym z możliwych obszarów wsparcia w tym działaniu.

¹⁰ Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że inwestycje zaplanowane w programach rewitalizacji 52 miast wynikały wprost ze skali wsparcia przewidzianego dla nich w ramach Działania 6.2 i Poddziałania 6.4.1.

2.1.1 Wymagania dotyczące programów rewitalizacji

W załączniku określającym zasady programowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych wymieniono szereg szczegółowych wytycznych i cech, które muszą spełniać programy rewitalizacji. Powinny one być:

- **kompleksowe** – tj. ujmować zaplanowane działania w sposób kompleksowy, łączący projekty „miękkie” i infrastrukturalne, finansowane z różnych źródeł. Projekty te powinny być wzajemnie powiązane i zapewniać efekt synergii;
- **skoncentrowane na konkretnych terenach** wymagających rewitalizacji, przy czym dopuszczalne jest realizowanie w ramach programu rewitalizacji działań poza obszarem rewitalizacji, pod warunkiem, że służą one realizacji celów programu;
- **komplementarne:**
 - **przestrzennie** – m.in. pod względem komplementarności projektów realizowanych na i poza obszarem rewitalizacji,
 - **problemowo** – tj. uwzględniać realizację przedsięwzięć oddziałujących na kilka zidentyfikowanych problemów społecznych, gospodarczych, technicznych, przestrzenno-funkcjonalnych, czy środowiskowych,
 - **proceduralno-instytucjonalnie** – zapewniające system zarządzania programem, pozwalający na efektywne współdziałanie różnych instytucji na rzecz realizacji Programu Rewitalizacji (dalej PR),
 - **międzyokresowo** – przedsięwzięcia realizowane w perspektywie finansowej 2014-2020 powinny – o ile wcześniej podejmowane były jakieś działania – uzupełniać inicjatywy podjęte w perspektywie finansowej 2007-2013,
 - **pod względem źródeł finansowania** – projekty przewidziane do realizacji w programie rewitalizacji powinny łączyć w sobie różne źródła finansowania od wsparcia EFS i EFRR w ramach RPO WK-P 2014-2020, przez wsparcie z EFS i FS z innych programów, wykluczając jednocześnie ryzyko podwójnego dofinansowania,
- **realizujące zasadę partnerstwa i partycypacji** – pomimo tego, że program rewitalizacji opracowany jest przez samorząd gminny, powinien on być przedyskutowany i uzgodniony ze wszystkimi grupami interesariuszy, w tym szczególnie z tymi z wyznaczonego obszaru rewitalizacji.

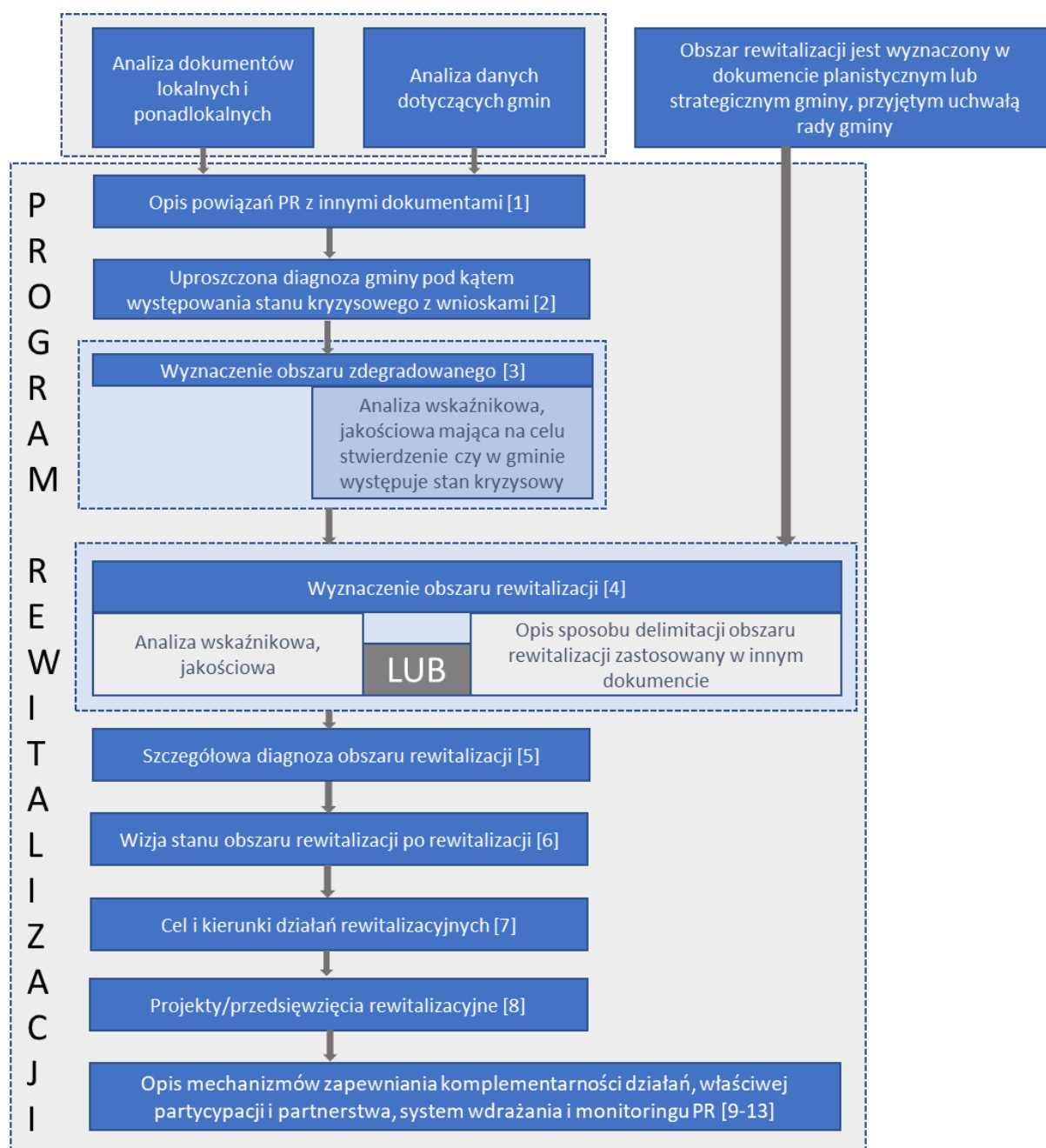
Gminy powinny być uwzględnić wyżej opisane kryteria w procesie przygotowania programu rewitalizacji. Kolejne etapy prac nad PR opisane zostały szczegółowo w *Zasadach programowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych....* Obejmowały one kilka obowiązkowych elementów, na podstawie których opracowany był program rewitalizacji:

1. Opis powiązań PR z dokumentami strategicznymi i planistycznymi.
2. Uproszczoną diagnozę gminy z wnioskami.
3. Wyodrębniony obszar zdegradowany gminy.
4. Wyodrębniony obszar rewitalizacji gminy.

5. Szczegółową diagnozę obszaru rewitalizacji – obejmującą czynniki i zjawiska kryzysowe w poszczególnych sferach: społecznej, gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej oraz technicznej.
6. Wizję stanu obszaru rewitalizacji po przeprowadzeniu rewitalizacji.
7. Cele rewitalizacji oraz odpowiadające im kierunki działań służące eliminacji lub ograniczeniu negatywnych zjawisk.
8. Listę planowanych projektów/przedsięwzięć rewitalizacyjnych.
9. Mechanizmy zapewnienia komplementarności między poszczególnymi projektami/przedsięwzięciami rewitalizacyjnymi oraz pomiędzy działaniami różnych podmiotów i funduszy na obszarze objętym PR.
10. Mechanizmy włączenia mieszkańców, przedsiębiorców oraz innych podmiotów i grup aktywnych na terenie gminy w proces rewitalizacji.
11. Szacunkowe ramy finansowe w odniesieniu do głównych i uzupełniających projektów/przedsięwzięć rewitalizacyjnych.
12. System zarządzania realizacją programu rewitalizacji.
13. System monitoringu i oceny skuteczności działań oraz system wprowadzania modyfikacji w reakcji na zmiany w otoczeniu PR.

Ramowy schemat programu rewitalizacji, uwzględniający wszystkie ww. zagadnienia zaprezentowany został w *Zasadach programowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych...* w formie widocznego na kolejnej stronie schematu.

Rysunek 2. Schemat przedstawiający logikę programowania działań rewitalizacyjnych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Zasada programowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych w celu ubiegania się o środki finansowe w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020”.

Wytyczne dotyczące wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji przygotowano z uwzględnieniem specyfiki największych miast regionu, miast małych oraz obszarów wiejskich. Specyfika ta została ujęta m.in. w ramach wskaźników służących do identyfikacji obszarów zdegradowanych w ramach poszczególnych stref/obszarów tematycznych. Listę wskaźników wybranych do ujawnienia stanu kryzysowego oraz wyznaczenia obszarów zdegradowanych i rewitalizowanych prezentujemy poniżej.

Tabela 1. Lista wskaźników służących do ujawnienia stanu kryzysowego, wykorzystanych do delimitacji obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji w PR

Strefa oddziaływania	Cechy szczególne strefy	Nazwa wskaźnika	Poziom wykorzystania wskaźnika
Społeczna	Zaawansowanie procesu starzenia się ludności	1. Udział ludności w wieku poprodukcyjnym w ludności ogółem na danym obszarze 2. Stosunek ludności w wieku poprodukcyjnym względem ludności w wieku produkcyjnym na danym obszarze	duże miasta małe miasta obszary wiejskie
	Problemy rynku pracy	3. Udział bezrobotnych w ludności w wieku produkcyjnym na danym obszarze 4. Stosunek osób bezrobotnych pozostających bez pracy 12 miesięcy i dłużej względem ludności w wieku produkcyjnym na danym obszarze 5. Udział bezrobotnych pozostających bez pracy ponad 24 miesiące w ogóle bezrobotnych na danym obszarze	duże miasta małe miasta obszary wiejskie
	Samowystarczalność ekonomiczna ludności i gospodarstw domowych	6. Udział osób w gospodarstwach domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w ludności ogółem na danym obszarze 7. Udział gospodarstw domowych-stałych beneficjentów środowiskowej pomocy społecznej w liczbie gospodarstw domowych ogółem na danym obszarze 8. Udział dzieci do lat 17, na które rodzice otrzymują zasiłek rodzinny w ogólnej liczbie dzieci w tym wieku na danym obszarze	duże miasta małe miasta obszary wiejskie
	Niezależność, samodzielność rodzin w zakresie opieki nad dziećmi	9. Udział rodzin formalnie uznanych za niezdolne do opieki nad dziećmi względem ogółu rodzin na danym obszarze	duże miasta małe miasta
	Wychowywanie i edukacja przedszkolna dzieci w wieku 3-5 lat	10. Odsetek dzieci zamieszkujących dany obszar w wieku 3-5 lat, objętych wychowaniem przedszkolnym	duże miasta małe miasta obszary wiejskie

Strefa oddziaływania	Cechy szczególne strefy	Nazwa wskaźnika	Poziom wykorzystania wskaźnika
	Skuteczność kształcenia dzieci na poziomie podstawowym Aktywność edukacyjna młodzieży w wieku 13-18 lat	11. Wynik średni sprawdzianu szóstoklasistów (w placówkach działających na danym obszarze)	duże miasta małe miasta obszary wiejskie
		12. Wynik średni egzaminu gimnazjalnego (w placówkach działających na danym obszarze)	
		13. Miejscowość należy do rejonu obsługi szkoły podstawowej lub gimnazjum o niskim poziomie kształcenia (wg kryterium szczegółowego)	małe miasta obszary wiejskie
		14. Udział młodzieży w wieku 13-18 lat kończących przedwcześnie edukację szkolną (wskaźnik należy odnieść albo do liczby młodzieży w tym wieku na danym obszarze albo do uczniów szkół działających na danym obszarze)	duże miasta
	Bezpieczeństwo funkcjonowania rodzin, porządek publiczny	15. Stosunek interwencji służb porządkowych (policji, straży) z powodu zakłócania miru domowego i porządku publicznego względem ogółu gospodarstw domowych na danym obszarze	duże miasta małe miasta obszary wiejskie
	Zagrożenie przestępczością, w tym wśród młodocianych	16. Wskaźnik przestępstw kryminalnych (popełnionych na danym obszarze) na 1000 mieszkańców	duże miasta małe miasta obszary wiejskie
		17. Stosunek wykroczeń (także przestępstw) młodzieży 13-18 lat odnotowanych przez służby porządkowe względem ogółu młodzieży w tym przedziale wieku na danym obszarze	
		18. Liczba przestępstw młodocianych (popełnionych na danym obszarze) na 1000 mieszkańców	
Gospodarcza	Klimat aktywności gospodarczej	19. Wskaźnik dynamiki liczby podmiotów gospodarczych na danym obszarze w okresie minionych 10 lat (ujawnienie tendencji regresu lub stagnacji)	duże miasta małe miasta obszary wiejskie
		20. Wskaźnik liczby zarejestrowanych podmiotów gospodarczych osób fizycznych na 100 mieszkańców w	

Strefa oddziaływania	Cechy szczególne strefy	Nazwa wskaźnika	Poziom wykorzystania wskaźnika
		wieku produkcyjnym na danym obszarze	
Przestrzenno-funkcjonalna	Sposób użytkowania terenów	21. Udział przestrzeni zdegradowanej w powierzchni ogólnej danego obszaru	duże miasta małe miasta obszary wiejskie
Środowiskowa	Przyrodnicze warunki lokalnej egzystencji	22. Udział gospodarstw domowych użytkujących tradycyjne piece na paliwa stałe, będące źródłem tzw. niskiej emisji gazów spalinowych względem ogółu gospodarstw domowych danego obszaru 23. Udział nieruchomości budowlanych zbierających ścieki sanitarne w zbiornikach wybieralnych (inaczej w szambach) względem ogółu nieruchomości danego obszaru	duże miasta małe miasta
Infrastrukturalna	Elementarne zagospodarowanie w instalacje techniczne, stan techniczny budynków	24. Udział budynków podłączonych do sieci: wodociągowej, kanalizacji sanitarnej, gazowej, (podłączonych do zbiorczej sieci ciepłowniczej, sieci teleinformatycznej itp.) względem ogółu budynków danego obszaru	duże miasta małe miasta
		25. Liczba budynków, budowli, których stan konstrukcji ogranicza lub uniemożliwia ich użytkowanie względem ogółu tych obiektów danego obszaru	duże miasta małe miasta obszary wiejskie

Źródło: Zasady programowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych w celu ubiegania się o środki finansowe w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020.

Przedstawione w tym rozdziale informacje opisują podstawowe wymagania dla programów rewitalizacji, które miały być podstawą ubiegania się o wsparcie w ramach RPO WK-P 2014-2020. Bardziej szczegółowe wytyczne znalazły się w załączniku nr 10 do SzOOP RPO WK-P na lata 2014-2020. Niemniej, nawet przybliżenie kluczowych założeń tworzenia programów rewitalizacji wskazuje na dużą złożoność tego procesu i wyzwanie przed jakim postawiono gminy z województwa kujawsko-pomorskiego. Wyzwanie o tyle duże, że przedstawiciele IZ RPO WK-P 2014-2020 weryfikowali projekty każdego z LPR/GPR, zgłaszali do niego uwagi i ponownie oceniali poprawione wersje. Wielokrotnie spotykano się również z przedstawicielami gmin, tak aby jak najlepiej przygotować ich do tworzenia programów rewitalizacji spełniających wszystkie kluczowe wymagania przed nimi postawione. Proces ten okazał się stosunkowo długi, z uwagi na potrzebę poprawiania przedkładanych dokumentów.

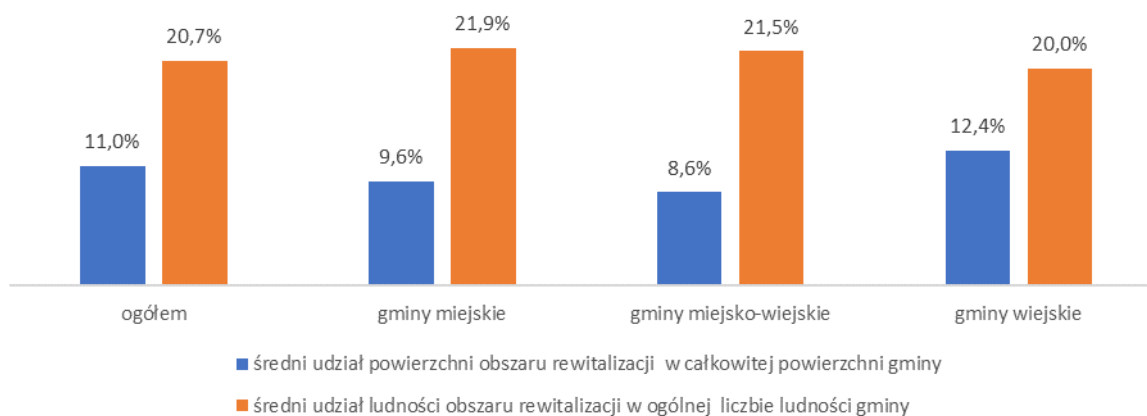
2.1.2 Podstawowe informacje o GPR i LPR obowiązujących w perspektywie finansowej 2014-2020

W województwie kujawsko-pomorskim przygotowano 127 gminnych i lokalnych programów rewitalizacji. Obejmują one 17 gmin miejskich, 34 gminy miejsko-wiejskie oraz 76 wiejskich. W aktualnie obowiązujących wersjach programów ujętych jest łącznie 1501 przedsięwzięć rewitalizacyjnych oraz 364 przedsięwzięcia uzupełniające. Przy czym analiza sprawozdań z realizacji programów rewitalizacji oraz wyników badania internetowego JST wskazuje, że przynajmniej z części pierwotnie zaplanowanych przedsięwzięć obecnie zrezygnowano lub odłożono ich realizację na moment pozyskania wsparcia zewnętrznego.

Głównym źródłem finansowania działań rewitalizacyjnych wymienionym w poszczególnych programach mają być środki RPO WK-P 2014-2020. Najczęściej z Działania 6.2, 7.1 i Poddziałania 6.4.1 oraz Działania 11.1 (projekty „miękkie”). Relatywnie rzadko wymieniane są w nich inne działania RPO WK-P 2014-2020. Obok wsparcia z programu regionalnego, część gmin sfinansować chciała działania rewitalizacyjne m.in. ze środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej PROW), Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój (dalej POWER), Wojewódzkiego Funduszy Ochrony środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej WFOŚiGW), programów krajowych (np. Senior+), FIO (Funduszu Inicjatyw Obywatelskich), Polskiego Ładu oraz budżetu własnego gminy/sołectwa.

Ludność zamieszkująca obszary rewitalizacji to łącznie 366 285 osób, co stanowi około 18% mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego. Średni udział powierzchni rewitalizowanej w powierzchni gminy to 11% i jest on nieco większy w gminach wiejskich, niż miejskich i miejsko-wiejskich, pomimo tego, że średnio nieco mniejszy odsetek mieszkańców terenów wiejskich zamieszkuje obszar rewitalizacji, niż mieszkańców gmin miejskich i miejsko-wiejskich. Wynika to z większego rozproszenia ludności na obszarach wiejskich, przy ich większej koncentracji na terenie miast.

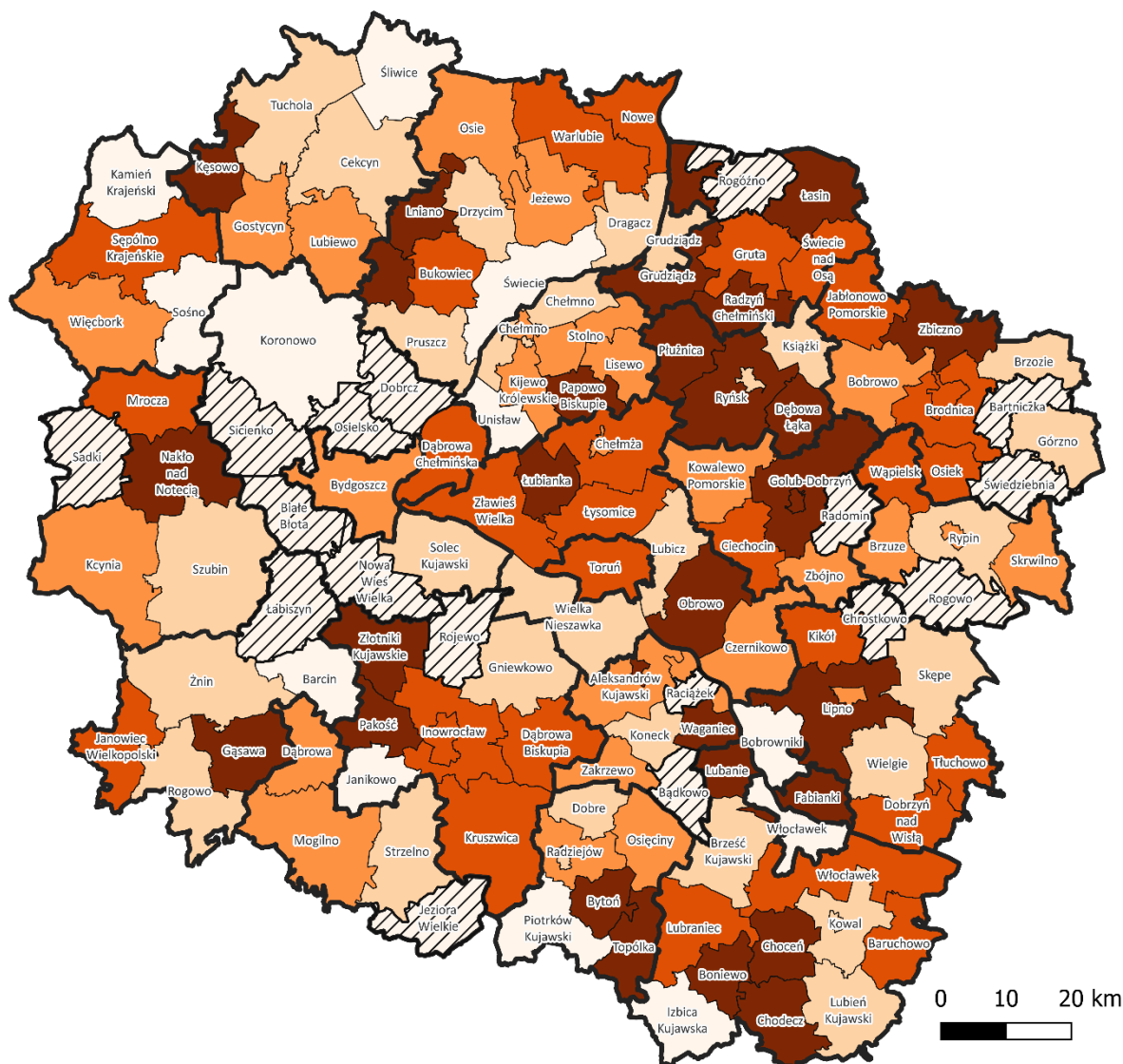
Wykres 1. Średni udział powierzchni obszaru rewitalizacji w całkowitej powierzchni gminy oraz udział ludności obszaru rewitalizacji w ogólnej liczbie ludności gminy, w podziale na typ gminy – dane dla gmin, które przygotowały GPR/LPR



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UMWK-P na temat GPR/LPR, przekazanych 1.08.2022

Analiza przestrzenna wskazuje na zróżnicowane podejście do wyznaczania obszarów rewitalizacji. W niektórych gminach mają one relatywnie dużą powierzchnię (mapa 1), przy jednocześnie dosyć niewielkim odsetku mieszkańców je zamieszkujących (mapa 2). Taka sytuacja widoczna jest m.in. w przypadku gmin Lipno czy Kikół. Podczas gdy np. w gminach Brześci Kujawski, Świecie, Cekcyn, Górzno do rewitalizacji wybrano niewielkie obszary o relatywnie większej gęstości zaludnienia.

Mapa 1. Udział powierzchni poszczególnych gmin objętych programem rewitalizacji w całkowitej powierzchni danej gminy - % powierzchni gminy

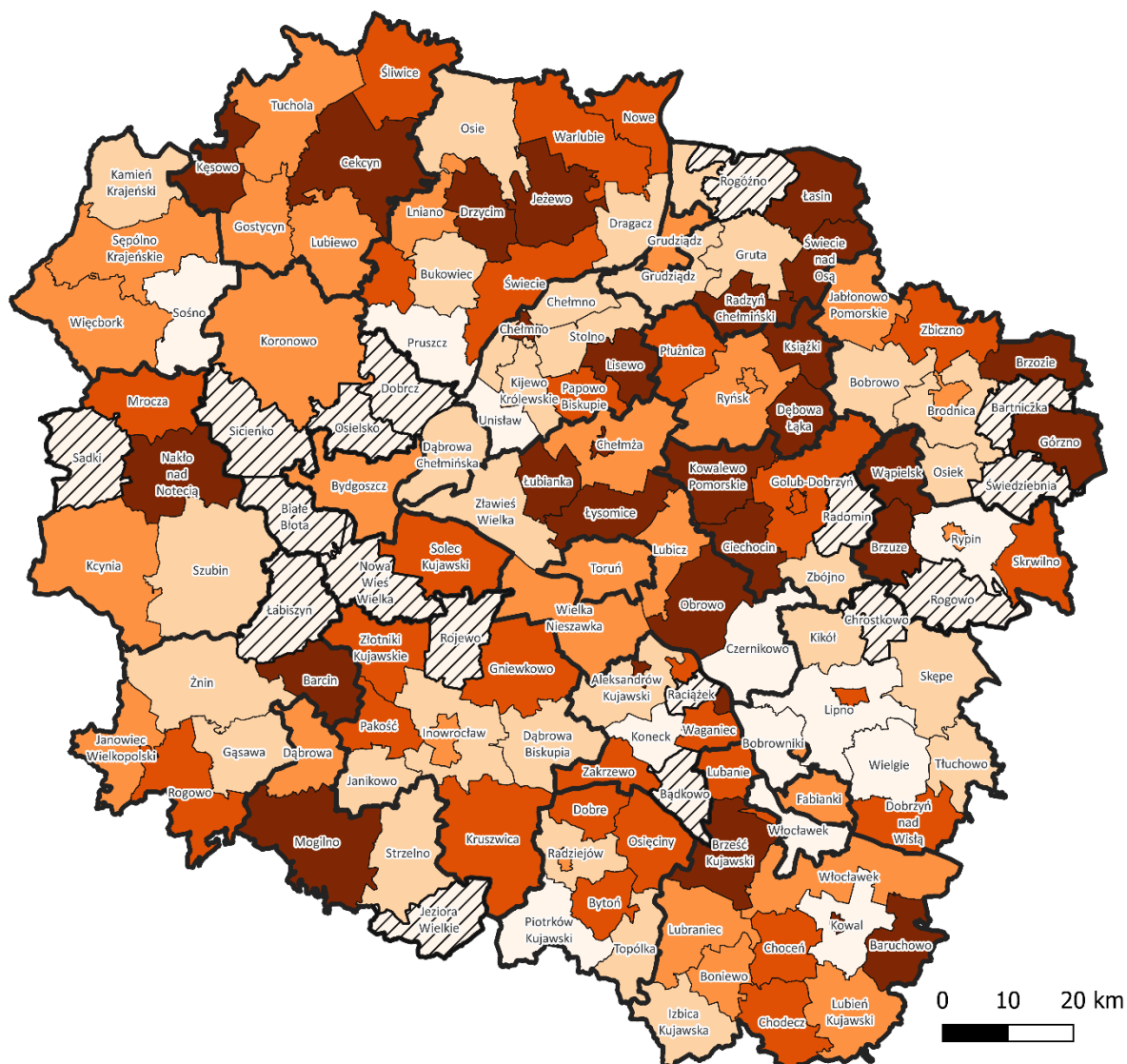


Udział powierzchni poszczególnych gmin objętych programem rewitalizacji w całkowitej powierzchni danej gminy [%]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UMWK-P na temat GPR/LPR, przekazanych 1.08.2022

Mapa 2. Udział ludności poszczególnych gmin objętych programem rewitalizacji w całkowitej liczbie ludności danej gminy - % ludności gminy



Udział ludności poszczególnych gmin objętych programem rewitalizacji w całkowitej liczbie ludności danej gminy [%]

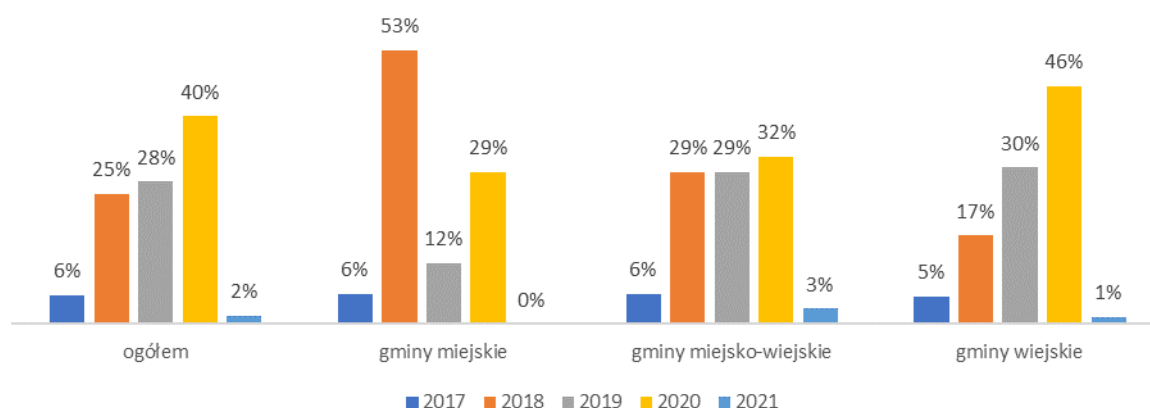


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UMWK-P na temat GPR/LPR, przekazanych 1.08.2022

Okres obowiązywania większości programów rewitalizacji to lata 2016/17-2023¹¹ (101 ze 127 PR). Pojedyncze dokumenty opracowano dla wcześniejszego okresu (początek ich obowiązywania wypadał nie wcześniej niż w 2014 r.) i/lub obowiązywać miały po 2023 r. (najdłuższych horyzont czasowy obowiązuje do 2028 r.). Niemniej z uwagi na wspomniane wcześniej wyzwania związane z procesem przygotowania programów rewitalizacji, data ich akceptacji przez IZ RPO WK-P 2014-2020 – a więc rozpoczęcie ich faktycznego obowiązywania – była późniejsza, niż wynikałoby to z przyjętego, początkowego okresu obowiązywania programu.

Około jedna trzecia PR zatwierdzona została do końca 2018 r. W większym stopniu dotyczy to programów gmin miejskich i miejsko-wiejskich, co przynajmniej pośrednio sugerować może potencjał administracyjny tych podmiotów do tworzenia tak złożonych dokumentów, jakimi są programy rewitalizacji. Niemal połowa gmin wiejskich uzyskała akceptację swoich programów w 2020 r. i później, pomimo tego, że okres obowiązywania 85% PR (65 z 76) rozpoczynał się w 2017 r. lub wcześniej.

Wykres 2. Rok zatwierdzenia programu rewitalizacji przez IZ RPO WK-P 2014-2020, w podziale na typ gminy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UMWK-P na temat GPR/LPR

2.1.3 Postęp wdrażania programów rewitalizacji

Wnioski z przeprowadzonych badań terenowych oraz analizy sprawozdań z realizacji GPR/LPR wskazują, że obecnie przeważająca część gmin zrealizowała większość projektów zapisanych w programach rewitalizacji. Wyjątek stanowią działania „miękkie”, z których

¹¹ Data początkowa okresu obowiązywania PR, odnosi się do okresu dla którego pozyskano najnowsze dane wskaźnikowe, służące do delimitacji obszaru zdegradowanego i planowanego do rewitalizacji w poszczególnych PR.

uruchomieniem czekano do momentu zakończenia działań infrastrukturalnych. Zdarzają się też jednak takie JST, które wdrożyły już wszystkie zaplanowane działania społeczne i inwestycje. Jednak, jak wynika z badania CAWI JST, w co czwartej gminie miejsko-wiejskiej poziom zaawansowania realizacji zaplanowanych działań jest niski, a w większości z nich pozostał tylko rok na ich wdrożenie.

Wykres 3 Czy udało się zrealizować wszystkie działania zaplanowane w gminnym/lokalnym programie rewitalizacji



Źródło: Ankieta CAWI JST, n=78 gmin

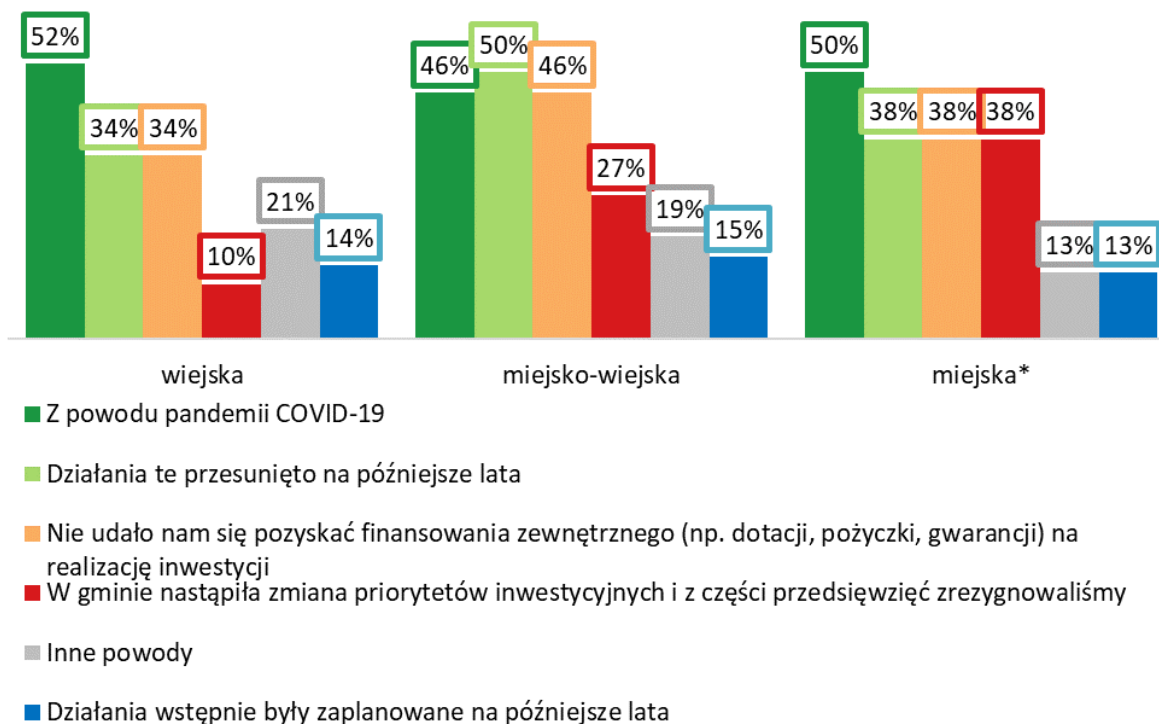
W planowej realizacji programów rewitalizacji przeszkodziła pandemia COVID-19. Sytuacja ta oddziaływała na wiele aspektów. Po pierwsze, ograniczono działanie urzędów, a także urzędników odpowiedzialnych za te działania, co opóźniło przeprowadzenie procedur towarzyszących inwestycjom. Problematyczne były też same roboty budowlane i modernizacyjne, często wykonawcom brakowało potrzebnych materiałów w związku z zamknięciem rynków i przerwaniem łańcuchów dostaw. Działania „miękkie” także nie mogły być realizowane z uwagi na zagrożenie epidemiologiczne. W szczególności działania skierowane do osób starszych należało ograniczać z uwagi na niebezpieczeństwo rozprzestrzeniania się wirusa w tej grupie. Jedną z konsekwencji pandemii było przesuwanie planowanych działań na późniejsze lata.

Największe problemy realizacyjne wydają się dotyczyć gmin miejsko-wiejskich. To w nich najczęściej występował problem z dostępem do finansowania zewnętrznego projektów. Dotyczy on aż połowy z nich. Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, jednym z głównych czynników, odpowiadających za trudności w sfinansowaniu planowanych działań, są konsekwencje późnego przygotowania Programów Rewitalizacji i, co za tym idzie, przesunięcia terminów rozpoczęcia inwestycji. Na opóźnienia nakładały się jeszcze dwa kolejne elementy: pandemia oraz fakt zagwarantowania środków na inwestycje zaplanowane w LPR/GPR, przez co gminy nie musiały wnioskować o finansowanie na

wczesnych etapach wdrażania RPO WK-P ani istotnie konkurować między sobą. Przez to inwestycje zakończyły się dość późno (lub dopiero się zakończą). W tym czasie alokacja na działania konkursowe finansowane z EFS była już wyczerpana. Potwierdzają to sami beneficjenci. Wiele projektów „miękkich” jeszcze nie zostało zrealizowanych, a dedykowane nabory zakończyły się. Ponadto, deklaracje samorządów w badaniu CAWI wskazują na dość powszechne zjawisko przesuwania planowanych działań na późniejsze lata (co trzeci badany JST), a także rezygnację z części planowanych przedsięwzięć, co wynika między innymi ze zmiany priorytetów.

Wśród innych ważnych powodów beneficjenci samorządowi często wskazywali na pewne zjawisko. W części gmin w ostatnich latach zaobserwowano spadek liczby osób bezrobotnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym z innych powodów, co związane jest przede wszystkim z ogólnym rozwojem gospodarczym całego kraju oraz powstawaniem nowych miejsc pracy. Poprawa sytuacji materialnej nie była wynikiem wdrażanych programów, lecz utrudniła ich realizację. Programy rewitalizacji były przygotowywane często w okolicach 2015 roku, a więc w czasie, kiedy poprawa koniunktury gospodarczej była jeszcze niepewna, a sytuacje problemowe na zdegradowanych obszarach powszechne. Natomiast samo wdrażanie GPR/LPR przypadało już na lata dobrej koniunktury gospodarczej, niskiego bezrobocia i wyższych transferów socjalnych. Poniekąd sytuacja ta dezaktualizowała diagnozy, na podstawie których wyznaczano obszary zdegradowane i zaplanowano potrzebne działania. Przedstawiciel jednej z gmin wprost mówił o tym, że w latach 2015-2020 na terenie gminy liczba osób bezrobotnych zmniejszyła się o 32%, co spowodowało, że gmina miała problemy z pozyskaniem uczestników do zaplanowanych projektów „miękkich”. W sytuacji, kiedy wskaźniki opisujące skalę zjawiska bezrobocia wykorzystano w procesie delimitacji obszaru rewitalizacji, a przedstawiciele gminy zaobserwowali znaczne ograniczenie bezrobocia na tym terenie, powinni zaktualizować swój program i ponownie wyznaczyć obszar rewitalizacji. Jednak, jak wskazał jeden z przedstawicieli badanych JST, *zaktualizowany LPR i horyzont czasowy uniemożliwiły realizację nowych zaktualizowanych działań, szczególnie „miękkich” (CAWI JST)*, co prawdopodobnie wynikało z zakończenia naborów na te projekty po aktualizacji Programu Rewitalizacji.

Wykres 4 Powody niezrealizowania wszystkich działań przewidzianych na lata 2014-2021

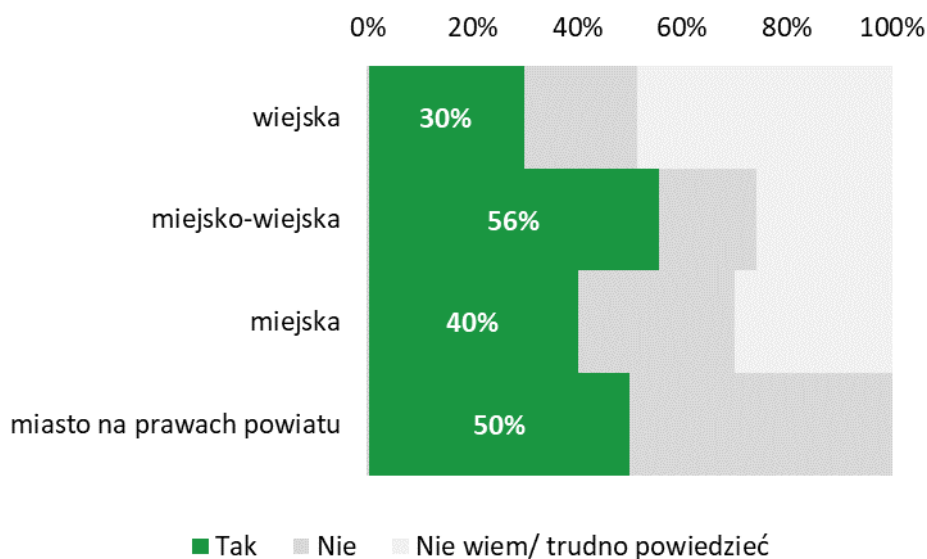


Źródło: Ankieta CAWI JST, n=64 gminy, które nie zrealizowały wszystkich działań.

*Tylko 1 z 4 miast na prawach powiatu odpowiedziało na to pytanie, więc zostało pominięte na wykresie.

Problemy w realizacji projektów spotykali przedstawiciele wszystkich kategorii gmin. Do głównych trudności beneficjenci zaliczali wszelkie ograniczenia związane z pandemią COVID-19 i jej konsekwencje. Ważnym ograniczeniem były też koszty przedsięwzięć, które nieraz przekraczały założenia budżetowe. Zdarzało się również, że późny termin realizacji projektów infrastrukturalnych, nie pozwolił skorzystać z dofinansowań na projekty „miękkie”, gdyż nabory były już niedostępne. Pojedynczy beneficjenci wskazywali także na problemy związane z samą procedurą przygotowania programu rewitalizacji. Problematiczna była zbyt duża szczegółowość i skomplikowanie samego procesu tworzenia dokumentu. W przypadku projektów „miękkich”, powszechnym problemem było bardzo ograniczone zainteresowanie uczestnictwem w projektach.

Wykres 5 Czy w trakcie wdrażania projektów rewitalizacyjnych gminy natrafiły na problemy



Źródło: Ankieta CAWI JST, n=78 gmin.

2.2 WYZWANIA ZWIĄZANE ZE WSPARCIEM PROCESU REWITALIZACJI

Opisane w poprzednich sekcjach założenia wspierania programów rewitalizacji i przedsięwzięć rewitalizacyjnych w ramach RPO WK-P 2014-2020 były dosyć dużym wyzwaniem dla samorządów, w szczególności dla mniejszych gmin, których potencjał instytucjonalny do przygotowania wymagającego dokumentu był mniejszy, niż gmin miejskich, dysponujących większym zapleczem administracyjnym. Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, wymagania postawione przed gminami były tak duże, że skutkowały koniecznością nieraz wielokrotnych poprawek przedkładanych programów rewitalizacyjnych, z których każdy oceniany był przez pracowników Urzędu Marszałkowskiego WK-P. Pomimo wsparcia udzielanego gminom, w tym przeszło 130 spotkań poświęconych omówieniu problemów związanych z przygotowaniem i/lub aktualizowaniem programów rewitalizacji¹², ostateczny moment akceptacji tych dokumentów był dosyć późny. Na sytuację tą niewątpliwie niekorzystnie wpływało również późne wejście w życie ustawy o rewitalizacji, którą przyjęto w październiku 2015 r. (część gmin opracowała GPR w oparciu o ustawę o rewitalizacji).

Zgodnie z założeniami RPO WK-P 2014-2020, działania rewitalizacyjne finansowane z EFRR mają stanowić jedynie uzupełnienie i bazę dla działań o charakterze społecznym. W

¹² Oprócz wsparcia w postaci spotkań stacjonarnych, Zespół ds. Rewitalizacji (odpowiedzialny za ocenę programów rewitalizacji i wdrażanie rewitalizacji w regionie) służył konsultacjami telefonicznymi oraz wsparciem na każdym etapie tworzenia LPR/GPR. Gminy zachęcane były do przysyłania roboczych wersji dokumentów, żeby jak najbardziej usprawnić pracę i przyspieszyć proces wpisania programu do Wykazu (co warunkowało możliwość ubiegania się o środki w ramach 6.2, 6.4.1 i 7.1).

późniejszym okresie niejako rozluźniono wymóg ścisłego łączenia rewitalizacyjnych projektów infrastrukturalnych z działaniami finansowanymi ze środków EFS. Dopuszczono także realizację zintegrowanych projektów społecznych z innych środków publicznych lub prywatnych ukierunkowanych na realizację celów w zakresie włączenia społecznego i walki z ubóstwem, a także zwiększenia szans na zatrudnienie. Niemniej pozostawiono założenie, że to działania o charakterze włączeniowym są wiodące względem inwestycji infrastrukturalnych.

Koncentracja na efektach społecznych rewitalizacji to w założeniu słuszne podejście, które gwarantuje realizację celów, jakie stoją za tym procesem. Niemniej, organizacyjno-formalne wymagania, jakie wiązały się z wdrażaniem projektów, opóźniły realizację działań finansowanych z EFRR i utrudniły osiągnięcie efektu synergii pomiędzy inwestycjami w infrastrukturę, a efektami „miękkimi”. Należy pamiętać, że znaczna część projektów była planowana w latach 2015-2016, równoległe z powstającymi programami rewitalizacji. Wtedy też przeprowadzono diagnozy i założenia projektów „miękkich”, w tym określano grupy docelowe wsparcia i narzędzia do zaspokajania ich potrzeb. Długi proces przygotowywania, konsultacji i akceptacji programów rewitalizacji sprawił, że w 2017 r. Urząd Marszałkowski przyjął tylko 7 LPR/GPR, w 2018 zaakceptowano programy z kolejnych 32 gmin, a w następnym roku jeszcze 35. I choć w kolejnych latach przeważały programy stanowiące aktualizację starszych dokumentów, to w wielu przypadkach ich akceptacja była warunkiem koniecznym do aplikowania o środki na działania rewitalizacyjne realizowane w ramach EFRR RPO WK-P. W efekcie wdrażanie na większą skalę mogło się rozpocząć dopiero po roku 2019. Do 2018 r. włącznie uruchomiono tylko 8% wszystkich projektów. Tymczasem sytuacja społeczno-gospodarcza znacząco się zmieniała. Z czasem zdezaktualizowały się potrzeby zdiagnozowane u progu perspektywy finansowej, a w wielu przypadkach projekty infrastrukturalne wciąż były w trakcie wdrażania. Dodatkowe opóźnienia związane z pandemią COVID-19 i wojną w Ukrainie jeszcze bardziej oddaliły w czasie plany rozpoczęcia działań wspierających osoby z grup docelowych. Beneficjenci wprost mówili, że sytuacja społeczna zmieniała się tak bardzo, że ich pierwotne diagnozy się całkiem zdezaktualizowały. Doszło tym samym do stworzenia dwójakiego problemu: z jednej strony pojawiły się problemy z rekrutacją (np. osób bezrobotnych), a z drugiej strony niemożliwe było rozwiązywanie aktualnych problemów społecznych.

Opóźnienie realizacji nie było tak bardzo problematyczne z punktu widzenia rewitalizacji wymiaru przestrzenno-funkcjonalnego oraz technicznego. Budynki i tereny nadal wymagały modernizacji. Jednak dynamiczna sytuacja społeczno-gospodarcza ograniczyła trafność wsparcia właśnie w tym wymiarze „miękkim”. Kwestia ta stanowiła szczególnie duży problem w mniejszych gminach. Planowane tam wsparcie często definiowano w odniesieniu do konkretnych kilkunastu osób. Po 7 latach od rozpoczęcia prac nad programem rewitalizacji sytuacja tych osób diametralnie się różniła, potrzeby często były gdzie indziej (np. w innej grupie docelowej, w odniesieniu do innych działań). Dodatkowo problem ze zsynchronizowaniem terminów naborów przez opóźnienia rewitalizacji infrastrukturalnych powodowały, że niektóre projekty wstępnie planowane do sfinansowania z Działania 11.1

musiały być opłacone ze środków własnych gmin, przełożone na później lub – w niektórych przypadkach – z nich rezygnowano.

Wyżej opisane trudności wiążą się z jeszcze jedną kwestią problematyczną. W przypadku gmin wiejskich liczba mieszkańców obszaru rewitalizacji wynosiła średnio 1300 osób. W gminach tych zaplanowano średnio po 9 przedsięwzięć rewitalizacyjnych i 2-3 projekty uzupełniające. Wsparcie w działaniach „miękkich” często dotyczyło kilkudziesięciu mieszkańców obszaru rewitalizacji. I te gminy musiały przejść taką samą procedurę formalną, aby móc skorzystać ze środków finansowych na rewitalizację, jak średnie i duże miasta. I chociaż podejście strategiczne do rozwoju wymaga z pewnością planowania, to wydaje się że w przypadku przedsięwzięć o charakterze bardzo lokalnym wymaganie łącznie przygotowania lub wpisania się w kilka dokumentów strategicznych stanowi nieadekwatny wysiłek organizacyjny względem potencjalnych korzyści. Małe gminy często nie mają zasobów, aby jednocześnie przygotowywać rozbudowane programy rewitalizacji, strategie LGD i szereg innych dokumentów niższego rzędu. W przypadku takich samorządów ważne jest zapewnienie elastyczności działań, reagowania na zmieniające się potrzeby zgodnie z założeniami rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność.

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej kwestie należy zastanowić się, jak uprościć proces rewitalizacji w sferze formalnej, tak by finalnie nie był on zbyt obciążający, szczególnie dla mniejszych społeczności lokalnych w których skala realizacji projektów jest stosunkowo niewielka, a zasoby kadrowe znacznie ograniczone. Zasadnym wydaje się przyjęcie rozgraniczenia podejścia pomiędzy większymi miastami regionu, a pozostałymi obszarami. W szczególności projekty rewitalizacyjne na obszarach wiejskich nie powinny być tak sformalizowane jak w miastach. Tym samym identyfikuje się silne uzasadnienie dla innego podejścia w zakresie rewitalizacji (głównie w największych miastach) i odnowy przestrzeni publicznych głównie na cele społeczne oraz odnowy wsi, służącej mieszkańcom.

3 EFEKTY WSPARCIA REWITALIZACJI W RAMACH RPO WK-P 2014-2020

3.1 STAN WDRAŻANIA

RPO WK-P 2014-2020 było głównym źródłem finansowania projektów rewitalizacyjnych w ramach PR przygotowanych przez gminy. W kolejnych sekcjach tego rozdziału przedstawiamy podstawowe dane dotyczące liczby i zakresu projektów dofinansowanych z programu regionalnego, przy czym analizując te dane należy zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, RPO WK-P 2014-2020 stanowiło dominujące, jednak nie jedyne źródło finansowania przedsięwzięć wpisanych do programów rewitalizacji. Działania inwestycyjne gminy realizowały również ze środków własnych, PROW, WFOŚiGW czy Rządowego Funduszu Inicjatyw Lokalnych. Natomiast tzw. projekty „miękkie” były finansowane z POWER, PFRON, FIO oraz ze środków własnych beneficjentów (głównie JST). To ostatnie źródło często zastępowało środki EFS (głównie z Działania 11.1), których nie udało się pozyskać na sfinansowanie zaplanowanych projektów.

Po drugie, w przypadku działań miękkich do przedstawionych danych należy podchodzić z pewną ostrożnością. Z uwagi na ograniczenia procesu monitorowania wsparcia projektów grantowych oraz programów rewitalizacji, trudne jest podanie dokładnej liczby przedsięwzięć rewitalizacyjnych wspartych w RPO WK-P 2014-2020 ze środków EFS. Wynika to z faktu, o którym pisaliśmy w rozdziale 2, tj. że żadne z działań finansowanych z EFS nie było dedykowane tylko i wyłącznie projektom rewitalizacyjnym, również bazy wspartych projektów grantowych nie pozwalają na identyfikację tych, które dotyczyły działań rewitalizacyjnych. Dlatego nie można w precyzyjny sposób określić liczby projektów „miękkich”, finansowanych z EFS, poświęconych rewitalizacji. Częściowo pomocne są w tym przypadku sprawozdania z realizacji PR przekazywane przez gminy do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Samorządy wskazują w nich listę projektów planowanych do realizacji i dotychczas zrealizowanych w ramach PR. Jednak wartość informacyjna sporej części z nich jest dyskusyjna (patrz ramka poniżej).

Ramka 1. Wyzwania związane z procesem monitorowania postępów realizacji programów rewitalizacji

Gminy, które przygotowały programy rewitalizacji, powinny przekazywać do Urzędu Marszałkowskiego kwartalne sprawozdania z ich realizacji, zawierające podstawowe informacje o projektach wpisanych do PR i postępie w ich wdrażaniu. Informacje te obejmują teoretycznie wszystkie niezbędne do monitorowania dane, tj.:

- Obszar rewitalizacji (nr/nazwa),
- Projekt (nr, nazwa),
- Źródło finansowania,
- Typ projektu,
- Podmiot/y realizujący/e projekt,
- Termin złożenia wniosku o dofinansowanie,
- Termin podpisania umowy o dofinansowanie,

- Okres realizacji projektu,
- Wartość projektu,
- Kwota dofinansowania projektu,
- Poziom dofinansowania,
- Nazwa wskaźnika produktu/rezultatu,
- Założona w PR wartość wskaźnika,
- Zrealizowana wartość wskaźnika od początku wdrażania PR (narastająco),
- Pozostająca do osiągnięcia w ramach PR wartość wskaźnika,
- Zintegrowanie (wskazanie projektu zintegrowanego z danym przedsięwzięciem),
- Wyjaśnienia (w razie różnic z informacjami zawartymi w PR).

W praktyce jednak wiele gmin przekazywało sprawozdania, które m.in.:

- nie zawierały wszystkich wymaganych informacji – np. nie podawano szczegółowej daty podpisania umowy i okresu realizacji projektu (czasami wskazując jedynie rok podpisania umowy oraz lata realizacji projektu), twierdząc jednocześnie, że jest on realizowany lub zakończony, co budziło wątpliwości dotyczące rzeczywistej realizacji danej inwestycji,
- były wewnętrznie sprzeczne – np. deklarowano zakończenie realizacji projektu, ale poziom realizacji wskaźników był równy 0,
- wielokrotnie gminy nie uzupełniały kolumny z wyjaśnieniami, a w niektórych przypadkach wyjaśnienia te były niejasne (np. zgodnie z PR gmina miała realizować projekt w ramach Działania 11.1, a w kolumnie z wyjaśnieniami powoływała się na realizację przedsięwzięcia z Działania 9.3 lub opisywała przedsięwzięcia realizowane ze środków własnych).

Co więcej, spośród 127 gmin posiadających PR, a więc zobowiązanych do przygotowywania kwartalnych sprawozdań z ich realizacji, w okresie realizacji badania przekazało je 101 samorządów, z których tylko część miała sprawozdania aktualne na II kw. 2022 r., pozostałe opisywały stan na I kw. 2022. To wszystko utrudniało rzetelną analizę postępu realizacji programów rewitalizacji oraz porównywalność danych pomiędzy poszczególnymi PR.

Co do zasady sprawozdania z realizacji PR w głównych miastach województwa kujawsko-pomorskiego – tj. tych, w których w perspektywie finansowej 2021-2027 wspierane będą działania rewitalizacyjne - cechowały się lepszą jakością i rzetelnością przedstawianych informacji, niż sprawozdania gmin z mniejszych samorządów. Niemniej w kontekście wniosków z analizy danych ze sprawozdań warto w przyszłej perspektywie finansowej wprowadzić nieco zmian, wpływających na użyteczność i przejrzystość tych dokumentów, jako narzędzia monitorowania procesu rewitalizacji. Zmiany te powinny obejmować m.in.:

- odejście od wymogu przygotowywania sprawozdań kwartalnych na rzecz sprawozdań rocznych,
- dodanie informacji o źródle finansowania projektu (planowanym i rzeczywistym), w podziale na:
 - w przypadku projektów finansowanych z programów wsparcia: program, działanie, poddziałanie (jeśli dotyczy), nr projektu (jeśli dotyczy),
 - w przypadku projektów finansowanych ze środków własnych – nazwa podmiotu finansującego (np. budżet gminy, budżet NGO),
- dodanie informacji o ewentualnej zmianie tytułu projektu;
- dodanie informacji o ewentualnej zmianie źródła finansowania projektu, z krótkim wyjaśnieniem przyczyny,

- dodanie informacji o ewentualnej zmianie terminu realizacji projektu, z krótkim wyjaśnieniem przyczyny,
- warto rozważyć skrócenie liczby wskaźników sprawozdawanych w PR, do liczby osób objętych wsparciem w ramach projektu/korzystających z efektów projektu.

Źródło: Opracowanie własne

3.1.1 Działania 6.2, Poddziałanie 6.4.1 i Działanie 7.1

Działania 6.2 i 7.1 (w ramach pierwszego typu projektu) oraz Poddziałanie 6.4.1 dedykowane było finansowaniu działań inwestycyjnych, wynikających z programów rewitalizacji. Ich realizacja poprzedzała projekty „miękkie”, które realizowane miały być przy wykorzystaniu wspartej infrastruktury.

Pierwsze nabory na projekty rewitalizacyjne uruchomiono w 2017 r. Ostatniego dnia czerwca rozpoczął się pierwszy z naborów z Działania 6.2, natomiast pod koniec września z Poddziałania 6.4.1. W ramach pierwszych konkursów złożono jedynie 3 wnioski o dofinansowanie, 1 w ramach Działania 6.2 i 2 w 6.4.1. Wszystkie projekty zyskały dofinansowanie, wykorzystując w ten sposób odpowiednio 6% i 4% alokacji przeznaczonej na konkursy. Dopiero kolejne nabory – podzielone na rundy – cieszyły się większym zainteresowaniem wśród wnioskodawców. Złożono w nich odpowiednio 50 i 59 wniosków o dofinansowanie, z których zdecydowana większość (49 i 54) została zatwierdzona do wsparcia.

Rysunek 3. Okres trwania naborów w ramach Działania 6.2 i Poddziałania 6.4.1

		2017				2018				2019				2020			
		I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Dz. 6.2	N1																
	N2																
Pod. 6.4.1	N1																
	N2																

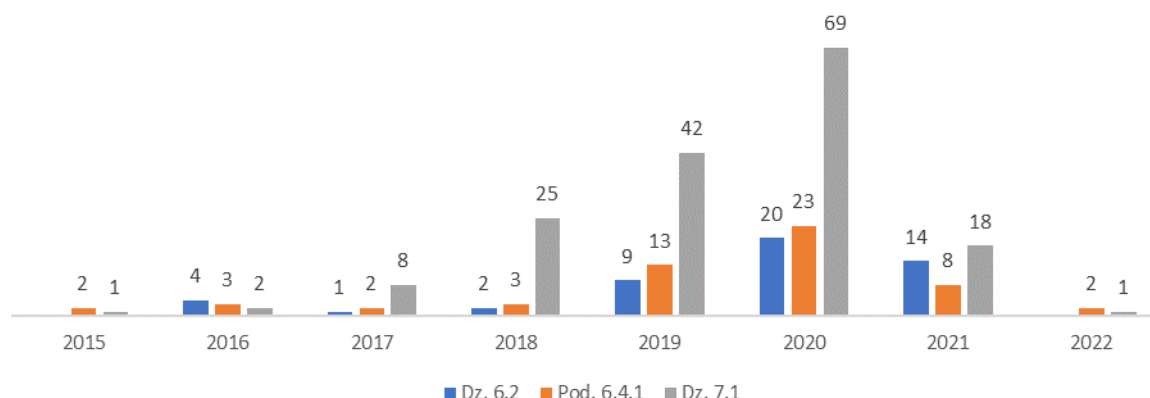
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z SL2014, stan na 1.08.2022

Pierwsze konkursy na wsparcie projektów rewitalizacyjnych w ramach Działania 7.1 uruchomione zostały w 2018 r., natomiast ostatnie w 2021 r. Nabory te prowadzone były przez Lokalne Grupy Działania. Łącznie w analizowanym okresie w ramach przeprowadzonych 65 naborów, wnioskowano o wsparcie 187 projektów, z których ostatecznie dofinansowano 166.

Nabory w działaniach poświęconych rewitalizacji w wymiarze infrastrukturalno-technicznym uruchomiono późno. Wynikało to z problemów i wyzwań związanych z przygotowaniem, a następnie akceptacją programów rewitalizacji, które stanowiły podstawowy warunek dla możliwości wnioskowania o wsparcie. Jak już wspomnieliśmy w poprzednim rozdziale, pierwsze programy rewitalizacji zaakceptowano w drugiej połowie 2017 r. (łącznie 7 programów).

Z powodu późnego ogłoszenia naborów, relatywnie późno rozpoczęto realizację projektów, tylko część beneficjentów zaryzykowała rozpoczęcie prac – przynajmniej prac przygotowawczych – przed podpisaniem umowy o dofinansowanie¹³. Realizacja niemal 92% projektów rozpoczęła się nie wcześniej niż 2018 r., 81% nie wcześniej niż w 2019 r., a 57% w 2020 r. i później.

Wykres 6. Rok rozpoczęcia realizacji projektów rewitalizacyjnych dofinansowanych w Działaniu 6.2, Poddziałaniu 6.4.1 i Działaniu 7.2

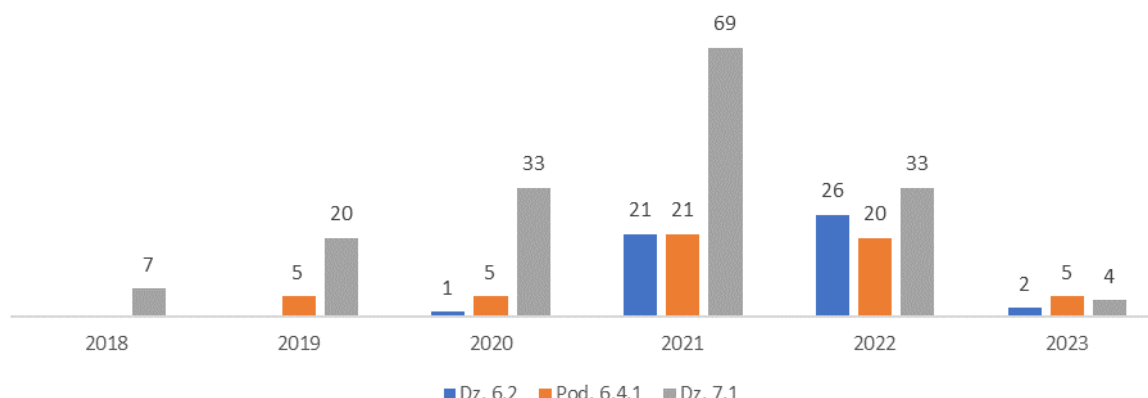


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z SL2014, stan na 1.08.2022

Konsekwencją późnego uruchomienia wsparcia oraz, co za tym idzie, późnego rozpoczęcia realizacji większości z wspartych inwestycji, jest planowane późne zakończenie ich realizacji i udostępnienie efektów projektów dla mieszkańców. Co istotne, dane z systemu SL2014 pozwalają na analizę dat planowanego zakończenia projektów, nie można jednak na ich podstawie jednoznacznie określić, jaka część z tych inwestycji jest opóźniona. Z przeprowadzonych wywiadów wynika jednak, że nie jest to sytuacja odosobniona i przynajmniej część beneficjentów wnioskuje o wydłużenie okresu realizacji projektu. Może to oznaczać, że de facto więcej inwestycji zakończonych zostanie w 2022 i 2023 roku.

¹³ Zgodnie z „Wytycznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020” okres kwalifikowalności wydatków dla programów perspektywy finansowej 2014-2020 rozpoczął się 1.01.2014 r.

Wykres 7. Planowy rok zakończenia realizacji projektów rewitalizacyjnych dofinansowanych w Działaniu 6.2, Poddziałaniu 6.4.1 i Działaniu 7.2



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z SL2014, stan na 1.08.2022

Ramka 2. Konsekwencje opóźnień w realizacji GPR i dostępności wsparcia na projekty „miękkie” w ramach RPO WK-P 2014-2020

Analiza sprawozdań z realizacji programów rewitalizacji oraz przeprowadzonych wywiadów wskazuje, że z powodu opóźnień w realizacji programów rewitalizacji, w szczególności późnego zakończenia działań inwestycyjnych, wdrożenie przynajmniej części projektów „miękkich” założonych w GPR/LPR albo zostało przełożone na później (często wiązało się to też ze zmianą źródła finansowania projektu, w przypadku braku możliwości wnioskowania o wsparcie ze środków EFS, m.in. w wyniku wyczerpania całej alokacji), albo z przedsięwzięć tych zrezygnowano. Wnioski takie dotyczą w szczególności inicjatyw, które miały być realizowane z grantów z Działania 11.1. Pewnym wytłumaczeniem takiej sytuacji może być fakt, że projekty grantowe z tego instrumentu wdrażane są często przez lokalne organizacje/stowarzyszenia/małe instytucje, czasami w partnerstwie z JST. Dla tego typu podmiotów duże przesunięcie w czasie realizacji dawno zaplanowanego działania może być zdecydowanie większym wyzwaniem niż w przypadku samorządów. Wynikać to może z wielu powodów: m.in. zmienia się sytuacja kadrowa podmiotu (może być tak, że osoby odpowiedzialne za realizację projektu już nie pracują), zmianie może ulec zakres podejmowanych działań (np. grupy docelowe dla których kierowane jest wsparcie), dany podmiot może przestać istnieć lub zwyczajnie nie być już zainteresowany realizacją pomysłu, który zgłosił 7 lat temu.

Innym wyzwaniem związanym z realizacją projektów „miękkich” zgłaszanych do GPR/LPR jest problem z zapewnieniem ich finansowania w sytuacji wyczerpania środków na ten cel w RPO WK-P. Przynajmniej w części przypadków pozyskanie finansowania zewnętrznego było warunkiem realizacji projektów aktywizacyjnych i przeciwdziałających wykluczeniu. W części sprawozdań z realizacji programów rewitalizacji wprost wskazano, że dany projekt został przełożony do czasu pozyskania finansowania zewnętrznego. Nie wszystkie podmioty chcące realizować przedsięwzięcia „miękkie” są bowiem w stanie sfinansować je ze środków własnych.

Z przeprowadzanych wywiadów wynika, że niektóre lokalne grupy działania mogły wyczerpać środki na granty na sfinansowanie np. klubów młodzieżowych i klubów seniora zanim

zrewitalizowana infrastruktura była na nie gotowa. Znana jest strategia, zgodnie z którą LGD wspiera samorządy, które zakończyły inwestycje zbyt późno by skorzystać z grantów z Działania 11.1. LGD organizuje w tych zrewitalizowanych obiektach wsparcie w ramach własnych projektów animacyjnych, aby zapewnić wykorzystanie infrastruktury na działania „miękkie”.

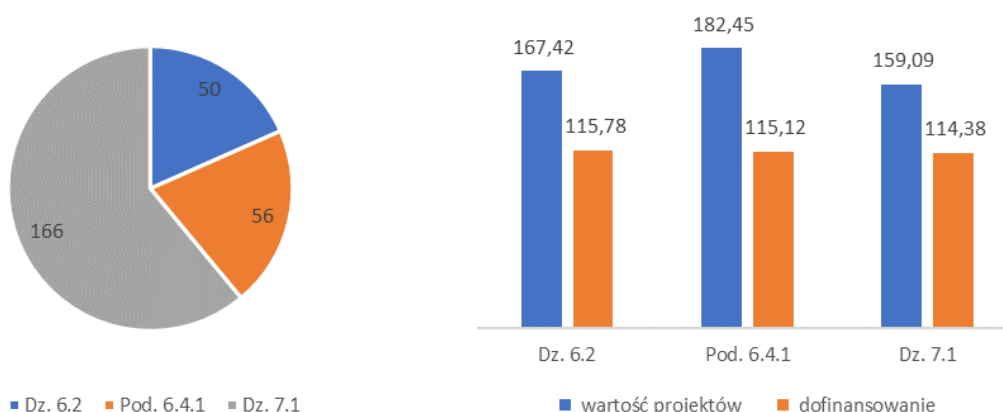
Zdarzały się również sytuacje, w których w GPR/LPR zaplanowana była realizacja kilku edycji działań aktywizacyjnych danego typu, realizowanych przez jeden podmiot. Jednak po realizacji pierwszej edycji i problemach, jakie wówczas napotkano podmioty te rezygnowały z dalszych działań. Taka sytuacja miała miejsce m.in. w przypadku działań edukacyjnych dla seniorów (Projekt „Aktywność bez barier” realizowany przez CISTOR Stowarzyszenie Partnerstwo Społeczne), których okres realizacji pierwszej edycji przypadł na 2020 r. W roku tym obowiązywały liczne obostrzenia związane z pandemią, wpływające na zakres działań możliwych do realizacji w ramach projektu (inny niż zakładany) oraz zainteresowanie uczestników i obecność na prowadzonych zajęciach. Po zakończeniu pierwszej edycji projektu i analizie możliwości realizacji kolejnych, stowarzyszenie ostatecznie zrezygnowało z kontynuacji działań.

Zmiana kontekstu wdrażania projektów związanych z aktywizacją społeczną, zawodową i przeciwdziałaniem ubóstwu, jaka nastąpiła pomiędzy momentem opracowania założeń PR, a momentem realizacji projektów była zresztą wyzwaniem dla wielu beneficjentów. Istotna poprawa sytuacji na rynku pracy skutkowałą problemem z rekrutacją osób bezrobotnych i zagrożonych ubóstwem, których populacja zmalała w analizowanym okresie. Pomimo tego, że samo zjawisko poprawy sytuacji na rynku pracy jest czymś pozytywnym i pożądanym, to utrudniało realizację wskaźników zadeklarowanych w GPR/LRP.

Źródło: Opracowanie własne

W ramach Działania 6.2, Poddziałania 6.4.1 i Działania 7.1 dofinansowano łącznie 272 projekty rewitalizacyjne, o łącznej wartości niemal 541 mln zł i dofinansowaniu na poziomie ponad 372 mln zł. Ponad połowę z nich dofinansowano w ramach Działania 7.1, przy czym były to projekty relatywnie mniejsze, o średniej wartości nie przekraczającej 1 mln zł, podczas gdy w Poddziałaniu 6.4.1 średnia wartość projektu oscylowała w okolicach 3,3 mln zł.

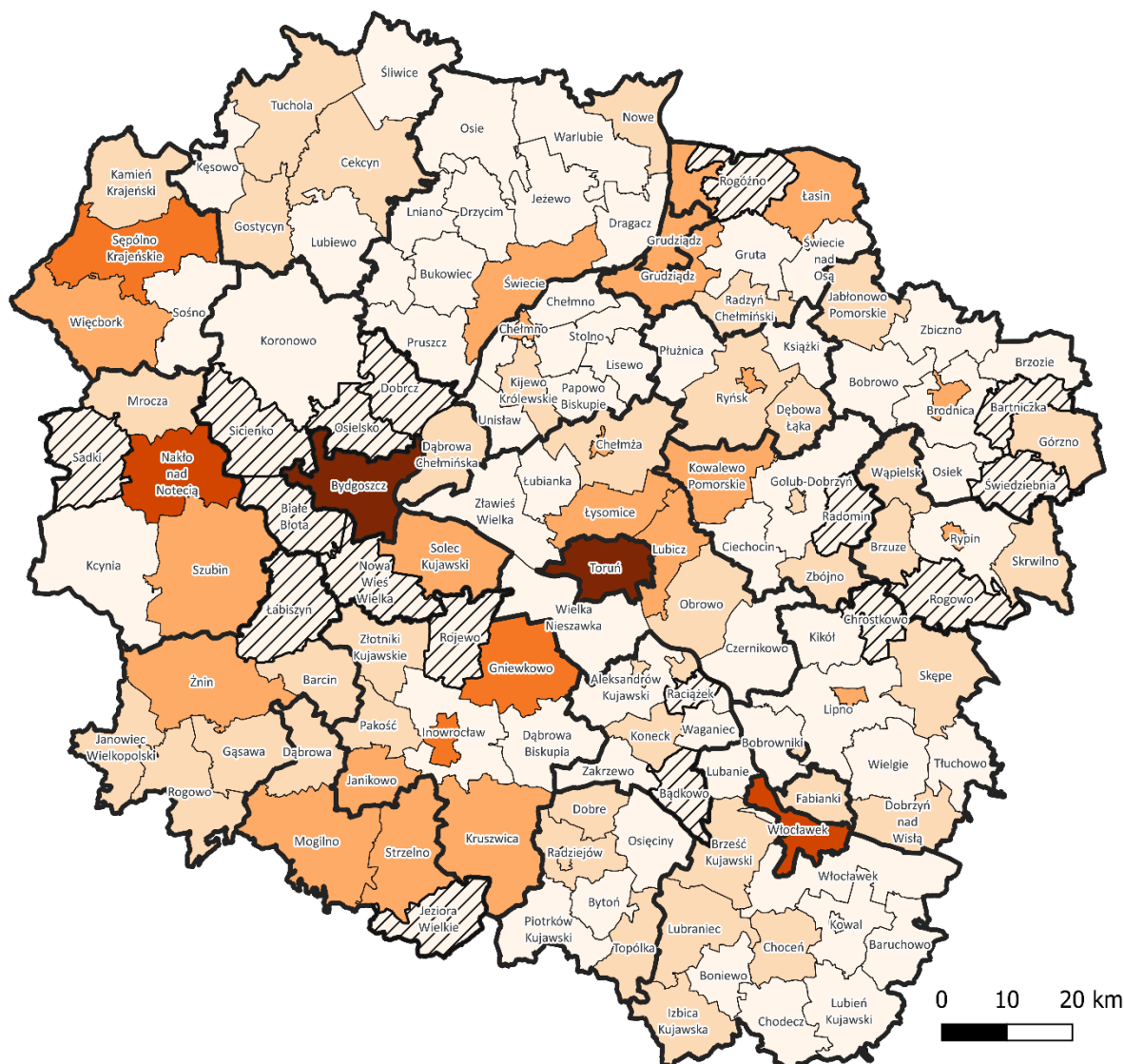
Wykres 8. Liczba (lewy panel), wartość projektów i dofinansowania w mln zł (prawy panel) projektów z Działania 6.2, Poddziałania 6.4.1 i Działania 7.1



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych SL2014, stan na 1.08.2022

Zdecydowanie największe środki – co jest oczywiste biorąc pod uwagę alokację na poszczególne działania – skonsumowane zostały przez gminy wchodzące w skład ZIT oraz Włocławek. Analiza przestrzenna wsparcia wskazuje również, na koncentrację większych środków na działania inwestycyjne na południowym zachodzie województwa oraz relatywnie niewielkie wsparcie na ścianie wschodniej, w szczególności w południowo-wschodniej części regionu.

Mapa 3. Wartość ogółem projektów rewitalizacyjnych dofinansowanych w ramach Działania 6.2, 6.4.1 i 7.1 RPO WK-P 2014-2020



Wartość ogółem projektów rewitalizacyjnych dofinansowanych z Działania 6.2, 6.4.1 i 7.1 RPO WK-P 2014-2020

gminy kujawsko-pomorskie



gminy bez LPR/GPR



granice powiatów

37 000 001 - 112 000 000

16 000 001 - 37 000 000

9 000 001 - 16 000 000

4 000 001 - 9 000 000

1 500 001 - 4 000 000

0 - 1 500 000

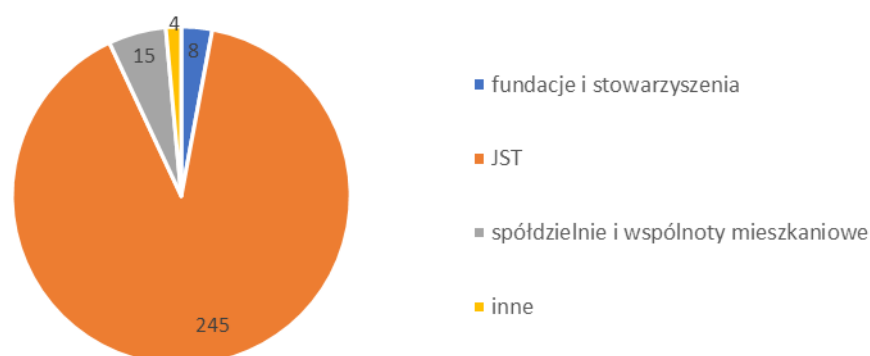
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych SL2014, stan na 1.08.2022

Zakres dofinansowanych projektów był bardzo zróżnicowany, obejmował zarówno rewitalizację przestrzeni publicznej (np. rewitalizacja bulwarów Brdy), budynków publicznych

i mieszkalnych (np. modernizacja budynków mieszkalnych przy ulicy Mickiewicza w Toruniu), jak i infrastruktury kultury (np. rewitalizacja Gminnego Ośrodka Kultury w Górznie). Na obszarach wiejskich bardzo duża liczba projektów obejmowała modernizację i adaptację budynków na potrzeby działalności i/lub utworzenia świetlicy wiejskiej, w której prowadzone mają być działania aktywizacyjne i animacyjne dla mieszkańców. W ramach Działania 7.1 dofinansowano 85 tego typu projektów (ponad połowa wszystkich). Łącznie w ramach 3 omawianych działań rewitalizacją objęto niemal 255 ha obszarów, 557 obiektów infrastruktury oraz wyremontowano 53 budynki mieszkalne.

Beneficjentami wsparcia w ramach większości projektów były jednostki samorządu terytorialnego (gminne, powiatowe, wspólnoty samorządowe), które stanowią 90% podmiotów wspartych w ramach 3 omawianych działań. Dostyc liczną grupę stanowią też przedstawiciele wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych, którym przyznano dotacje w ramach Poddziałania 6.4.1. Pozostałe ze wspartych podmiotów to fundacje i stowarzyszenia, przedsiębiorstwo prywatne, szkoły wyższe oraz związki zawodowe.

Wykres 9. Liczba beneficjentów wg typu beneficjenta



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych SL2014, stan na 1.08.2022

Dominacja JST wśród beneficjentów działań infrastrukturalnych jest dosyć intuicyjna, jako że wsparciem objęte są zazwyczaj budynki z zasobu publicznego, w których planowane jest w późniejszym okresie prowadzenie działań „miękkich” dla mieszkańców. Projekty realizowane przez podmioty publiczne co do zasady – co potwierdzają wywiady – cechują się też większą trwałością, ponieważ finansowane są z budżetów samorządów i narażone przez to na mniejsze ryzyko zaprzestania ich wykorzystywania/udostępniania. Odrębnym wyzwaniem jest oczywiście zapewnienie działań animacyjnych lub aktywizujących realizowanych na tej infrastrukturze, tak aby maksymalizować potencjał stworzony w ramach działań inwestycyjnych. Jak wynika z dostępnych danych, część działań animacyjnych planowanych do realizacji przy wykorzystaniu wspartej infrastruktury jest odłożona w czasie – w stosunku do pierwotnych założeń – i przedsięwzięcia te dopiero będą realizowane. Bez ich przeprowadzenia można mieć poważne wątpliwości co do możliwości utrzymania trwałych

efektów i oddziaływania dofinansowanych projektów na zmianę sytuacji lokalnych środowisk, wykraczającą poza poprawę stanu infrastruktury.

3.1.2 Pozostałe działania RPO WK-P 2014-2020

Pozostałe działania RPO WK-P 2014-2020 nie miały dedykowanej puli środków na projekty rewitalizacyjne. Z ich alokacji możliwe było jednak dofinansowanie projektów wynikających z programów rewitalizacji. Analizując dostępne dane udało się zidentyfikować w osiach 1-11 (z wyłączeniem omówionych wcześniej 3 (pod)działań – łącznie 483 projekty sfinansowane lub planowane do sfinansowania z programu regionalnego. W puli tej zdecydowanie dominują przedsięwzięcia wskazane do realizacji ze środków Działania 11.1, których w dostępnych sprawozdaniach z realizacji PR wskazano 365¹⁴. Z ich efektów skorzystać ma łącznie 12 671 uczestników. Przy czym do wartości tych należy podchodzić ostrożnie, ponieważ obejmuje ona zarówno zrealizowane przedsięwzięcia (wg deklaracji ze sprawozdań zakończono około 60% projektów, jednak nie wszędzie podano jaką liczbę uczestników udało się objąć projektami), jak i planowane do realizacji w latach 2022-2023. Biorąc jednak pod uwagę zastrzeżenia dotyczące jakości danych ze sprawozdań dotyczących programów rewitalizacji (opisane w rozdziale 3.1) oraz dane na temat dofinansowanych projektów grantowych w ramach Działania 11.1¹⁵, należy przyjąć, że ostatecznie liczba projektów finansowanych ze środków EFS w ramach RLKS będzie istotnie mniejsza.

Na obszarach objętych programami rewitalizacji realizowano również inne projekty finansowane z RPO WK-P 2014-2020. Na podstawie dostępnych danych zidentyfikowano łącznie 118 przedsięwzięć z osi 1-10 programu. Część z nich to projekty o zasięgu powiatowym (jak np. wsparcie aktywności zawodowej w powiecie grudziądzkim, z Działania 8.1) lub wojewódzkim (projekt „Aktywna Mama, aktywny Tata” z poddziałania 8.4.1)¹⁶.

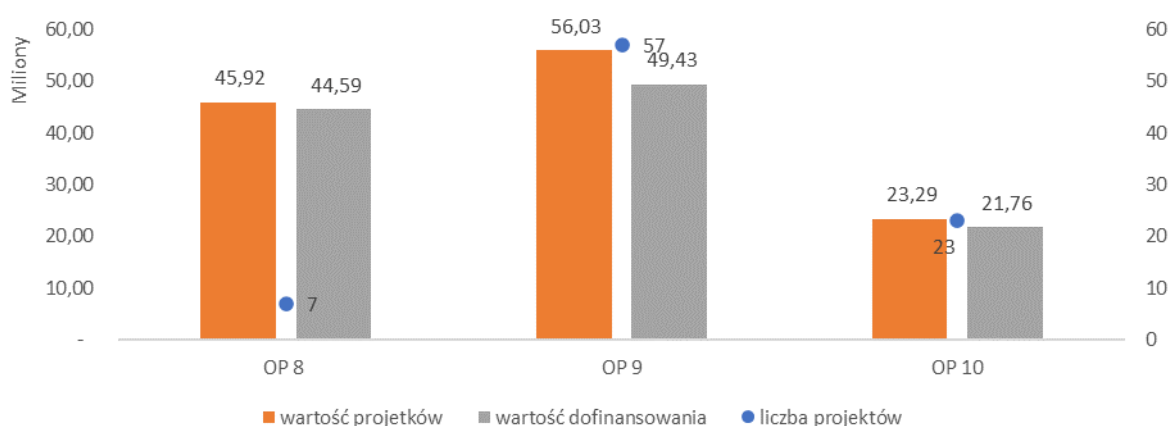
¹⁴ W rzeczywistości w sprawozdaniach z realizacji programów rewitalizacji było pierwotnie więcej projektów planowanych do sfinansowania z Działania 11.1, jednak z analiz wykluczono te przedsięwzięcia przy których widniała adnotacja o rezygnacji z realizacji danego projektu lub sfinansowaniu go z innych źródeł.

¹⁵ Zgodnie z przekazanymi przez UMWK-P danymi do 30.09.2022 r. w ramach projektów grantowych wsparciem objęto łącznie 13 690 osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Przy czym należy pamiętać, że projekty rewitalizacyjne to tylko część z dofinansowanych projektów grantowych i raczej nie odpowiadają one ponad 90% osób objętych wsparciem. To z kolei oznacza, że z tych niemal 13 tys. osób planowanych do objęcia projektami „miękkimi” w ramach przedsięwzięć wynikających z PR, wsparcie uzyska zdecydowanie mniej osób. Przynajmniej w ramach projektów finansowanych z Działania 11.1, ponieważ jak wynika z rozmów z przedstawicielami LGD w ramach RLKS w zasadzie wyczerpano już środki na wsparcie grantowe.

¹⁶ Przy okazji projektów realizowanych na szczeblu powiatowym lub wojewódzkim uwidaczniają się problemy związane z monitorowaniem projektów „miękkich” w ramach programów rewitalizacji. Wspomniane projekty z

Większość (74%) zidentyfikowanych projektów realizowana jest ze środków EFS, w ramach osi 8-10 RPO WK-P 2014-2020. Dotyczą one głównie działań z zakresu włączenia społecznego (Poddziałanie 9.2.1) oraz rozwoju usług społecznych (9.3.2). Przedsięwzięcia z tych dwóch obszarów stanowią łącznie 42% wszystkich zidentyfikowanych projektów. Wspierano w nich działania związane z aktywizacją zawodową i powrotem na rynek pracy (w 9.2.1) oraz usługi społeczne, w tym w szczególności usługi dla seniorów (9.3.2). Dosyć popularne są również projekty z osi 10, w szczególności te dotyczące kształcenia ogólnego (wspierane w Poddziałaniu 10.2.2), w ramach których przygotowywano specjalne zajęcia i programy dla uczniów, podnoszące ich kompetencje w wybranych obszarach (m.in. TIK).

Wykres 10. Liczba, wartość ogółem i wartość dofinansowania projektów z osi priorytetowych 8-10 wpisanych do GPR/LPR



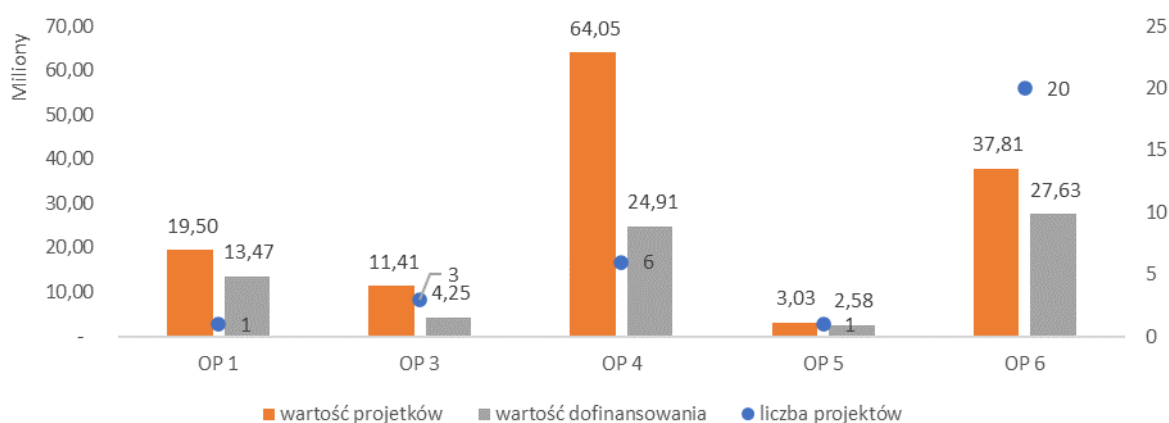
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z SL2014, stan na 1.08.2022 oraz dostępnych sprawozdań z realizacji GPR/LPR

Nieco ponad ¼ projektów finansowanych ze środków EFRR, które zlokalizowane były na rewitalizowanych obszarach zrealizowana została w osiach 1-6 RPO WK-P 2014-2020. Zdecydowanie najwięcej (16 projektów) z nich w ramach Poddziałania 6.1.2, z którego środki przeznaczone zostały na rozwój infrastruktury społecznej (w tym np. placówek opiekuńczo-wychowawczych, infrastruktury na rzecz świadczenia usług społeczności lokalnej oraz mieszkań wspomaganych i chronionych). Z kolei w ramach osi 4 wsparcie przeznaczono na rozwój infrastruktury wodno-kanalizacyjnej (2 projekty), obejmującej też obszary rewitalizacji, rozwój infrastruktury instytucji kultury i obiektów zabytkowych (3) oraz

osi 8 zostały prawdopodobnie wpisane do PR w trakcie ich aktualizacji, a więc nie są to propozycje pierwotnie wskazane w programie rewitalizacji. System sprawozdawczości wychwycił więc część tego typu przedsięwzięć, jednak pamiętać należy, że wszystkie Powiatowe Urzędy Pracy realizowały programy wsparcia aktywności zawodowej i prawdopodobnie większość z nich realizowana była na obszarach rewitalizacji i/lub obejmowała ich mieszkańców. Jednak nie wszystkie te projekty były uwzględniane w programach rewitalizacji (pomimo realizacji ich celów) oraz sprawozdaniach z ich realizacji.

stworzenie ścieżki edukacyjno-przyrodniczej (1). Pojedyncze projekty z pozostałych osi, przyczyniające się do realizacji celów wpisanych do programów rewitalizacji obejmowały: utworzenie inkubatora przedsiębiorczości, rozwój infrastruktury drogowej, rozwój infrastruktury ścieżek rowerowych oraz termomodernizację budynków publicznych i rozwój OZE.

Wykres 11. Liczba, wartość ogółem i wartość dofinansowania projektów z osi priorytetowych 1-6 wpisanych do GPR/LPR



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z SL2014, stan na 1.08.2022 oraz dostępnych sprawozdań z realizacji GPR/LPR

W ramach wsparcia infrastruktury społecznej z Poddziałania 6.1.2 wybudowano lub zaadaptowano łącznie 9 budynków przeznaczonych na cele usług świadczonych na poziomie społeczności lokalnych. Z efektów tego wsparcia korzystać ma łącznie 321 osób. Na przykład w Więcborku stworzono w ramach tego działania klub samopomocy dla mieszkańców, z którego korzystać będzie 60 osób.

3.2 POZIOM REALIZACJI CELÓW RPO WK-P 2014-2020

W przypadku wsparcia rewitalizacji, jedynie działaniom finansowanym z PI9b, wdrażanym w ramach Działania 6.2 oraz Poddziałania 6.4.1, jak również pierwszemu typowi projektów z Działania 7.1 w RPO WK-P 2014-2020 wyznaczono mierzalne cele, które mogą być przedmiotem oceny w ramach niniejszego badania.

Pomimo zakontraktowania w zasadzie całej alokacji¹⁷ na działania rewitalizacyjne (6.2 i 6.4.1), zgodnie z danymi z SL2014, w ramach wspartych projektów niemożliwe będzie

¹⁷ Zgodnie z kursem euro KE na listopad 2022 r. (4,7275 zł) w ramach alokacji na oba instrumenty wdrażające wsparcie z PI 9b wykorzystano po około 99,5% dostępnego wsparcia.

osiągnięcie celów wszystkich wskaźników przypisanych do tego obszaru. Zgodnie z dostępnymi danymi nie uda się osiągnąć zakładanych wartości wskaźnika dotyczącego „wyremontowanych budynków mieszkalnych na obszarach miejskich” oraz liczby „budynków publicznych lub komercyjnych wybudowanych lub wyremontowanych na obszarach miejskich”. Wartości obecnie osiągnięte (zgodnie ze stanem na 1.08.2022 r.) stanowią odpowiednio 18 i 14,5% wartości docelowej. Natomiast po zrealizowaniu wszystkich zakończonych projektów osiągną 63 i 78,2% celów wyznaczonych na 2023 r. Również „liczba wspartych obiektów infrastruktury zlokalizowanych na rewitalizowanych obszarach” będzie finalnie mniejsza niż zakładano, przy czym różnica pomiędzy celem RPO WK-P 2014-2020, a wartością możliwą do osiągnięcia w 2023 r. jest relatywnie nieduża (cel zostanie zrealizowany w 92%).

Już na obecnym etapie wdrażania przekroczono natomiast wartości docelowe wskaźników „ludność mieszkająca na obszarach objętych zintegrowanymi strategiami rozwoju obszarów miejskich” oraz „otwarta przestrzeń utworzona lub rekultywowana na obszarach miejskich”. W przypadku tego drugiego wskaźnika, zakończenie realizacji wszystkich wspartych inwestycji pozwoli na wielokrotne przekroczenie zakładanego celu, który zrealizowany zostanie w 364%.

Tabela 2. Poziom realizacji wartości docelowych wskaźników PI 9b

Nazwa wskaźnika	Wartość docelowa	Wartość osiągnięta	Wartość na podpisanych umowach	Poziom realizacji celu ¹⁸
Ludność mieszkająca na obszarach objętych zintegrowanymi strategiami rozwoju obszarów miejskich (CI37)	601 959 osób (tylko 6.4.1)	853 000 ¹⁹ osób	853 000 osób	142% (142%)
Otwarta przestrzeń utworzona lub rekultywowana na obszarach miejskich (CI38)	32 475 m2 - w tym 6.2: 17 212 - w tym 6.4.1: 15 263	32 888,64 m2 - w tym 6.2: 22 705,00 - w tym 6.4.1: 10 183,64	118 286,36 m2 - w tym 6.2: 42 842,94 - w tym 6.4.1: 75 443,42	101% (364 %)
Budynki publiczne lub komercyjne wybudowane lub wyremontowane na	43 903 m2 - w tym 6.2: 23 269 - w tym 6.4.1:	6 365,94 m2 - w tym 6.2: 2 248,36 - w tym 6.4.1:	34 327,56 m2 - w tym 6.2: 18 135,19	14,5% (78,2%)

¹⁸ Wartości w nawiasach odnoszą się do deklarowanego poziomu realizacji danego wskaźnika na koniec projektu we wszystkich obowiązujących umowach o dofinansowanie.

¹⁹ Podana wartość odpowiada maksymalnej liczbie osób wskazanych w ramach jednego projektu realizowanego w ramach Poddziałania 6.4.1. Tj. wszystkich mieszkańców objętych PR w ramach wsparcia z ZIT.

Nazwa wskaźnika	Wartość docelowa	Wartość osiągnięta	Wartość na podpisanych umowach	Poziom realizacji celu ¹⁸
obszarach miejskich (CI39)	20 634	4 117,58	- w tym 6.4.1: 16 192,37	
Wyremontowane budynki mieszkalne na obszarach miejskich (CI40)	84 szt. - w tym 6.2: 45 - w tym 6.4.1: 39	15 szt. - w tym 6.2: 3 - w tym 6.4.1: 12	53 szt. - w tym 6.2: 26 - w tym 6.4.1: 27	18% (63%)
Liczba wspartych obiektów infrastruktury zlokalizowanych na rewitalizowanych obszarach	177 szt. - w tym 6.2: 94 - w tym 6.4.1: 83	57 szt. - w tym 6.2: 33 - w tym 6.4.1: 24	163 szt. - w tym 6.2: 101 - w tym 6.4.1: 62	32% (92%)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie załącznika nr 2 do SzOOP RPO WK-P 2014-2020 (wersja z 31.08.2022) oraz danych z SL2014

W ramach działania 7.1 jeden wskaźnik produktu wprost dedykowany jest projektom rewitalizacyjnym. Dotyczy on liczby wspartych obiektów infrastruktury zlokalizowanych na rewitalizowanych obszarach. Zgodnie z zapisami RPO WK-P 2014-2020 powinien on osiągnąć w 2023 r. wartość 342 szt. W ramach dotychczas zrealizowanych projektów jego wartość wynosi 309 szt. (90% wartości docelowej). Uwzględniając inwestycje nadal realizowane, cel końcowy programu zostanie przekroczony, osiągając finalnie 396 szt., tj. 115%.

Rozbieżności pomiędzy osiągniętymi i możliwymi do osiągnięcia wartościami docelowymi wskaźników, wybranych do monitorowania celów interwencji wynika z kilku czynników. Po pierwsze, cele programu wyznaczone zostały jeszcze przed opracowaniem GPR/LPR, które były podstawą do określenia zakresu projektów i listy inwestycji możliwych do sfinansowania ze środków RPO WK-P 2014-2020. Oszacowania przeprowadzone w latach 2014-2016 bazowały więc na kosztach jednostkowych z perspektywy 2007-2013 i przyjętym na potrzeby szacowania podziale alokacji na poszczególne typy projektów. Założenia te nie odzwierciedlały więc tego, co w późniejszych latach ustalono w ramach programów rewitalizacyjnych. Widać to na przykładzie wskaźnika dotyczącego otwartej przestrzeni utworzonej lub rekultywowanej na obszarach miejskich. W dużej mierze przekroczenie tego wskaźnika wynika z realizacji projektów dotyczących rewitalizacji społeczno-gospodarczej Starego Fordonu. Łącznie w ramach 2 projektów obejmujących ten obszar wsparciem objęto ponad 51 tys. m² przestrzeni.

Drugim istotnym czynnikiem, wpływającym na problem z osiągnięciem niektórych wskaźników jest wzrost kosztów związanych z realizacją projektów inwestycyjnych, większy niż zakładany podczas szacowania wskaźników. Problem ten pogłębił się jeszcze przez późne uruchomienie wsparcia działań rewitalizacyjnych i opóźnienia w rozpoczęciu części inwestycji infrastrukturalnych, które przypadły na okres dużego wzrostu cen w sektorze budowlanym.

To z kolei – jak wynika z przeprowadzonych wywiadów – skłoniło przynajmniej część beneficjentów i potencjalnych beneficjentów do rezygnacji z niektórych inwestycji.

3.3 WNIOSKI ZE STANU WDRAŻANIA WSPARCIA Z RPO WK-P 2014-2020

Pomimo wsparcia z RPO WK-P 2014-2020 relatywnie dużej liczby przedsięwzięć wpisanych do programów rewitalizacji należy pamiętać, że przedsięwzięcia te mają charakter punktowy i stąd ich oddziaływanie będzie ograniczone. Co więcej, pomimo tego, że skierowane są do grup w szczególnie trudnej sytuacji (np. osób bezrobotnych, zagrożonych wykluczeniem społecznym, seniorów etc.), to nie można oczekiwać, że pojedyncze projekty zmieniają trwale sytuację całych grup docelowych. Chociaż jak wynika z przeprowadzonych wywiadów i przygotowanych studiów przypadków (więcej informacji na ten temat zawarliśmy w rozdziale 4.2 oraz załączniku nr 1 do raportu), w pojedynczych przypadkach można zaobserwować szybkie efekty, takie jak znalezienie pracy przez osobę długotrwale bezrobotną, czy dostanie się do prestiżowego liceum przez dzieci z rodzin zagrożonych wykluczeniem. Są to przykłady pokazujące sens działań rewitalizacyjnych, jednak też uświadamiających skalę ich oddziaływania (pojedyncze przypadki, których nie zobaczymy w statystyce). Projekty „miękkie” raczej w niewielkim stopniu przekładają się na poprawę wartości wskaźników ze sfery społecznej, które były podstawą zakwalifikowania danego obszaru do rewitalizacji (np. udział osób korzystających z pomocy społecznej, miejscowość należąca do rejonu szkoły podstawowej o niskim poziomie kształcenia). W praktyce efekty są często mniej mierzalne i odłożone w czasie, udział w projekcie stanowi pewien pierwszy bodziec do zmiany sytuacji danej osoby, zmotywowania do większej aktywności, zbudowania poczucia własnej wartości, integracji w lokalnej społeczności itp.

Uwaga ta odnosi się zasadniczo do całości wsparcia w ramach programów rewitalizacji (nie tylko w województwie kujawsko-pomorskim), które koncentrując się na rozwiązaniu lokalnych problemów – co jest jego wielką zaletą – nie może przynieść globalnych zmian (czy też zmian odczuwalnych na poziomie gminy, widocznych w dostępnych danych statystycznych). Oddziaływanie procesów rewitalizacyjnych jest co do zasady lokalne i odłożone w czasie, o czym piszemy w kolejnych częściach raportu, w których skupiamy się na zmianach, jakie zaszły w gminach objętych GPR/LPR widocznych na poziomie wybranych wskaźników statystyki publicznej oraz subiektywnych odczuć mieszkańców.

4 ZMIANA SYTUACJI SPOŁECZNO-GOSPODARCZEJ NA POZIOMIE GMIN

4.1 ZMIANY SYTUACJI OBSERWOWANE NA POZIOMIE WSKAŹNIKÓW SPOŁECZNO-GOSPODARCZYCH

Sytuacja społeczno-gospodarcza gmin w woj. kujawsko-pomorskim stanowi istotny kontekst realizacji projektów rewitalizacyjnych. Z punktu widzenia celów badania, warto przeanalizować, jak wyglądała ta sytuacja w okresie przyjmowania programów rewitalizacji oraz uruchamiania wsparcia z RPO WK-P 2014-2020, oraz na ile widoczna jest poprawa wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego w okresie realizacji projektów rewitalizacyjnych.²⁰

Na wstępie należy zaznaczyć, że potencjalny wpływ działań rewitalizacyjnych na zmianę wskaźników społeczno-gospodarczych prezentowanych w ramach niniejszej analizy na poziomie całych gmin musi z definicji być bardzo ograniczony. Wynika to przede wszystkim z punktowego charakteru podejmowanych działań i ich relatywnie niewielkiej skali, choćby w porównaniu do całej wartości projektów finansowych ze środków unijnych. W gminach, które miały przyjęte programy rewitalizacji, obszar rewitalizacji nie mógł przekraczać 20% powierzchni gminy i 30% liczby jej mieszkańców. Co istotne, projekty rewitalizacyjne składały się najpierw z części infrastrukturalnej, po zakończeniu której możliwa dopiero była realizacja części społecznej. W praktyce, w wielu przypadkach część społeczna nie została jeszcze zakończona, a prezentowane dane kończą się na roku 2021.

Jednocześnie, sytuacja społeczno-gospodarcza gmin regionu ulegała w okresie realizacji RPO WK-P 2014-2020 gruntownym zmianom, w niewielkim stopniu związanym z realizacją programu. Okres ten w przeważającej części (aż do wybuchu pandemii COVID-19 w 2020 r.) był czasem przyspieszonego wzrostu gospodarczego i bardzo silnej poprawy sytuacji na rynku pracy. Jednocześnie, istotny wpływ na sytuację dochodową mieszkańców miało uruchomienie szeroko zakrojonych programów socjalnych na poziomie krajowym, w tym przede wszystkim programu 500+. Nie bez znaczenia były przyspieszające zmiany demograficzne, skutkujące przede wszystkim systematycznym wzrostem udziału osób w wieku poprodukcyjnym.

W kontekście analizy zmian sytuacji społeczno-gospodarczej w gminach objętych działaniami rewitalizacyjnymi warto zwrócić uwagę, że program rewitalizacji został przyjęty w 127 z 144

²⁰ W pewnych przypadkach zasadne może być również przeanalizowanie zmian obserwowanych w gminach objętych programami rewitalizacji na tle pozostałych gmin regionu, tak by zweryfikować, czy dynamika w obu tych grupach różniła się istotnie od siebie. Nie można jednak takich analiz traktować jako przybliżenie wpływu rewitalizacji, z uwagi na szereg innych (opisanych dalej) czynników, silniej niż projekty rewitalizacyjne oddziałujące na wskaźniki na poziomie gmin.

gminach regionu, a łącznie w gminach objętych programami rewitalizacji zamieszkuje 93% ludności województwa. Oznacza to, że w pewnym przybliżeniu zmiany obserwowane w gminach objętych programami rewitalizacji powinny pokrywać się ze zmianami notowanymi na poziomie całego woj. kujawsko-pomorskiego.

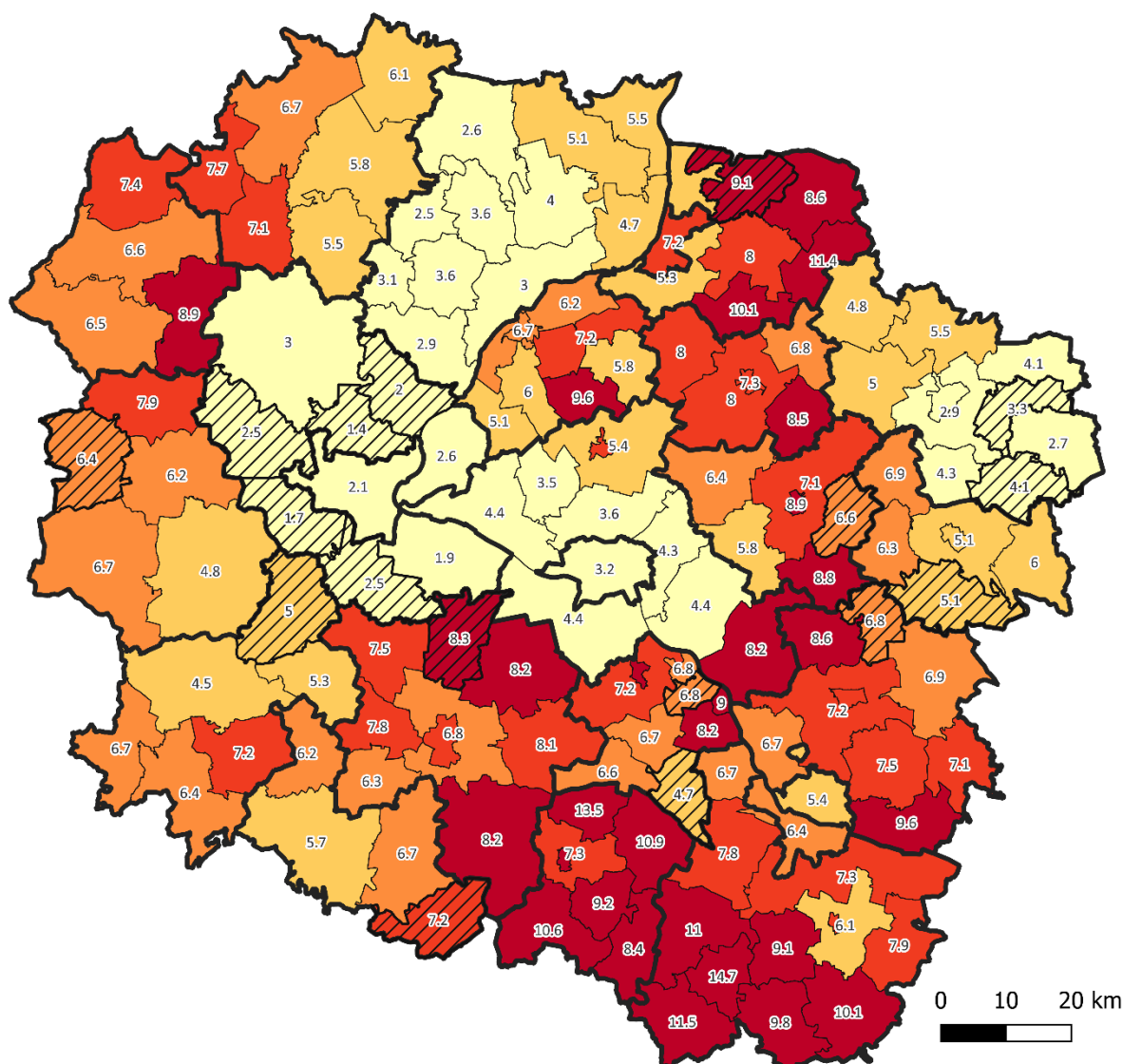
Podsumowując, z uwagi na liczne inne niż projekty rewitalizacyjne czynniki wpływające na rozwój gmin woj. kujawsko-pomorskiego, prezentowaną w ramach niniejszego rozdziału analizę zmian należy traktować, jako pewien kontekst realizowanych działań, a nie ich bezpośredni rezultat.

4.1.1 Rynek pracy

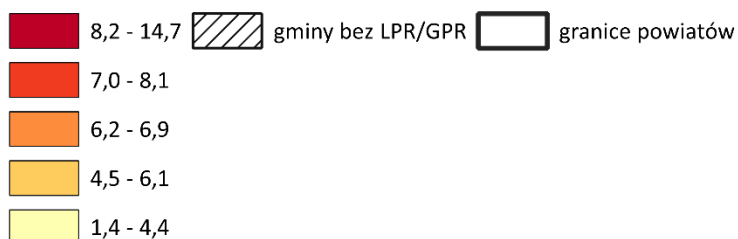
Sytuacja na rynku pracy w woj. kujawsko-pomorskim uległa w okresie realizacji RPO 2014-2020 bardzo dużej poprawie, w większym nawet stopniu niż średnio w całej Polsce. Udział zarejestrowanych bezrobotnych w relacji do liczby osób w wieku produkcyjnym obniżył się z 8,2% w 2015 r. do 5,1% w 2021 r., co oznacza spadek aż o 3,1 p.p. W tym samym czasie w Polsce, wskaźnik ten obniżył się o 2,5 p.p., z 6,5% do 4%. Ogółem, liczba zarejestrowanych bezrobotnych zmniejszyła się w regionie o 42%, ze 107,2 tys. do 61,2 tys. osób.

Analiza przestrzenna wskazuje, że najwyższy odsetek osób bezrobotnych występował w momencie uruchamiania RPO WK-P 2014-2020 w południowo-wschodniej części województwa, w podregionie włocławskim. W wielu gminach udział bezrobotnych w ludności w wieku produkcyjnym przekraczał 12%. Relatywnie najlepsza sytuacja występowała w gminach podregionu bydgosko-toruńskiego, gminach powiatu świeckiego na północy województwa, a także w powiecie brodnickim na północnym wschodzie. W tych gminach udział bezrobotnych był poniżej 7,3%.

Mapa 4 Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym, wg stanu na 31 grudnia 2021 r.



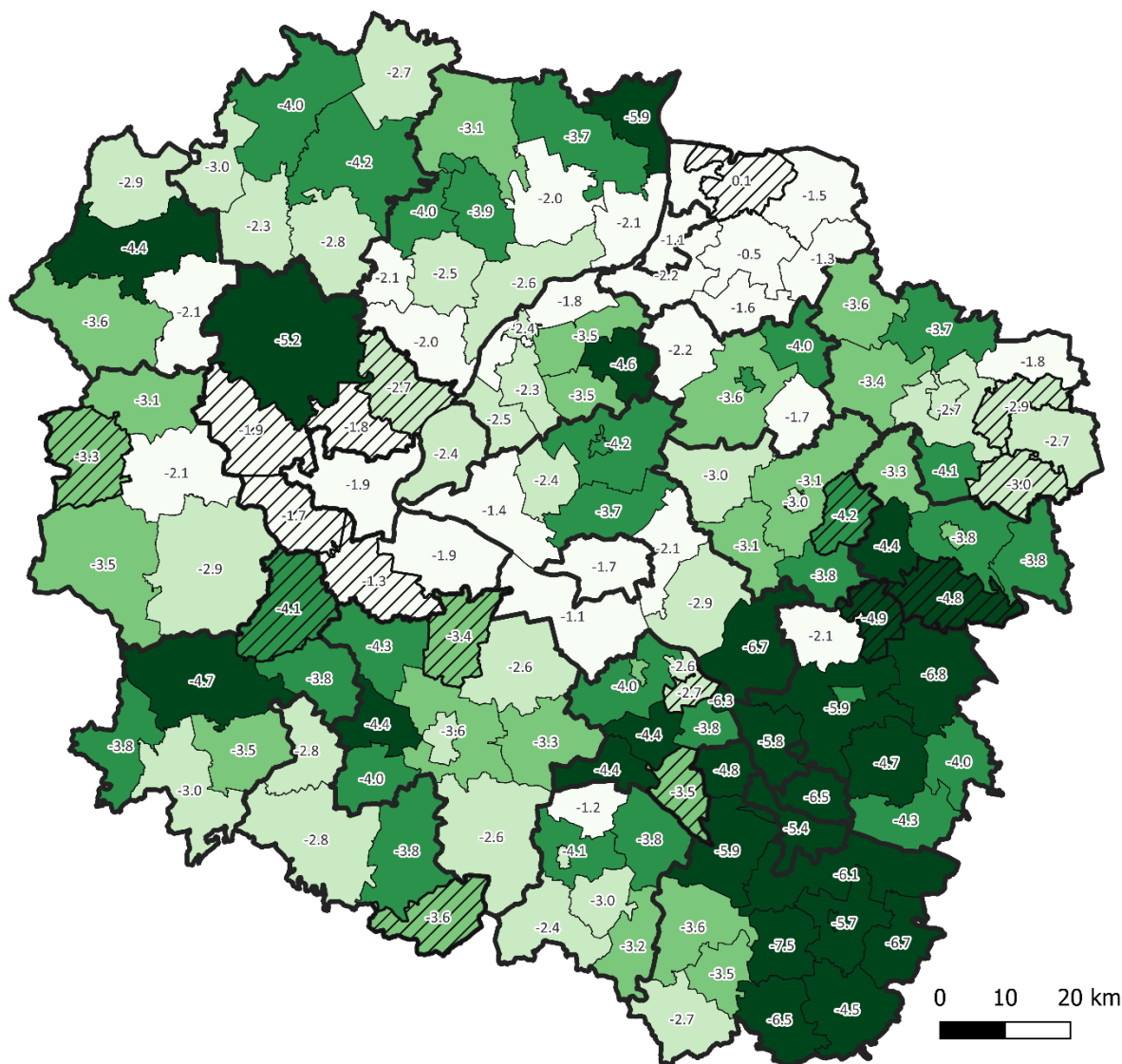
Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym w 2021 r [%]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, wg stanu na 31 grudnia 2021 r..

Na tle całego województwa, 17 gmin, które nie przygotowały programów rewitalizacji (odznaczonych na mapach pogrubionym konturem), charakteryzowało się relatywnie niskim bezrobociem w momencie uruchamiania wsparcia ze środków RPO WK-P 2014-2020.

Mapa 5 Zmiana udziału bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym, w latach 2015-2021 (p.p.)



Zmiana udziału bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym, w latach 2015-2021 (p.p.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, wg stanu na 31 grudnia 2021 r.

Największą poprawę sytuacji na rynku pracy w latach 2015-2021 (spadek odsetka osób bezrobotnych) odnotowano w większości przypadków w gminach, w których wcześniej sytuacja była szczególnie trudna. Wśród gmin należących do percentyla o najwyższym spadku bezrobocia dominują gminy z podregionu włocławskiego, leżące w południowo-

wschodniej części województwa. Znacznie mniejsze spadki wystąpiły w gminach podregionu bydgosko-toruńskiego. Takie zjawisko należy uznać za pozytywne, gdyż oznacza stopniowe wyrównywanie się sytuacji na rynku pracy między lepiej rozwiniętymi i słabszymi obszarami regionu.

Gminy objęte programami rewitalizacyjnymi odnotowały przeciętnie spadek taki sam, jak całe województwo (o 3,1 p.p., z 8,3% do 5,2%).²¹ Z kolei nieco mniejszy spadek udziału osób bezrobotnych wystąpił w pozostałych gminach (o 2,8 p.p., z 6,5% do 3,7%), co można wiązać z ich relatywnie lepszą sytuacją na początku analizowanego okresu, co ograniczało skalę możliwej do uzyskania poprawy.

W latach 2015-2021 w woj. kujawsko-pomorskim dynamicznie spadała również liczba osób bezrobotnych długotrwale, tj. powyżej 1 roku. W całym regionie ich liczba spadła aż o 39%, z 63,1 tys. do 38,2 tys. osób. Spadek ten był praktycznie identyczny w przypadku gmin objętych programami rewitalizacji (-40%) i w pozostałych gminach (-39%).

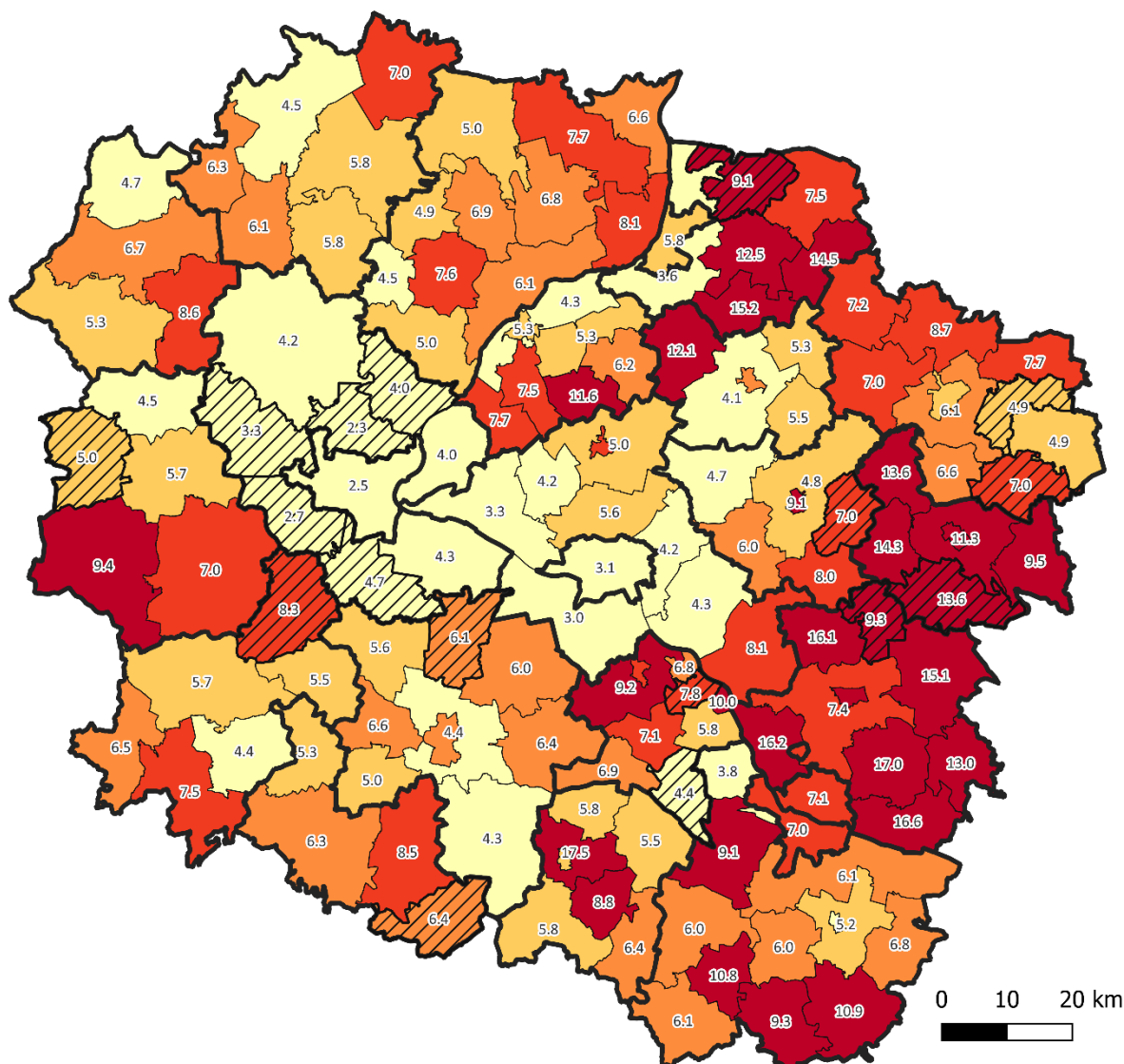
Poprawa sytuacji na rynku pracy była widoczna również w tworzeniu nowych miejsc pracy. W całym woj. kujawsko-pomorskim, liczba osób pracujących wzrosła w latach 2015-2021 o 46,5 tys. osób, tj. o 5,5%. Oznacza to, że zmniejszenie liczby bezrobotnych wynika w przeważającym stopniu z ich przepływu do zatrudnienia, a nie dezaktywizacji zawodowej i zaprzestania aktywnego poszukiwania pracy.

4.1.2 Ubóstwo i pomoc społeczna

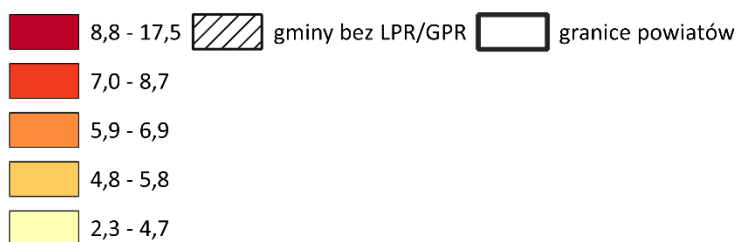
Odsetek osób będących beneficjentami środowiskowej pomocy społecznej w woj. kujawsko-pomorskim w 2015 r. był relatywnie wysoki i wynosił 9,7%, przy średniej w Polsce na poziomie 7,1%. W okresie realizacji RPO WK-P 2014-2020, obserwowany był stopniowy spadek tego wskaźnika. Łącznie, do końca 2021 r. obniżył się on do 5,6%, co oznacza spadek aż o 4,1 p.p. Liczba osób korzystających z pomocy społecznej w regionie spadła aż o 44%, z 201,5 tys. osób do 112,5 tys. osób. Wynika to przede wszystkim z poprawy sytuacji materialnej (m.in. wskutek opisywanej wcześniej poprawy sytuacji na rynku pracy), wskutek której liczba osób korzystających z pomocy społecznej, znajdujących się poniżej kryterium dochodowego, spadła ponad 2-krotnie (ze 150 tys. do 66 tys. osób). Liczba osób znajdujących się powyżej kryterium dochodowego, będących beneficjentami pomocy społecznej, spadła w tym czasie jedynie o 10%.

²¹ Co jest naturalne z uwagi na fakt, że stanowią one zdecydowaną większość gmin w woj. kujawsko-pomorskim.

Mapa 6 Odsetek osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej, wg stanu na 31 grudnia 2021 r.



Odsetek osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w 2021 r [%]

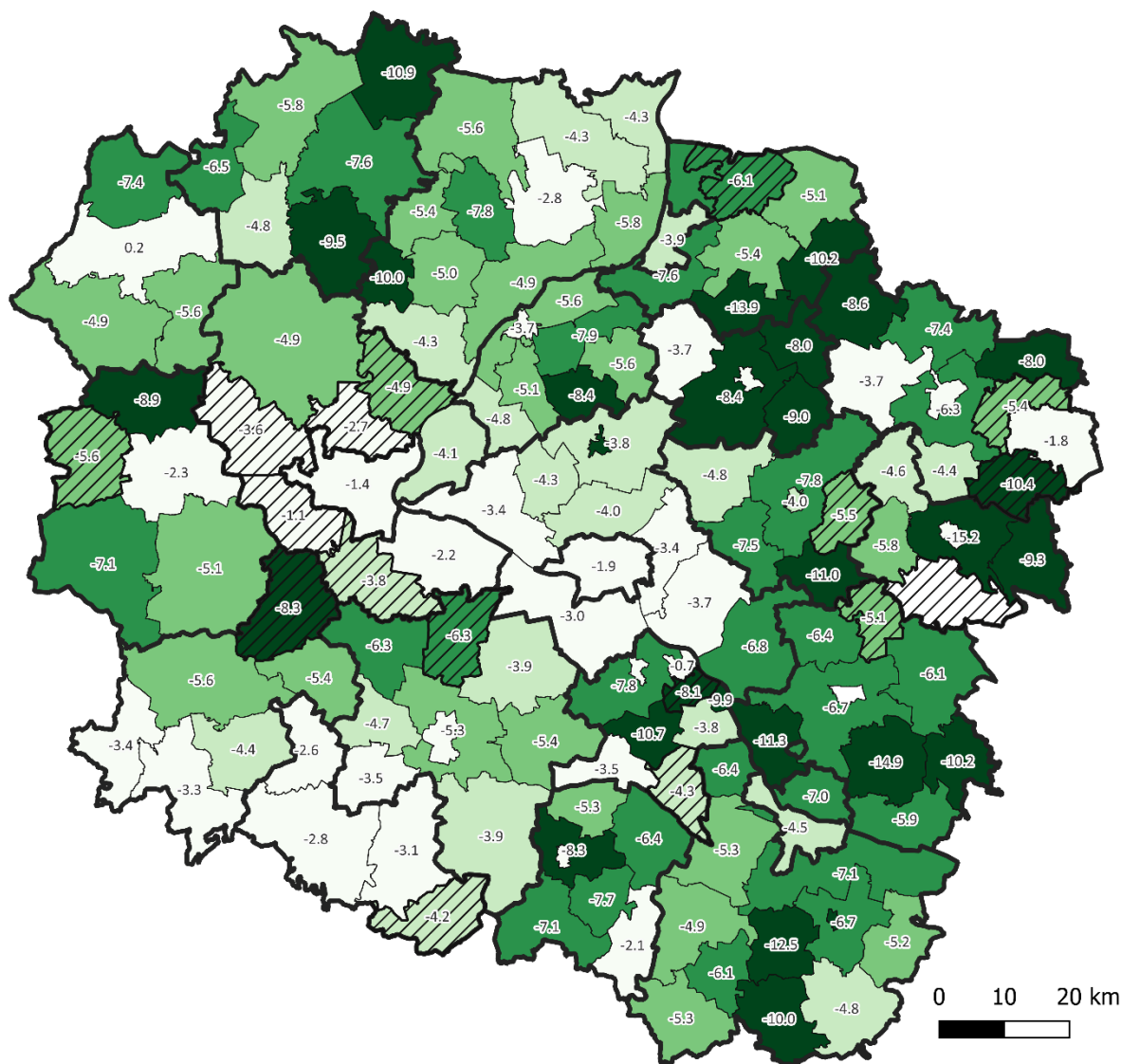


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, wg stanu na 31 grudnia 2021 r.

Z analizy przestrzennej wynika, że największe skupisko gmin z wysokim (powyżej 16,3%) udziałem beneficjentów pomocy społecznej w momencie rozpoczynania realizacji RPO WK-P 2014-2020 było usytuowane we wschodniej części województwa, na granicy podregionów włocławskiego i grudziądzkiego. Trudna pod tym względem sytuacja występowała także w gminach powiatu grudziądzkiego w północnej części województwa, a także w kilku gminach

powiatu włocławskiego na południowym wschodzie. Najmniejszy odsetek osób korzystających z pomocy społecznej występował przede wszystkim w gminach podregionu bydgosko-toruńskiego.

Mapa 7 Zmiana odsetka osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej, w latach 2015-2021



Zmiana odsetka osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej, w latach 2015-2021 (p.p.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, wg stanu na 31 grudnia 2021 r.

Największy spadek odsetka osób korzystających z pomocy społecznej występował generalnie w gminach, w których wcześniej sytuacja pod tym względem była najtrudniejsza, tj. gminach ze wschodniej części województwa.

W gminach objętych programami rewitalizacji, obserwowany spadek był nieco mniejszy (o 4 p.p., z 9,6% do 5,6%, niż w pozostałych gminach regionu (spadek o 5 p.p., z 10,1% do 5,1%). Przy czym duży wpływ na relatywnie wysoką wartość wskaźnika w gminach bez programu rewitalizacji miała gmina Rogowo w powiecie rypińskim, w której występował w 2015 r. rekordowy odsetek osób korzystających z pomocy społecznej (35,1%), i w której jednocześnie odnotowano bardzo dużą poprawę w analizowanym okresie (spadek do 13,5%).

4.1.3 Aktywność Gospodarcza

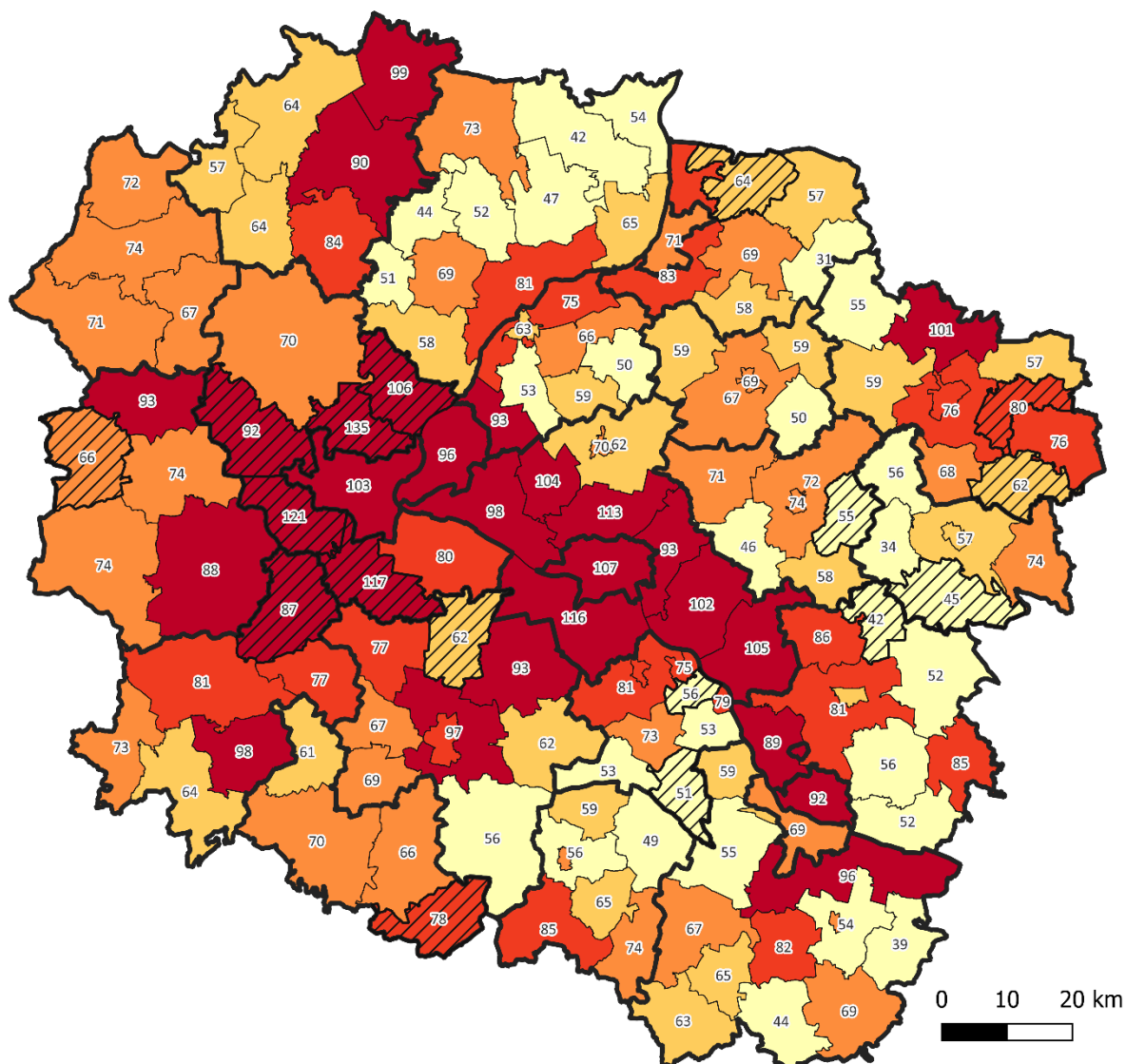
Jednym z podstawowych wskaźników obrazujących zmiany w aktywności gospodarczej jest liczba nowo zarejestrowanych podmiotów w rejestrze REGON, w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców. W skali regionu, w latach 2015-2021, odnotowano lekki wzrost z 82 do 83 podmiotów. W całym kraju, wartość wskaźnika wzrosła z 94 do 97 podmiotów.

W 2015 r. najwięcej przedsiębiorstw tworzonych było w podregionie bydgosko-toruńskim oraz w gminach obejmujących lub sąsiadujących z innymi dużymi miastami regionu (Inowrocław, Grudziądz, gminy na północ od Włocławka). Relatywnie aktywne gospodarczo były również niektóre mniejsze miasta regionu, takie jak Kowal, Brodnica, Golub-Dobrzyń, Lipno czy Radziejów).

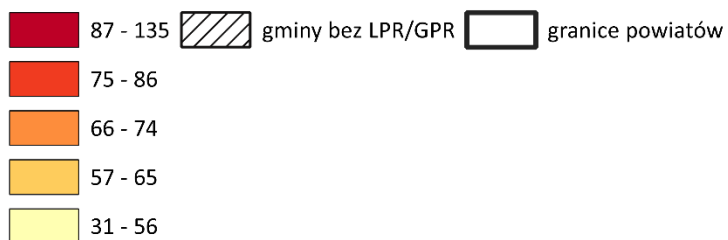
Zmiany w dynamice tworzenia nowych przedsiębiorstw, które nastąpiły między 2015 a 2021r. są mocno zróżnicowane przestrzennie. Poprawę w tym zakresie można było zaobserwować m.in. w środkowej części podregionu świeckiego (na styku powiatów świeckiego i tucholskiego), w gminach powiatu brodnickiego, w części podregionu włocławskiego. Natomiast wyraźny spadek dynamiki tworzenia nowych firm widoczny był w powiecie grudziądzkim.

W gminach posiadających programy rewitalizacji, dynamika tworzenia nowych przedsiębiorstw utrzymała się na poziomie 82 na 1000 mieszkańców. Wyraźnie wzrosła natomiast w gminach nieobjętych działaniami rewitalizacyjnymi (z 84 w 2015 r. do 94 w 2021r.).

Mapa 8 Liczba nowo zarejestrowanych podmiotów w rejestrze REGON na 10 tys. mieszkańców, wg stanu na 31 grudnia 2021 r.

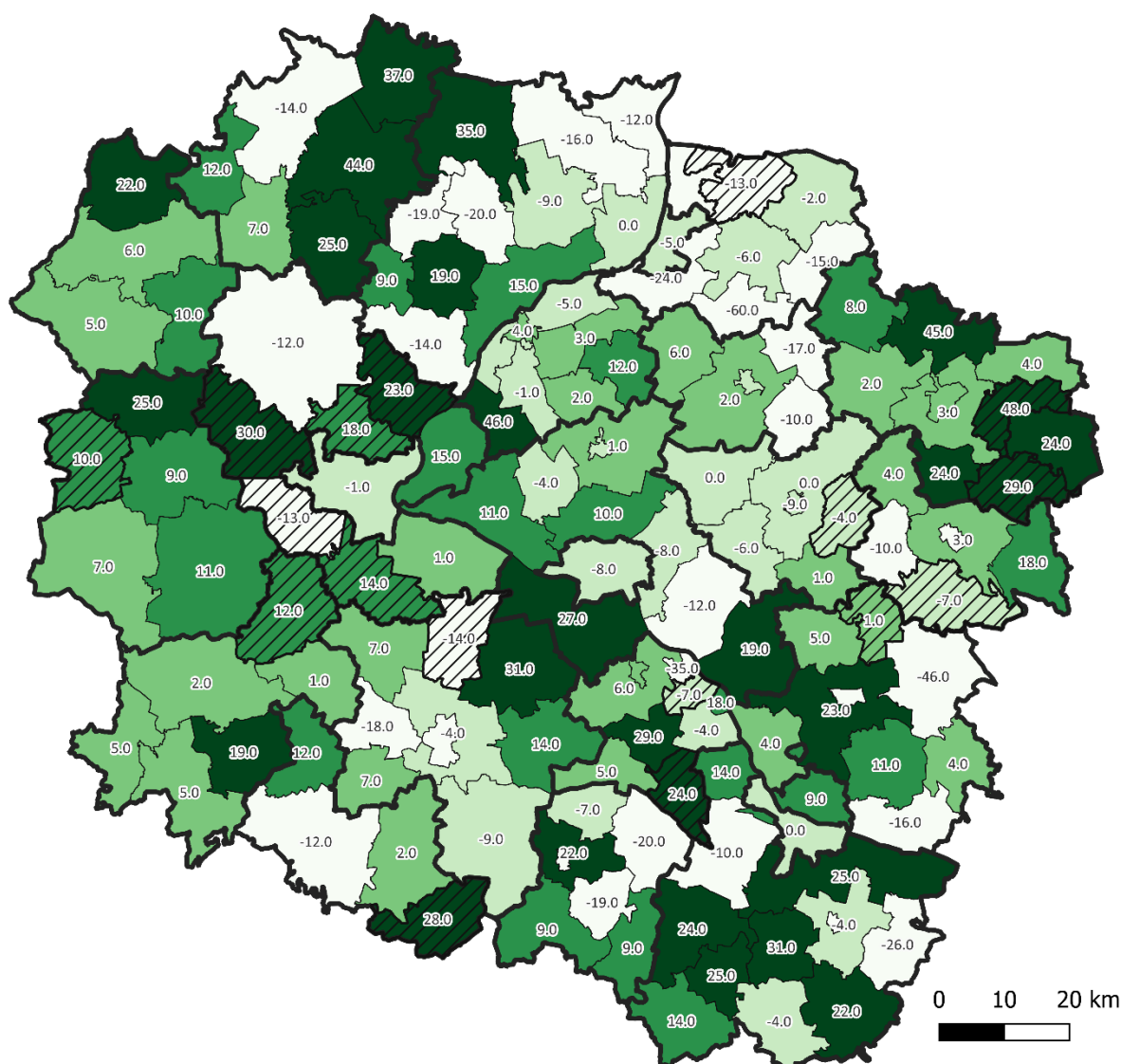


Liczba nowo zarejestrowanych podmiotów w rejestrze REGON na 10 tys. mieszkańców w 2021 r [%]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Mapa 9 Zmiana liczby nowo rejestrowanych podmiotów w rejestrze REGON na 10 tys. mieszkańców, między 2015 a 2021 r.



Zmiana liczby nowo rejestrowanych podmiotów w rejestrze REGON na 10 tys. mieszkańców, między 2015 a 2021 r.



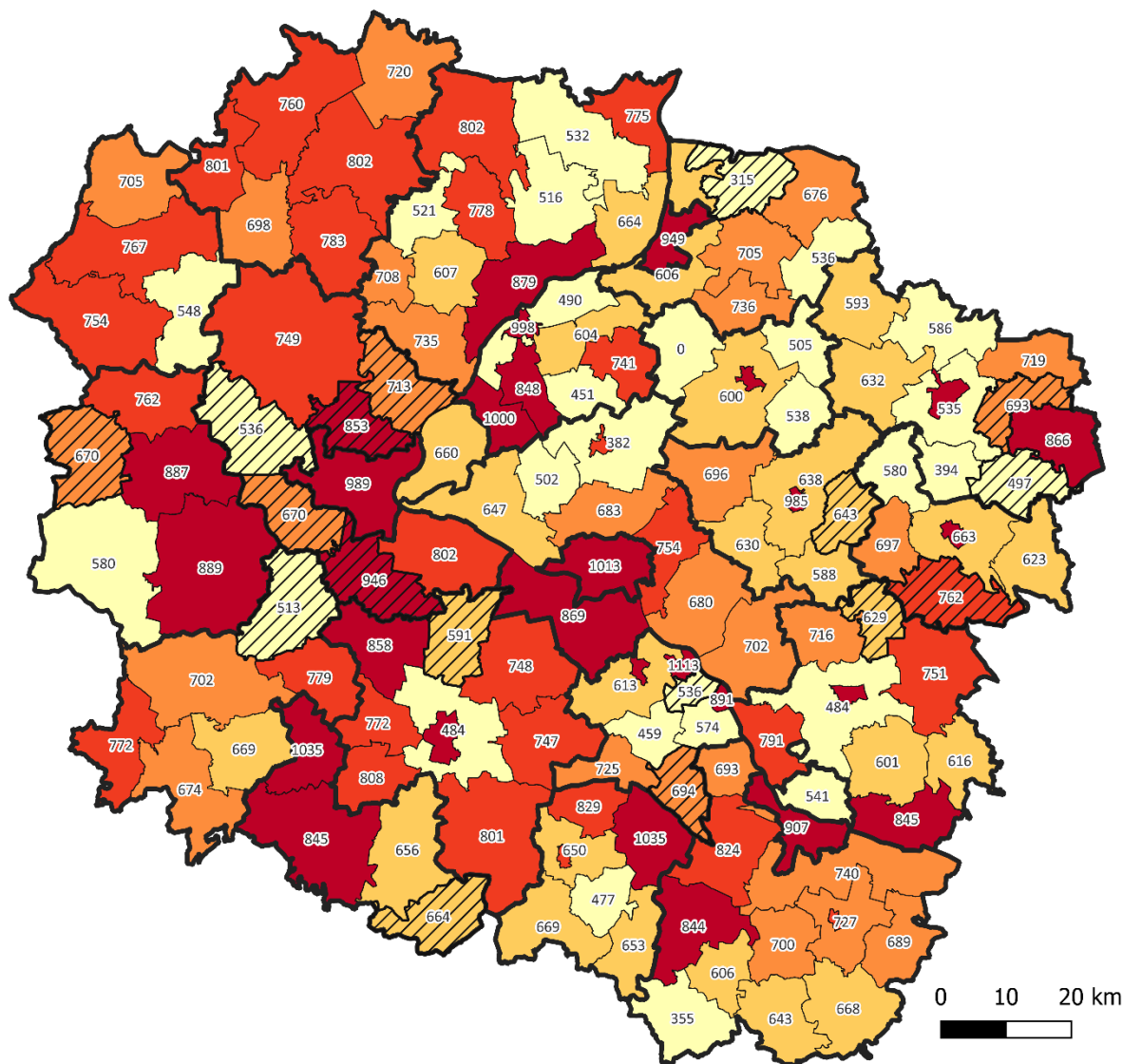
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

4.1.4 Jakość życia, edukacja i bezpieczeństwo

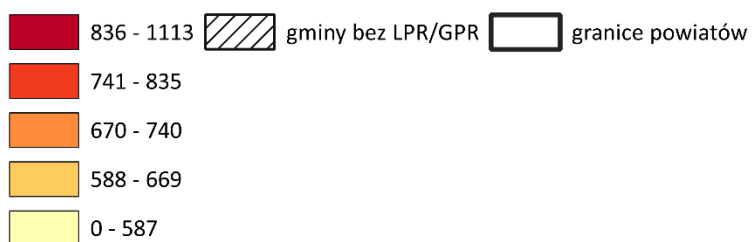
Dostęp do usług zdrowotnych i opiekuńczo-edukacyjnych w woj. kujawsko-pomorskim był zróżnicowany i zmieniał się w trakcie realizacji RPO WK-P 2014-2020. Wskaźnik udziału dzieci

w placówkach wychowania przedszkolnego na 1 tys. dzieci w wieku 3-5 lat wzrósł w całym województwie o 41 osób, z 776 w 2015 r. do 817 w 2021 r. W gminach objętych programami rewitalizacji, wskaźnik ten wzrósł w analizowanym okresie o 55, z 788 do 843. W gminach, w których takiego programu nie przyjęto, wskaźnik spadł o 38 (z 712 do 674).

Mapa 10 Liczba dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego na 1 tys. dzieci w wieku 3-5 lat, wg stanu na 31 grudnia 2021 r.



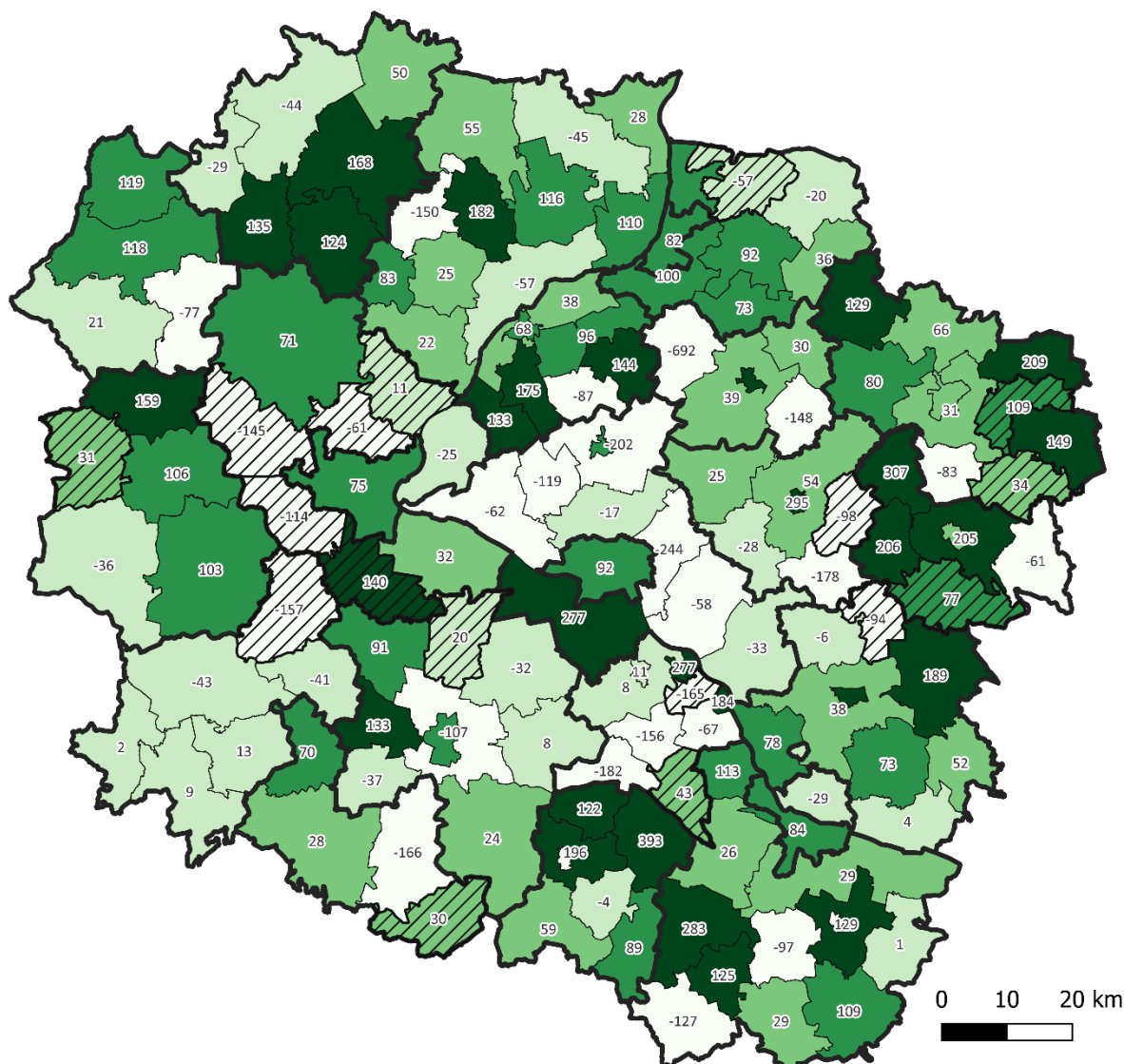
Liczba dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego na 1 tys. dzieci w wieku 3-5 lat w 2021 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Relatywnie najwięcej dzieci uczęszczało do przedszkoli w gminach miejskich, w tym obejmujących zarówno największe miasta regionu (Bydgoszcz, Toruń, Inowrocław, Grudziądz, Świecie), jak i mniejsze (Kowal, Rypin, Aleksandrów Kujawski, Ciechocinek, Brodnica, Chełmno, Lipno, Golub-Dobrzyń). W pierwszym percentylu znalazły się także gminy z powiatów mogileńskiego, włocławskiego i tucholskiego. Rozkład gmin z największymi przyrostami udziału dzieci chodzących do przedszkoli był bardzo zróżnicowany przestrzennie.

Mapa 11 Zmiana liczby dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego na 1 tys. dzieci w wieku 3-5 lat, między 2015 a 2021 r.



Zmiana liczby dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego na 1 tys. dzieci w wieku 3-5 lat, między 2015 a 2021 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

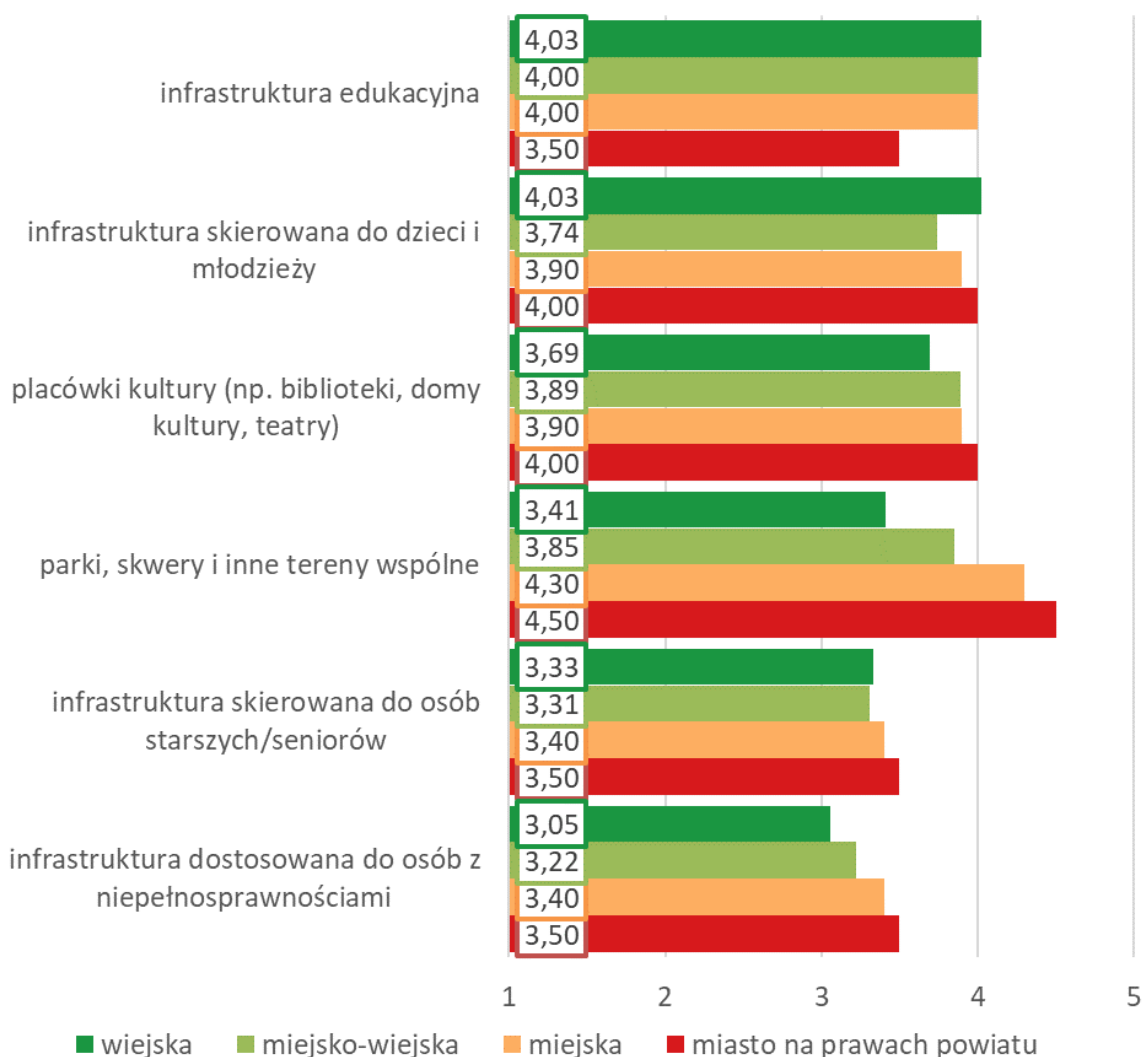
4.2 ZMIANY W SYTUACJI SPOŁECZNO-GOSPODARCZEJ OCZAMI PRZEDSTAWICIELI JST I MIESZKAŃCÓW

Wpływ działań rewitalizacyjnych można obserwować nie tylko z perspektywy makro, czyli na poziomie wskaźników społeczno-gospodarczych. Ważniejsze wydaje się oddziaływanie obserwowane na poziomie poszczególnych gmin, które można określić jako perspektywę średniego zasięgu. Wiele wymiarów wpływu działań rewitalizacyjnych nie zostanie bowiem odzwierciedlonych na poziomie arbitralnie przyjętych miar rozwoju społeczno-gospodarczego. Efekty będą miały raczej charakter jakościowy i mogą być oceniane subiektywnie. Dlatego też istotnym elementem analizy jest ocena wpływu realizowanych projektów widziana oczami przedstawicieli jednostek samorządowych i beneficjentów. Ważnym uzupełnieniem dla tej perspektywy jest ocena oddziaływania na samych mieszkańców. W tym celu poddano analizie obserwowaną zmianę jakości życia obywateli gmin realizujących Programy Rewitalizacji, a także zweryfikowano, jak poszczególne projekty wpłynęły na nich, ich najbliższe otoczenie i osoby z grup docelowych.

Punktem wyjścia do analizy była diagnoza sytuacji w gminie w zakresie dostępności infrastruktury. Przedstawiony na kolejnej stronie wykres pokazuje nie tylko gdzie te potrzeby są największe, ale także jak silnie są one zróżnicowane pomiędzy poszczególnymi kategoriami gmin. Przedstawiciele badanych JST najlepiej oceniają dostępność placówek skierowanych do dzieci i młodzieży, a także placówek kultury. Znacznie słabiej wygląda kwestia obiektów przeznaczonych dla seniorów i osób z niepełnosprawnościami.

Warto zwrócić uwagę na zróżnicowanie odpowiedzi. Zgodnie z deklaracjami przedstawicieli gmin, w gminach miejskich ogólnodostępne tereny zielone są powszechne, podczas gdy w mniejszych miejscowościach występuje deficyt takich terenów. Podobne różnice obserwuje się w zakresie infrastruktury skierowanej do osób z niepełnosprawnościami. Na terenie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich jest ona wyraźnie niższa, niż w miejskich.

Wykres 12 Dostępność infrastruktury w gminie. Oceny na skali 1-5, gdzie 1 oznacza brak danej kategorii infrastruktury, natomiast 5 bardzo wysoką dostępność wskazanej infrastruktury - perspektywa gmin



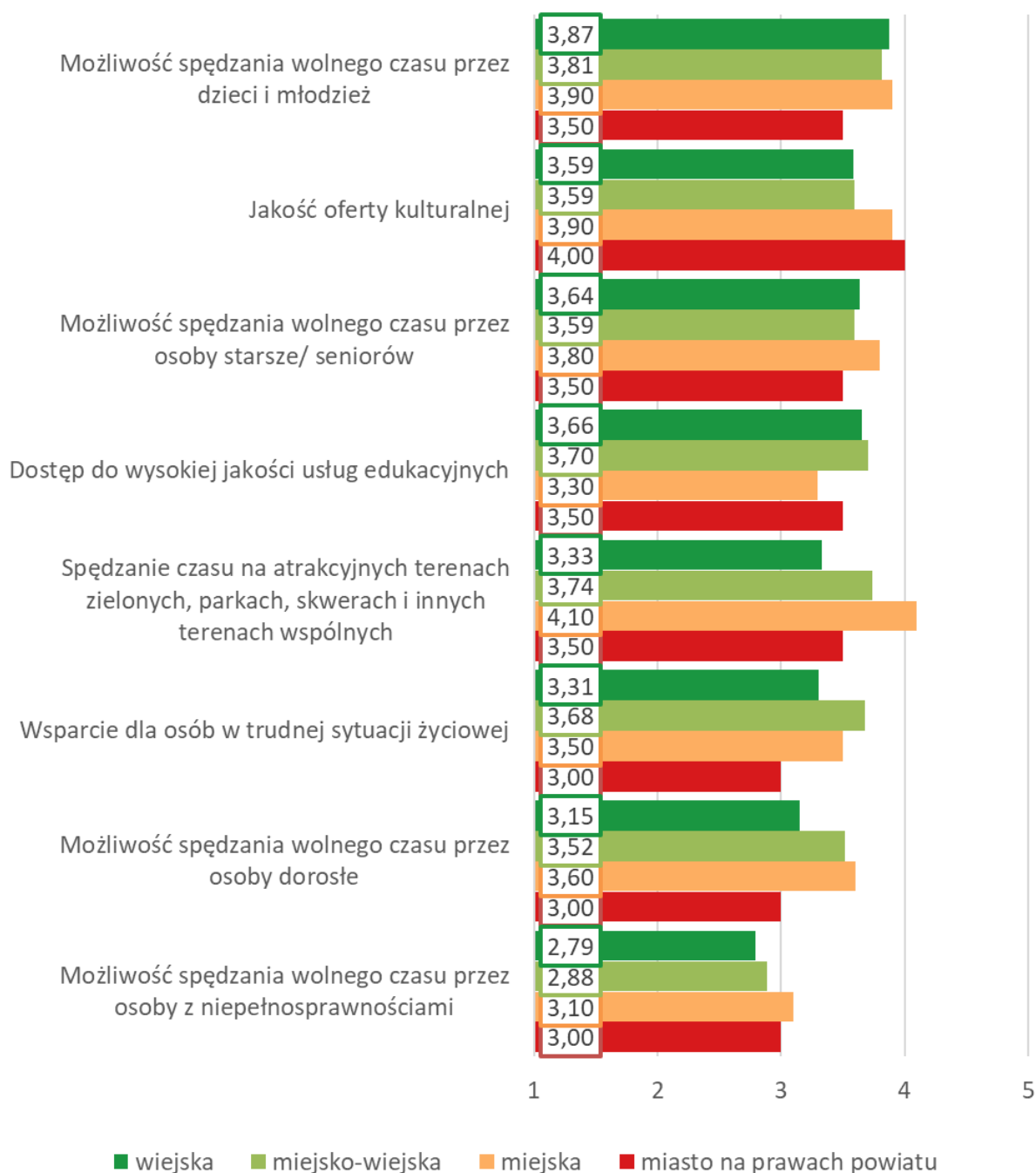
Źródło: Ankieta CAWI JST, n=78 gmin

Konsekwencją dostępności infrastruktury są usługi społeczne realizowane w poszczególnych placówkach i możliwość spędzania czasu wolnego. Jak wynika z deklaracji przedstawicieli JST, oferta dla dzieci i młodzieży jest w większości satysfakcjonująca, zaś propozycje kulturalne w większych miastach regionu przeważnie spełniają oczekiwania. Dzieje się tak mimo pełnienia funkcji centrów kulturalnych przez te miejscowości. Oznacza to, że kierują one swoją ofertę nie tylko dla własnych mieszkańców, ale także dla osób z ościennych gmin i powiatów.

Znacznie trudniej zaspokoić potrzeby na wsiach związane ze spędzaniem wolnego czasu na atrakcyjnych terenach zielonych i innych otwartych miejscach. Chociaż gminy te dysponują nieraz dużym obszarem z uwagi na niewielką gęstość zaludnienia, to tereny te nie są atrakcyjne dla mieszkańców. Brakuje zaś usług skierowanych do osób z niepełnosprawnościami.

Zastanawiająca jest sytuacja związana z usługami dla seniorów. Choć infrastruktury odpowiedniej brakuje, co wynika z analizy dostępności zaprezentowanej nad Wykres 12, to oferta skierowana do tej grupy należy do jednej z najbogatszych. Przynajmniej częściowo może to wynikać z aktywności społeczności lokalnych, w tym kół gospodyń wiejskich oraz oferty, jaką w ostatnich latach przygotowano dla tych grup, w tym projektów z Działania 11.1. Seniorzy są jedną z kluczowych grup docelowych projektów grantowych realizowanych ze środków RLKS (Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność).

Wykres 13 Ocena oferty usług społecznych i możliwości spędzania czasu wolnego w gminie. Oceny na skali 1-5, gdzie 1 oznacza brak oferty, natomiast 5 bardzo dobrą ofertę - perspektywa gmin



Źródło: Ankieta CAWI JST, n=78 gmin

Oceny infrastruktury i usług, widziane oczami mieszkańców gmin, są podobne do tych, które wyrazili przedstawiciele samorządów lokalnych. Oni także najwyżej oceniają placówki edukacyjne i inne skierowane do dzieci i młodzieży, zaś przedstawiciele większych miast regionu doceniają parki, skwery i tereny wspólne, znajdujące się w ich miejscowościach. Nieco mniej optymistycznie mieszkańcy patrzą na dostępność placówek kultury, zwłaszcza na

wsiach, przyznając tej kategorii miejsc znacznie niższe noty niż pracownicy samorządów lokalnych. Także zdaniem tej grupy infrastruktura dla osób z niepełnosprawnościami jest dalece niewystarczająca, podobnie jak dostępność placówek dla seniorów.

Tabela 3 Dostępność infrastruktury w gminie – perspektywa mieszkańców

Oceny na skali 1-5, gdzie 1 oznacza brak danej kategorii infrastruktury, natomiast 5 bardzo wysoką dostępność wskazanej infrastruktury

Typ gminy	miasto na prawach powiatu	miejska	miejsko-wiejska	wiejska
Infrastruktura edukacyjna	3,78	3,63	3,54	3,64
Parki, skwery i inne tereny wspólne	3,93	3,68	3,20	3,20
Infrastruktura skierowana do dzieci i młodzieży	3,57	3,18	3,12	3,26
Placówki kultury (np. biblioteki, domy kultury, teatry)	3,75	3,24	3,14	3,05
Infrastruktura drogowa	3,30	3,29	2,88	3,24
Infrastruktura skierowana do osób starszych/seniorów	3,31	3,11	2,96	3,07
Infrastruktura dostosowana do osób z niepełnosprawnościami	2,89	2,78	2,61	2,73

Źródło: Ankieta CATI mieszkańców, n=1021 mieszkańców regionu

Skala kolorów: od **zielonego** (relatywnie wysokie oceny) do **czerwonego** (relatywnie niskie oceny)

W przypadku mieszkańców widać silną zależność pomiędzy kategorią JST, a oceną dostępności usług. Najsilniejsze zadowolenie z oferty prezentują mieszkańcy miast na prawach powiatu, nieco niższe oceny przyznają mieszkańcy gmin miejskich, zaś osoby zamieszkujące JST obejmujące tereny wiejskie są najmniej zadowoleni z dostępnych usług.

Mieszkańcy, podobnie jak przedstawiciele ich jednostek samorządu terytorialnego, doceniają możliwości korzystania z atrakcyjnych terenów zielonych, parków, skwerów i innych terenów wspólnych. Widać to szczególnie w największych miastach regionu. Także oferta dla dzieci i młodzieży oraz seniorów jest znacznie lepiej oceniana w największych miejscowościach, niż w pozostałych gminach. Oferta kulturalna jest satysfakcjonująca w miastach na prawach powiatu i jednocześnie dalece niewystarczająca w mniejszych miejscowościach. Zaś dostępność usług przeznaczonych dla osób z niepełnosprawnościami jest wciąż niewystarczająca we wszystkich kategoriach gmin.

Tabela 4 Ocena oferty usług społecznych i możliwości spędzania czasu wolnego w gminie – perspektywa mieszkańców

Oceny na skali 1-5, gdzie 1 oznacza brak oferty, natomiast 5 bardzo dobrą ofertę

Typ gminy	miasto na prawach powiatu	miejska	miejsko-wiejska	wiejska
Możliwości korzystania z atrakcyjnych terenów zielonych, parków, skwerów i innych terenów wspólnych	3,99	3,64	3,31	3,20
Możliwości spędzania wolnego czasu przez dzieci i młodzież	3,45	2,95	2,95	2,89
Możliwości spędzania wolnego czasu przez osoby starsze/ seniorów	3,22	2,99	2,84	2,89
Dostęp do wysokiej jakości usług edukacyjnych	3,29	2,81	2,75	2,78
Możliwości spędzania wolnego czasu przez osoby dorosłe	3,42	2,81	2,69	2,71
Jakość oferty kulturalnej	3,42	2,78	2,70	2,63
Wsparcie dla osób w trudnej sytuacji życiowej	2,92	2,84	2,61	2,89
Możliwości spędzania wolnego czasu przez osoby z niepełnosprawnościami	2,69	2,45	2,26	2,24

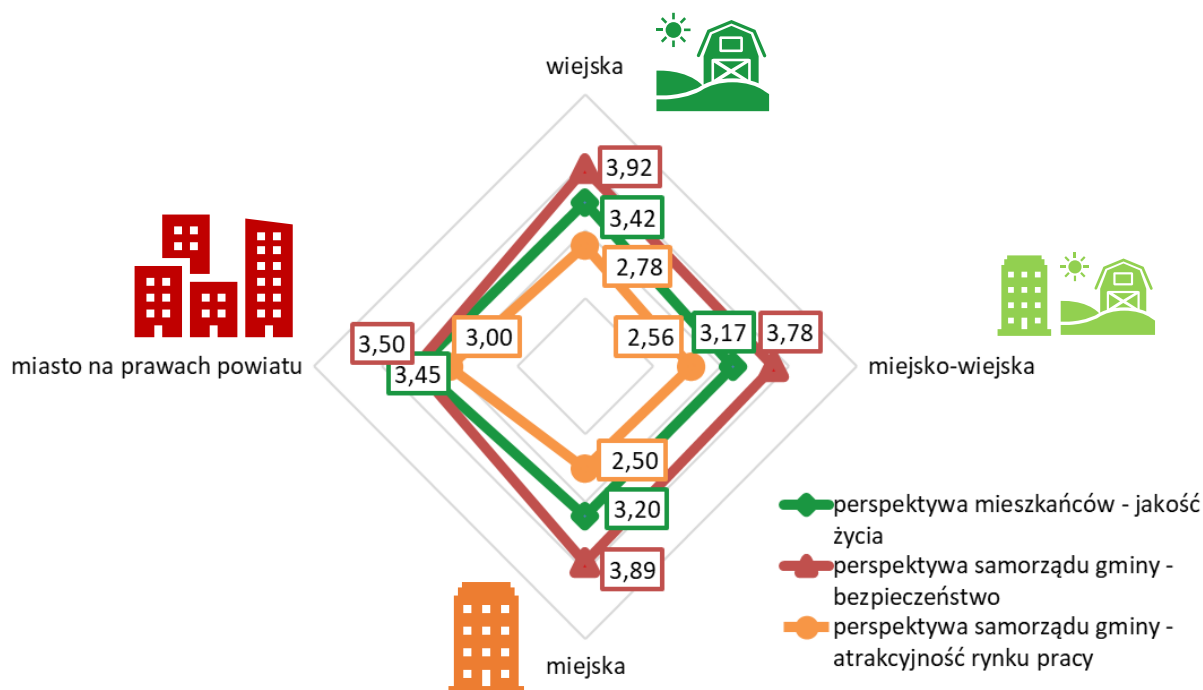
Źródło: Ankieta CATI mieszkańców, n=1021 mieszkańców regionu

Skala kolorów: od **zielonego** (relatywnie wysokie oceny) do **czerrwonego** (relatywnie niskie oceny)

Powyższe oceny znajdują swoje odzwierciedlenie w ogólnej percepcji jakości życia w danej miejscowości. Nieco lepiej żyje się mieszkańcom głównych miast regionu i gmin miejskich, a zamieszkujący tereny wiejskie i gminy miejsko-wiejskie oceniają jakość życia nieco niżej. Jednak w każdej z tych kategorii samorządów ocena jest raczej średnia – ani wysoka, ani niska. Oprócz dostępności infrastruktury i usług, także inne czynniki wpływają na subiektywne oceny mieszkańców. Wydaje się, że istotnymi czynnikami mogą być atrakcyjność rynku pracy i bezpieczeństwo. Trudność w znalezieniu atrakcyjnego zatrudnienia poza głównymi miastami województwa jest niejako rekompensowana większym bezpieczeństwem na tych terenach.

Wykres 14 Ocena jakości życia w gminie. Perspektywa mieszkańców i JST

Oceny na skali 1-5, gdzie 1 oznacza bardzo złą ocenę, natomiast 5 bardzo dobrą



Źródło: Ankieta CATI mieszkańców, n=1021 mieszkańców regionu i CAWI JST, n=78.

Jakość życia w gminach województwa kujawsko-pomorskiego to wynik oddziaływania wielu czynników. Jednym z nich jest intensywność i kierunek zmian, jakie zaszły na przestrzeni lat. Do oceny tych zmian wyznaczono rok bazowy 2014, jako ostatni przed rozpoczęciem wdrażania projektów rewitalizacyjnych z RPO WK-P 2014-2020. Przedstawiciele samorządów ocenili bardzo pozytywnie zmiany, jakie zaszły w ostatnich 8 latach w zakresie dostępności i jakości infrastruktury i usług. Ich zdaniem wyraźna poprawa powinna zostać odnotowana w każdej z analizowanych kategorii. W przypadku pozostałych usług poprawa jest, zdaniem przedstawicieli badanych gmin, wyraźna.

Tabela 5 Zmiana od 2014 r. w dostępności i jakości infrastruktury i usług

Typ gminy	miasto na prawach powiatu	miejska	miejsko-wiejska	wiejska
Dostęp do wysokiej jakości usług edukacyjnych	4,00	3,44	3,85	3,84
Możliwość spędzania wolnego czasu przez osoby z niepełnosprawnościami	4,00	4,00	4,00	3,74
Wsparcie dla osób w trudnej sytuacji życiowej	4,00	4,33	3,91	3,82
Możliwość spędzania wolnego czasu przez osoby dorosłe	4,00	4,20	4,04	3,97
Jakość oferty kulturalnej	4,50	4,20	4,19	4,05

Typ gminy	miasto na prawach powiatu	miejska	miejsko-wiejska	wiejska
Spędzanie czasu na atrakcyjnych terenach zielonych, parkach, skwerach i innych terenach wspólnych	4,50	4,50	4,26	4,21
Możliwość spędzania wolnego czasu przez dzieci i młodzież	4,50	4,40	4,37	4,33
Możliwość spędzania wolnego czasu przez osoby starsze/ seniorów	4,00	4,50	4,37	4,36

Źródło: Ankieta CAWI JST, n=78 gmin

Skala kolorów: od **zielonego** (zdecydowana poprawa) do **czerwonego** (zdecydowane pogorszenie)

Mieszkańcy jednak zdecydowanie nie potwierdzają optymizmu przedstawicieli samorządów. Najwięcej pozytywnych zmian dostrzegają osoby mieszkające w miastach na prawach powiatu. Aż 60% z nich uważa, że poprawiła się dostępność atrakcyjnych terenów zielonych, parków, skwerów i innych terenów wspólnych. Ich optymizm w tym zakresie potwierdza 52% mieszkańców gmin miejskich, 43% gmin miejsko-wiejskich i 39% z gmin wiejskich. Prawie połowa przedstawicieli największych miast regionu twierdzi też, że poprawiła się oferta spędzania wolnego czasu dla osób dorosłych. Mieszkańcy pozostałych kategorii gmin dzielą tę opinię w około 30%. Warto zwrócić uwagę, że mniej więcej tyle samo osób z gmin wiejskich i miejsko-wiejskich widzi pogorszenie w tym zakresie, co poprawę.

Wśród pozytywnych ocen należy wyróżnić także zauważoną poprawę w zakresie możliwości spędzania wolnego czasu przez dzieci i młodzież zarówno w największych miastach, jak i na wsiach (odpowiednio 51% i 40% mieszkańców). Zdaniem mieszkańców miast na prawach powiatu poprawiła się także dostępność oferty kulturalnej (48%), choć już w mniejszych miejscowościach mieszkańcy wskazują na pogorszenie w tym zakresie. Negatywnie ocenił te zmiany co trzeci mieszkaniec gminy wiejskiej i miejsko-wiejskiej.

Na przewagę negatywnych zmian mieszkańcy wskazali w przypadku możliwości spędzania wolnego czasu przez osoby z niepełnosprawnościami. Zdanie to podziela 37% mieszkańców gmin miejsko-wiejskich, co trzeci mieszkaniec gminy wiejskiej i blisko 30% reprezentantów gmin miejskich. Warto mieć na uwadze, że wiele osób nie miało zdania na ten temat, a być może także osoby udzielające negatywnej odpowiedzi nie zawsze miały w tej kwestii wiarygodne informacje, niemniej percepcja zmian jest wyraźnie negatywna.

Tabela 6 Zmiana od 2014 r. dostępności i jakości infrastruktury i usług - perspektywa mieszkańców

Oceny na skali 1-5, gdzie 1 oznacza zdecydowane pogorszenie obecnej sytuacji do tej sprzed 2014 roku, natomiast 5 zdecydowaną poprawę obecnej sytuacji w stosunku do tej sprzed 2014 roku.

Typ gminy	miasto na prawach powiatu	miejska	miejsko-wiejska	wiejska
Możliwości spędzania wolnego czasu przez osoby z niepełnosprawnościami	2,97	2,82	2,59	2,73
Dostęp do wysokiej jakości usług edukacyjnych	3,25	2,93	2,88	2,97
Wsparcie dla osób w trudnej sytuacji życiowej	3,18	3,04	2,83	3,09
Jakość oferty kulturalnej	3,38	2,98	2,95	2,94
Możliwości spędzania wolnego czasu przez osoby dorosłe	3,39	3,07	2,93	2,97
Możliwości spędzania wolnego czasu przez osoby starsze/ seniorów	3,32	3,13	2,98	3,08
Możliwość spędzania wolnego czasu przez dzieci i młodzież	3,50	3,17	3,13	3,18
Spędzanie czasu na atrakcyjnych terenach zielonych, parkach, skwerach i innych terenach wspólnych	3,78	3,53	3,26	3,27

Źródło: Ankieta CATI mieszkańców, n=1021 mieszkańców regionu

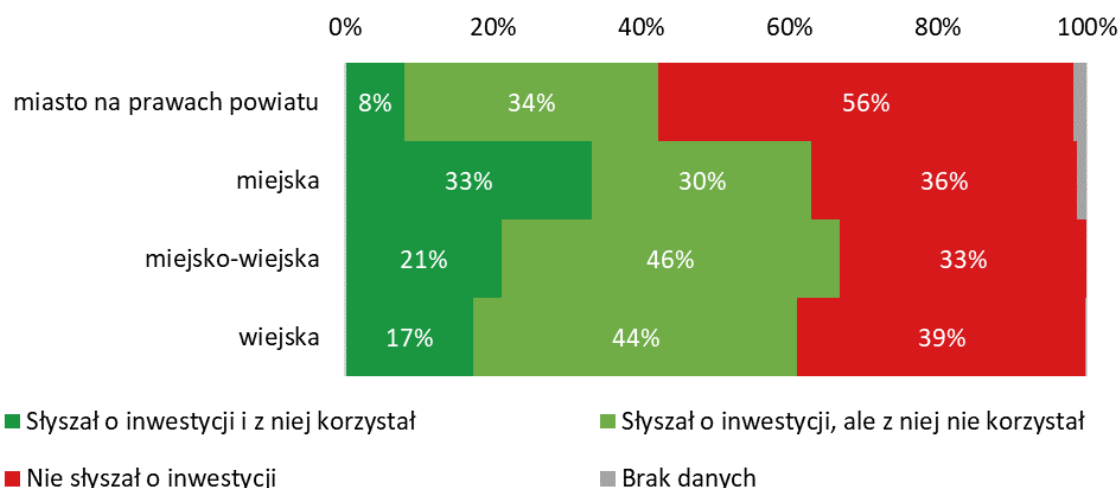
Skala kolorów: od **zielonego** (zdecydowana poprawa) do **czarnego** (zdecydowane pogorszenie)

Mogłoby się wydawać, że mieszkańcy nie dostrzegają pozytywnych zmian, ponieważ obce są im inicjatywy władz lokalnych. Wyniki badania CATI mieszkańców gmin, w których wdrażano GPR/LPR wskazują jednak, że nie do końca tak jest. W badaniu tym mieszkańcy odpowiadali na pytanie, czy znane są im opisane przez teleankieterów konkretne inwestycje rewitalizacyjne, realizowane w gminie respondenta. Ponad połowa mieszkańców potwierdziła, że słyszała o realizowanych inicjatywach. Największą świadomość zarejestrowano w gminach miejskich i miejsko-wiejskich. Tam aż 2 na 3 respondentów znało omawianą inwestycję. Wiedza o tych działaniach była mniejsza w miastach na prawach powiatu, co wynika z wielkości tych miejscowości i lokalnego charakteru realizowanych projektów. Mimo tego, wiedza o tych działaniach także tam była dość dobrze rozpowszechniona.

Warto też zwrócić uwagę, że mieszkańcy deklarują korzystanie z efektów projektów rewitalizacyjnych, jakie przedstawiono im do oceny. Najczęściej ma to miejsce w gminach miejskich. Są to przeważnie średnie i mniejsze miasta, w których często działania rewitalizacyjne prowadzone są w centralnej części miejscowości. Dzięki temu znajdują się „blisko mieszkańców”. Na terenach wiejskich, z uwagi na rozproszenie osadnicze, oddziaływanie jest nieraz ograniczone do sołectwa, na terenie którego realizowany był

projekt. Przez co korzystanie z jego efektów przez mieszkańców pozostałych części gminy jest mniejsze.

Wykres 15 Wiedza mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego na temat konkretnych inwestycji rewitalizacyjnych realizowanych w danej gminie



Źródło: Ankieta CATI mieszkańców, n=1021 mieszkańców regionu

Lokalny i punktowy charakter działań rewitalizacyjnych, wynikający poniekąd z ograniczenia działań do obszaru rewitalizacji, ogranicza oddziaływanie projektów na całe gminy. Stąd trudno powiązać percepcję jakości życia i dostępności usług na terenie całej jednostki samorządu terytorialnego do oceny oddziaływania na grupę docelową, zdefiniowaną wąsko i zawężoną terytorialnie.

Mimo tych ograniczeń, mieszkańcy biorący udział w badaniu nie tylko o projektach słyszeli, ale i z nich korzystali. Badani oceniają wysoko wpływ prowadzonych działań na mieszkańców swojej miejscowości lub gminy, a szczególnie na grupy, dla których działania te były przeznaczone (np. osoby z niepełnosprawnościami, seniorzy, osoby młode i zagrożone wykluczeniem społecznym). Połowa mieszkańców terenów poza głównymi miastami regionu zna kogoś, na kogo podjęte działania miały istotny wpływ. I chociaż tak pozytywne oceny mogą poniekąd wynikać z występowania efektów badawczych, takich jak efekt potwierdzania, ankierski czy respondencki, to jednak w sytuacji badania telefonicznego występowanie tych efektów jest minimalizowane. Tak więc można stwierdzić, że faktycznie realizowane projekty miały duże znaczenie dla społeczności lokalnych. Dodatkowo, należy oczekiwać, że z czasem ten wpływ będzie się zwiększał. Część projektów jest jeszcze w fazie realizacji, inne niedawno się zakończyły i dopiero będą ruszać działania mające na celu wykorzystanie zrewitalizowanej infrastruktury.

Szereg przykładów na to jak zrealizowane projekty wpłynęły na sytuację mieszkańców, dostarczają analizy w ramach studiów przypadku.

Wykres 16 Ocena wpływu inwestycji rewitalizacyjnej na poszczególne grupy – perspektywa mieszkańców



Źródło: Ankieta CATI mieszkańców, n=602 mieszkańców regionu, którzy słyszeli o wybranej inwestycji rewitalizacyjnej z danej gminy/ miasta

Syntetyczne zestawienie tego jak działania infrastrukturalne służą realizacji celów społecznych poprzez zmianę jakości życia wybranych grup mieszkańców prezentujemy poniżej. Należy mieć na względzie, że to tylko wycinek tych efektów, które zostały wywołane dzięki realizacji projektów i działań im towarzyszących.

Tytuł projektu	Działanie infrastrukturalne	Oddziaływanie na jakość życia mieszkańców	Grupy oddziaływania
Utworzenie Centrum Aktywności Wsi w miejscowości Wieszki wraz z infrastrukturą towarzyszącą (gmina Nakło nad Notecią)	Wyremontowanie części budynku oświatowego w Wieszkach	Poprawa zdrowia mieszkanek wsi Wieszki (zajęcia aktywności fizycznej: Nordic Walking, biegu na festynie, spotkania z dietetykiem). Integracja i aktywizacja mieszkanek (zorganizowały z własnej inicjatywy Wielkanoc dla Ukrainek).	kobiety w wieku emerytalnym

Tytuł projektu	Działanie infrastrukturalne	Oddziaływanie na jakość życia mieszkańców	Grupy oddziaływania
		Uzyskanie pomocy w nauce dla młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym (udział w dodatkowych zajęciach).	młodzież zagrożona wykluczeniem społecznym
Rewitalizacja zabytkowego wiatraka typu „Kozłak” w Chrośnie (gmina Kruszwica)	Remont starego wiatraka	Działania aktywizacyjne realizowane na terenie obiektu, w ramach projektu EFS „Aktywizacja społeczno-zawodowa mieszkańców gminy Kruszwica”. Integracja mieszkańców dzięki lokalnym imprezom, finansowanym z funduszu sołectkiego.	mieszkańcy obszarów zdegradowanych poddanych rewitalizacji, zagrożeni ubóstwem lub wykluczeniem społecznym
Rewitalizacja dworca kolejowego w Tucholi i jego przystosowanie do Lokalnego Centrum Rozwoju	Przebudowa wraz ze zmianą sposobu użytkowania części budynku dworca kolejowego w Tucholi	Pobudzenie przedsiębiorczości przez wynajęcie po cenie 1 zł za m ² biura trzem młodym firmom	Nowe lub działające do 3 lat przedsiębiorstwa
Stworzenie Centrum Wsparcia Inicjatyw Społecznych – Dworcowa 19 (m. Bydgoszcz)	Remont pustostanu na cele działalności organizacji społecznych	Integracja uchodźców wojennych z Ukrainy w nowopowstałym w zaadaptowanym budynku Klubie Ukraińskim dla dzieci, młodzieży i dorosłych (w tym lekcje języka polskiego i angielskiego, pomoc psychologiczna)	Uchodźcy z Ukrainy
Remont budynku po byłym Domu Dziecka w Lubieniu Kujawskim w celu	Remont obejmujący wymianę stolarki okiennej,	Opieka nad dziećmi: powstał pierwszy żłobek samorządowy w gminie dla 50 dzieci	Osoby 75+ Rodziny z dziećmi do lat 3

[illegible]

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wywiadów do studiów przypadku.

Jak widać w powyższej tabeli, oddziaływanie na wymiar społeczny projektów rewitalizacyjnych ma zasięg lokalny, często ograniczony do kilkunastu czy kilkudziesięciu osób. Wpływ na poprawę estetyki przestrzeni publicznej jest z pewnością bardziej dostrzegalny. Jednak nie oznacza to, że projekty nie realizują swojego celu społecznego. Jest on po prostu trudniejszy do uchwycenia. Jednak dla osób będących w bezpośrednim oddziaływaniu projektów zmiany są bardzo duże i istotnie rzutują na poprawę jakości ich życia.

Jednak trudno wskazać na bezpośrednie oddziaływanie projektów na poziom ubóstwa. Pośrednio może się uda taki efekt osiągnąć, ale w indywidulanych przypadkach i raczej w dłuższej perspektywie czasowej. Przykładowo, dzieci z rodzin z problemami ze szkoły podstawowej, aktywizowane w ramach projektu z Działania 11.1 realizowanego na infrastrukturze poddanej rewitalizacji, dostały się do dobrego liceum. W perspektywie mniej więcej 10 lat może to dać efekt związany z ograniczeniem ubóstwa w ich rodzinie, kiedy zdobędą dobry zawód. Jednak skala potencjalnego oddziaływania jest tak niewielka, że nawet za te 10 lat nie uda się jej odnotować na poziomie wartości wskaźników ubóstwa.

Co więcej, nawet jeśli punktowe projekty rewitalizacyjne (zarówno infrastrukturalne jak i „miękkie”) miałyby mieć jakieś istotne przełożenie na zmianę wskaźników ubóstwa, to ich efekty będą widoczne w kolejnych latach. Należy bowiem pamiętać, że duża część projektów jest nadal realizowana lub wręcz dopiero zacznie być realizowana (ich opóźnienie często wynika, z późniejszej niż planowano w GPR/LPR, realizacji projektów infrastrukturalnych).

Warto też odnotować, że w związku z dużymi opóźnieniami we wdrażaniu projektów wpisanych do programów rewitalizacji, z realizacji części z nich zrezygnowano, z uwagi na istotną zmianę sytuacji (w tym możliwości podmiotu, który miał realizować dany projekt oraz dostępności grupy docelowej). Dlatego w kolejnym okresie programowania warto stworzyć możliwość realizacji projektów „miękkich” na infrastrukturze powstałej w perspektywie 2014-2020. Tak, żeby działania te mogły być realizowane relatywnie szybko (np. już w 2023 r.), co zapewniłoby, że efekty wspartej infrastruktury będą wykorzystywane. Można się bowiem obawiać, że bez takiego wsparcia zewnętrznego (w postaci środków na działania animacyjne) potencjał przynajmniej część z projektów zostanie zmarnowany, ponieważ trudna sytuacja ekonomiczna zmusi gminy do szukania oszczędności, a więc m.in. rezygnacji z najmniej pilnych wydatków.

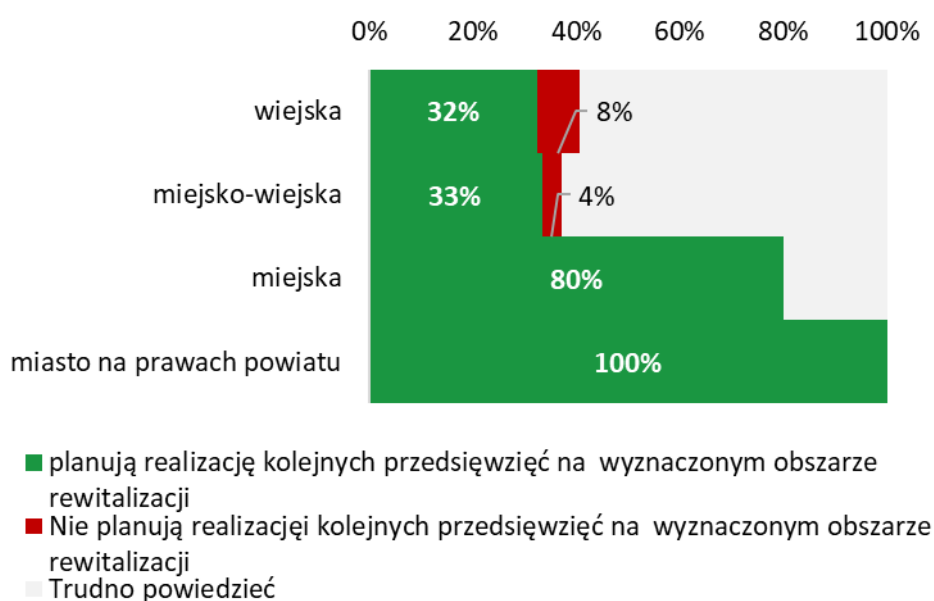
4.3 DALSZE POTRZEBY W OBSZARZE REWITALIZACJI

Plany gmin na kolejne lata pokazują, że to głównie w miastach będą realizowane kolejne przedsięwzięcia na wyznaczonym obszarze rewitalizacji. W przypadku terenów wiejskich i wiejsko-miejskich decyzja w większości jeszcze nie zapadła. Prawdopodobnie będzie ona wynikać z wewnętrznych ustaleń przedstawicieli tych gmin. Ważnym czynnikiem przy podejmowaniu decyzji będą z pewnością zasady związane z możliwością otrzymania wsparcia finansowego. Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, rewitalizacja w małych miastach i na terenach wiejskich była zbyt obciążająca proceduralnie dla tych samorządów. Średnia liczba ludności obszaru rewitalizacji w gminach wiejskich w województwie kujawsko-pomorskim wynosiła około 1300 osób, a w gminach miejsko-wiejskich niespełna 3000²².

²² Szacunek na podstawie danych UMWKP.

Uruchamianie złożonych procedur, aby wesprzeć tylko niewielką część tych osób, dodatkowo w dynamicznie zmieniających się uwarunkowaniach, wydaje się działaniem nieuzasadnionym. Długoterminowe planowanie, wymagane w przypadku programów rewitalizacji, utrudniało elastyczne reagowanie na zmieniające się potrzeby mieszkańców obszarów zdegradowanych. Uzasadnione wydaje się odstąpienie od wdrażania rewitalizacji na tych terenach, zwłaszcza że nowe programy będą mogły powstawać jedynie w reżimie ustawy o rewitalizacji. Skoncentrowanie się na odnowie wsi i odnowie przestrzeni publicznych, obejmujących aspekt infrastrukturalny i społeczno-gospodarczy wydaje się najlepszym rozwiązaniem dla mniejszych gmin i miast.

Wykres 17 Odsetek gmin, które na lata 2022-2027 planują realizację kolejnych przedsięwzięć na obecnie wyznaczonym obszarze rewitalizacji



Źródło: Ankieta CAWI JST, n=78 gmin.

Działania realizowane w ramach programów rewitalizacji stanowiły tylko uzupełnienie polityki rozwoju wdrażanej przez gminy. Nie powinno to dziwić, skoro średnio 11% powierzchni gmin w województwie kujawsko-pomorskim stanowiły obszary rewitalizacji²³. Gminy więc większość swoich inwestycji i innych działań prowadziły poza tymi obszarami. GPR/LPR służyły najczęściej do zagospodarowania przestrzeni i infrastruktury publicznej oraz renowacji terenów zielonych. Przeważnie jednak działania zaplanowane w programach

²³ Szacunek na podstawie danych UMWKP.

rewitalizacji miały charakter pomocniczy, uzupełniający wobec szerszych planów gmin w zakresie inwestycji w infrastrukturę.

Warto zwrócić uwagę na tzw. działania „miękkie”. Znaczna część aktywności gmin w tym zakresie wynikała właśnie z zapisów przyjętych GPR/LPR. Wiele inicjatyw o charakterze wsparcia społeczno-zawodowego mieszkańców było realizowanych wyłącznie w odniesieniu do osób z terenów zdegradowanych. Część gmin koncentrowała swoje działania integracyjne także na obszarze rewitalizacji.

Tabela 7 Działania i inwestycje realizowane w latach 2014-2021* na terenie gminy, zarówno przez samorząd, jak i inne podmioty – ze wskazaniem czy były w ramach GPR/LPR czy poza nim

		Zarówno w ramach					
		Wyłącznie w ramach GPR/LPR	GPR/LPR jak i poza GPR/LPR	Wyłącznie poza GPR/LPR	Nie były realizowane		
działania "twarde"	Termomodernizacje budynków mieszkalnych	4%	13%	21%		63%	
	Inwestycje w infrastrukturę opieki nad dziećmi do lat 3, w tym termomodernizację	3%	3%	38%		58%	
	Inwestycje w infrastrukturę pomocy społecznej, w tym termomodernizację	4%	16%	29%		51%	
	Inwestycje w infrastrukturę edukacyjną, w tym termomodernizację	3%	10%	59%		29%	
	Inwestycje w infrastrukturę przedszkolną, w tym termomodernizację	3%	10%	63%		25%	
	Odnowa i zagospodarowanie terenów zielonych	5%	25%	49%		21%	
	Inwestycje w infrastrukturę drogową i towarzyszącą	1%	26%	59%		14%	
	Inwestycje w inną infrastrukturę publiczną, w tym termomodernizację	8%	46%	34%		13%	
	Odnowienie i zagospodarowanie przestrzeni publicznych	16%	50%	29%		5%	
działania "miękkie"	Działania z zakresu wsparcia przedsiębiorczości i samozatrudnienia	13%	24%	14%		50%	
	Działania animacyjne dla osób dorosłych	11%	53%	21%		15%	
	Działania animacyjne dla dzieci i młodzieży	11%	53%	25%		11%	
	Działania z zakresu aktywizacji społeczno-zawodowej mieszkańców	31%	45%	14%		10%	
	Działania edukacyjne dla dzieci i młodzieży	15%	44%	34%		8%	
	Działania aktywizacyjne i integracyjne dla mieszkańców	19%	63%	14%		5%	

Źródło: Ankieta CAWI JST, n=78 gmin

* Z uwagi na wciąż trwające działania i inwestycje rewitalizacyjne, przyjęto jako okres odniesienia lata od początku perspektywy finansowej do końca ostatniego roku.

Punktem wyjścia do określenia dalszych potrzeb w obszarze rewitalizacji jest weryfikacja dopasowania wsparcia dostępnego w okresie programowania 2014-2020. Ogólnie, ocena beneficjentów była w większości pozytywna. Katalog możliwych kosztów i zakres projektów jakie można było sfinansować, w większości odpowiadał na potrzeby beneficjentów

reprezentujących samorządy. Niektórzy wskazywali, że brakowało im uznawania kosztów dodatkowych, niezależnych od Beneficjenta czy wykonawcy, za kwalifikowalne. Pojawiły się też postulaty o rozszerzenie katalogu zadań takich jak budowa czy rozbudowa infrastruktury społecznej oraz ścieżek rowerowych i wsparcie na drogi lokalne jako samodzielne projekty.

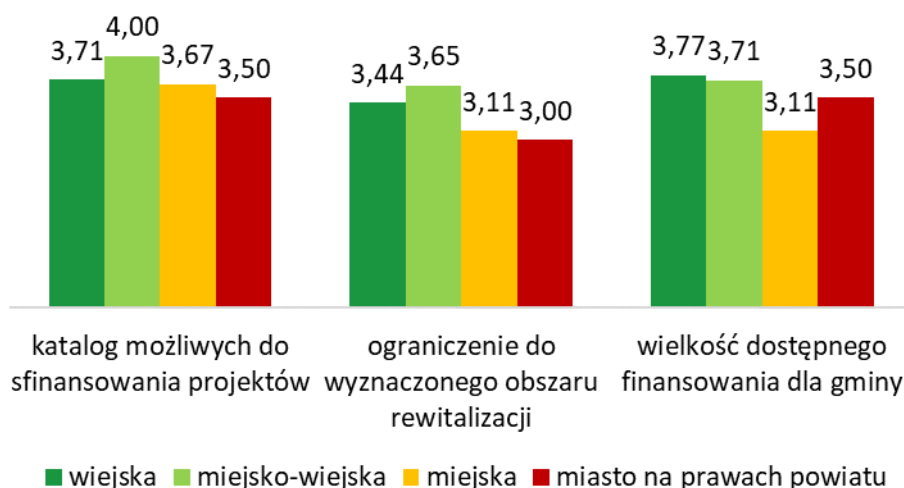
W zakresie ograniczeń wynikających z możliwości realizacji projektów tylko na wyznaczonym obszarze rewitalizacji samorządowcy wskazywali na dwojakię potrzeby zmian. Przede wszystkim widzieli oni potrzebę rozszerzenia katalogu uczestników projektów poza osoby zagrożone wykluczeniem społecznym. Takie kryterium prowadziło do sztucznych podziałów i stygmatyzacji uczestników (w tym dzieci). Wprowadzone ograniczenie dodatkowo uniemożliwiało udział np. dzieci z rodzin niezamożnych, ale niekwalifikujących się do wsparcia, powodując niepotrzebne napięcia w lokalnej społeczności. Szczególnie w projektach w małych miejscowościach należy skoncentrować się na aktywizacji wszystkich mieszkańców z danej grupy (np. młodych, seniorów) i integracji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym z pozostałymi mieszkańcami obszaru zdegradowanego.

Drugim postulatem beneficjentów było umożliwienie skierowania wsparcia do całego obszaru zdegradowanego, tak aby część uczestników mogła być spoza obszaru rewitalizacji.

W zakresie wielkości dostępnego finansowania przedstawiciele badanych gmin wskazywali na potrzebę zwiększenia dostępnych środków na rewitalizację.

Wykres 18 Ocena dopasowania wsparcia z perspektywy przedstawicieli JST

Odpowiedzi na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza, że wsparcie nie było dopasowane do potrzeb, natomiast 5, że było bardzo dobrze dopasowane do potrzeb zidentyfikowanych w GPR/LPR.



Źródło: Ankieta CAWI JST, n=78 gmin.

Zarówno stan obecnej infrastruktury, jak i dostępności usług przekłada się na potrzeby inwestycyjne w najbliższych 5 latach, żeby poprawić jakość życia mieszkańców gminy. Zdaniem przedstawicieli jednostek samorządowych, kluczowe będzie zapewnienie finansowania infrastruktury drogowej (w szczególności w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich). Wciąż na wysokiej pozycji w rankingu potrzeb znajduje się infrastruktura dla osób z niepełnosprawnościami. Chodzi tu zarówno o zwiększenie dostępności przestrzennej placówek publicznych takich jak urzędy czy szkoły, jak też o tworzenie miejsc skierowanych do osób z niepełnosprawnościami (takich np. jak warsztaty terapii zajęciowej, zakłady aktywności zawodowej czy działalność organizacji wspierających osoby z orzeczeniem). Zarówno mieszkańcy, jak i przedstawiciele samorządów są zgodni co do tych priorytetów. Nieco mniejsze są potrzeby związane z inwestycjami w infrastrukturę skierowaną do dzieci i młodzieży, seniorów czy placówek kultury. Na końcu listy priorytetów znalazły się parki, skwery i inne tereny wspólne. Warto jednak zaznaczyć, że nawet inwestycje w te kategorie miejsc, które zanotowały najniższe wskazania, także są potrzebne. Najniższa średnia ocena na skali od 1 do 5, jakiej udzielili badani, to 3,06 w odniesieniu do terenów wspólnych w miastach na prawach powiatu. Taka ocena potwierdza, że choć inwestycje w tym obszarze nie są priorytetowe, to wciąż są potrzebne.

Tabela 8 Obszary wymagające inwestycji w najbliższych 5 latach, żeby poprawić jakość życia

Odpowiedzi na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza, że w danym obszarze nie ma istotnych potrzeb inwestycyjnych, natomiast 5, że potrzeby są bardzo duże - perspektywa mieszkańców i JST

Jednostki samorządu terytorialnego	miasto na prawach powiatu	miejska	miejsko-wiejska	wiejska
infrastruktura drogowa	4	4,2	4,41	4,49
infrastruktura dostosowana do osób z niepełnosprawnościami	5	4,3	4	3,92
Placówki kultury (np. biblioteki, domy kultury, teatry)	4	4	3,7	4
infrastruktura skierowana do osób starszych/seniorów	5	4,2	3,63	3,9
infrastruktura skierowana do dzieci i młodzieży	4,5	4,2	3,67	3,9
infrastruktura edukacyjna	4,5	4,3	3,59	3,92
parki, skwery i inne tereny wspólne	4	4,2	3,67	3,61
Mieszkańcy	miasto na prawach powiatu	miejska	miejsko-wiejska	wiejska
infrastruktura drogowa	3,94	3,91	4,09	3,98
infrastruktura dostosowana do osób z niepełnosprawnościami	3,93	3,98	3,98	4,08
Placówki kultury (np. biblioteki, domy kultury, teatry)	3,23	3,53	3,31	3,59
infrastruktura skierowana do osób starszych/seniorów	3,67	3,67	3,61	3,74
infrastruktura skierowana do dzieci i młodzieży	3,6	3,95	3,72	3,89
infrastruktura edukacyjna	3,58	3,77	3,6	3,65
parki, skwery i inne tereny wspólne	3,06	3,22	3,34	3,42

Źródło: Ankieta CATI mieszkańców, n=1021 mieszkańców regionu i CAWI JST, n=78.

Skala kolorów: od **zielonego** (duże potrzeby) do **białego** (brak potrzeb).

Eksperti ds. rewitalizacji biorący udział w niniejszym badaniu zwracali również uwagę – poza potrzebą kontynuacji działań „miękkich” na wspartych projektach infrastrukturalnych – na to, że w nowej perspektywie finansowej warto premiować projekty o silnym oddziaływaniu ekologicznym. Zarówno te dążące do odtworzenia bioróżnorodności, wykorzystujące odnawialne źródła energii i rozwiązania energooszczędne, jak też te nastawione na edukację pro-ekologiczną. W RPO WK-P 2014-2020 co prawda zapisano preferencję dla projektów zwiększające efektywność energetyczną o co najmniej 25%, jednak w praktyce nie miało to przełożenia na wybór projektów. Komponent ekologiczny powinien stanowić stały element inwestycji rewitalizacyjnych, choć nie musi on być głównym celem konkretnej inwestycji. Warto premiować i promować rozwiązania, które uwzględniają takie zagospodarowanie terenu (np. wokół inwestycji), które zwiększa powierzchnię biologicznie czynną zamiast tworzyć kolejne obszary utwardzone i nieprzepuszczalne. Minimalnym wymaganiem w tym zakresie powinno być zapewnienie, aby nie prowadzić do tzw. „betonozy” – negatywnego zjawiska w którym łączy się rewitalizację z ograniczeniem roślinności i zwiększeniem udziału utwardzonej nawierzchni (zwykle płyt betonowych czy kostki) na terenach ogólnodostępnych, zastępując rozwiniętą roślinność rachitycznymi nasadzeniami.

5 WNIOSKI DLA PERSPEKTYWY FINANSOWEJ 2021-2027

5.1 WNIOSKI

Poniżej prezentujemy kluczowe wnioski dla dalszego wspierania procesu rewitalizacji w województwie kujawsko-pomorskim, bazujące na wynikach analiz przeprowadzonych w toku niniejszej ewaluacji.

- Jak pokazano wyżej, w zakresie rewitalizacji potrzebne są dalsze działania. W wielu gminach udało się zrealizować cele infrastrukturalne, część samorządów z powodzeniem wdrożyła działania „miękkie”. Późne wdrażanie projektów rewitalizacyjnych i opóźnienia wynikające m.in. z pandemii COVID-19 sprawiły, że nie zawsze udało się zrealizować wszystkie założenia, zwłaszcza związane z wykorzystaniem rewitalizowanej infrastruktury na działania społeczne. Powinno to być umożliwione w nowej perspektywie finansowej.
- Mniejsze gminy w ograniczonym stopniu są zdecydowane na dalsze wdrażanie programów rewitalizacji. Zbyt złożone procedury powinny być w ich przypadku zastąpione przez umożliwienie finansowania odnowy wsi i przestrzeni publicznych, które umożliwią elastyczne reagowanie na potrzeby.
- Wywiady przeprowadzone w ramach studiów przypadków wskazują, że dyskusyjne jest obejmowanie projektem w małych miejscowościach jedynie osób wykluczonych społecznie. Powoduje to pewną stygmatyzację uczestników i uniemożliwia udział np. dzieci z rodzin niezamożnych, ale niekwalifikujących się do wsparcia, powodując niepotrzebne napięcia w lokalnej społeczności („ci, których rodzice nic nie robią, mogą uczestniczyć w projekcie, a nasze nie”). W projektach w małych miejscowościach należy skoncentrować się na aktywizacji wszystkich mieszkańców z danej grupy (np. młodych, seniorów), i integracji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym z pozostałymi mieszkańcami.
- Infrastruktura wsparta w ramach perspektywy finansowej 2014-2020 często oddana do użytku została stosunkowo niedawno, dlatego nie można mówić o pełnym wykorzystaniu jej potencjału. Co więcej, opóźnienia w projektach infrastrukturalnych przełożyły się na opóźnienia w realizacji projektów „miękkich”, które niekiedy straciły szansę na dofinansowanie ze środków EFS z uwagi na wyczerpanie alokacji w konkursach lub których realizatorzy zrezygnowali po latach z zamiaru realizacji danego projektu. Aby nie stracić potencjału, jaki niesie ze sobą wsparta infrastruktura, a także zapewnić większą trwałość efektów jej wsparcia, konieczne jest zapewnienie środków na realizację projektów „miękkich” w kolejnej

perspektywie finansowej. Optymalnie, środków możliwe szybko dostępnych do pozyskania.

- Długi czas upłynął od momentu diagnozy obszaru rewitalizacji i zgłaszania pomysłów na projekty „miękkie”, stanowiące odpowiedź na zdiagnozowane podczas wyznaczania obszaru rewitalizacji problemy społeczne, do momentu w którym projekty te mogły być realizowane. Z tego powodu wiele z nich się zdezaktualizowało (bo np. zmieniła się wielkość, charakterystyka lub potrzeby grupy docelowej). To powodowało z jednej strony problemy z realizacją projektów, zgodnie z pierwotnie przyjętymi założeniami i z drugiej, rezygnację przynajmniej części podmiotów z realizacji zaplanowanych przedsięwzięć. W kolejnej perspektywie warto więc możliwie szybko uruchomić wsparcie na projekty „miękkie”.

5.2 TABELA REKOMENDACJI

Lp.	Wniosek (nr strony)	Rekomendacja	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji
1	W ramach RPO WK-P 2014-2020 wsparto wiele projektów infrastrukturalnych, tworzących dobre warunki dla realizacji działań „miękkich” nakierowanych na rozwiązywanie problemów lokalnych społeczności. Beneficjentem większości tych projektów są JST, dzięki czemu trwałość projektów (rozumiana jako utrzymywanie infrastruktury) jest zapewniona. Jednak dla zapewnienia efektów społecznych wsparcia konieczne jest aktywne wykorzystywanie powstałej infrastruktury oraz przygotowanie na jej bazie oferty dla mieszkańców. (s. 44-48)	W FEEdKP 2021-2027 warto premiować projekty „miękkie”, które będą realizowane z wykorzystaniem infrastruktury wspartej w ramach działań rewitalizacyjnych z RPO WK-P 2014-2020.	IZ FEEdKP – Wydział Zarządzania PR (biuro ds. Społecznych)	Uwzględnienie w systemie wyboru projektów preferencji dla przedsięwzięć „miękkich” realizowanych na infrastrukturze wspartej w perspektywie finansowej 2014-2020, poprzez dodatkowe punkty w procesie oceny dla tego typu projektów.	31 marca 2023	Programowa operacyjna
2	Założenia prowadzenia przedsięwzięć rewitalizacyjnych w ramach RPO WK-P 2014-2020 były dosyć skomplikowane i wymagały dużych nakładów pracy w przygotowaniu programu rewitalizacji. (s. 20-33)	W dokumentach przygotowywanych przez UMWKP dotyczących wymogów dla programów rewitalizacji, które będą przedmiotem wsparcia z FEEdKP należy w miarę możliwości uprościć wymogi dotyczące ich przygotowania.	IZ FEEdKP Wydział Zarządzania PR (Biuro ds. Polityki Terytorialnej i Rewitalizacji)	Uproszczenie mechanizmów wsparcia działań rewitalizacyjnych w 5 miastach, w których będą one wspierane w FEEdKP 2021-2027.	31 marca 2023	Programowa operacyjna
3	Projekty „miękkie” zgłaszane do programów rewitalizacji opracowywane są pod kątem	Wsparcie na realizację działań „miękkich”	IZ FEEdKP Wydział	Szybkie uruchomienie naborów na realizację	31 marca 2023	Programowa operacyjna

	aktualnych problemów i potrzeb grup z obszarów problemowych oraz możliwości i potencjału podmiotów, które mają je zrealizować. Istotny odstęp w czasie pomiędzy momentem diagnozowania potrzeb i opracowania założeń projektów „miękkich”, a momentem ich faktycznej realizacji wpływa negatywnie na trafność wsparcia oraz możliwość przeprowadzenia założonych działań (w obecnym programie wyzwaniem okazała się rekrutacja osób bezrobotnych i zagrożonych wykluczeniem, ponieważ w wyniku poprawy koniunktury gospodarczej ich liczba uległa dużemu spadkowi). (s. 44-48)	mających na celu przeciwdziałanie wykluczeniu i aktywizację społeczną powinny być realizowane możliwe szybko od momentu ich opracowania. W związku z tym należy możliwe szybko uruchomić nabory, w ramach których będą one dofinansowane.	Zarządzania PR (Biuro ds. społecznych)	projektów „miękkich” (np. za sprawą priorytetowego podejścia do przygotowania dla nich dokumentacji konkursowej). Poprzedzenie ich szeroką akcją informacyjną o zbliżających się naborach (np. za pośrednictwem JST i LGD), tak aby wnioskodawcy zdążyli przygotować wnioski.		
4	Doświadczenia z realizacji projektu wskazują, że dyskusyjne jest obejmowanie projektem w małych miejscowościach jedynie osób wykluczonych społecznie. Powoduje to pewną stygmatyzację uczestników i uniemożliwia udział np. dzieci z rodzin niezamożnych, ale niekwalifikujących się do wsparcia, powodując niepotrzebne napięcia w lokalnej społeczności. (s. 67-80)	W FEKP 2021-2027 należy dopuścić, aby obok osób wykluczonych społecznie (na których nadal powinna się koncentrować interwencja), do objęcia działaniami aktywizacyjnymi dopuścić również pozostałych mieszkańców obszarów objętych wsparciem. Takie podejście powinno znaleźć zastosowanie przynajmniej w odniesieniu do projektów skierowanych do dzieci i młodzieży.	IZ FEKP Wydział Zarządzania PR (biuro ds. Społecznych)	Uwzględnienie w katalogu uczestników projektów, w szczególności projektów skierowanych do dzieci i młodzieży, zarówno osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, jak i innych osób z otoczenia osób wykluczonych (np. uczniów tej samej szkoły, mieszkańców tych samych osiedli/budynków). Przy czym w projektach, skierowanych do grup wykluczonych to ich	31 marca 2023	Programowa operacyjna

				przedstawiciele powinni mieć dominujący udział.		
5	Eksperci ds. rewitalizacji zwracają uwagę na potrzebę silniejszego ujęcia w kolejnych programach wspierających rewitalizację aspektów ekologicznych, w tym ekologicznych rozwiązań w ramach działań inwestycyjnych. (s. 74)	W ramach wspierania inwestycji rewitalizacyjnych w FE dKP 2021-2027 należy dążyć do tego, aby w ramach projektów inwestycyjnych uwzględniać rozwiązania proekologiczne (m.in. zwiększające powierzchnie biologicznie czynną, wprowadzające rozwiązania energooszczędne i zasobooszczędne).	IZ FE dKP Wydział Zarządzania PR (Biuro ds. Polityki Terytorialnej i Rewitalizacji)	Premiowanie na poziomie kryteriów wyboru projektów proekologicznych rozwiązań w projektach inwestycyjnych. Informowanie gmin przygotowujących PR o potrzebie uwzględnienia tych aspektów w planowanych inwestycjach (w tym ich szacunkowej wycenie).	30 czerwca 2023	Programowa operacyjna

6 PODSUMOWANIE ODPOWIEDZI NA PYTANIA BADAWCZE

Treść pytania badawczego	Syntetyczna odpowiedź na pytanie
1. Jak przebiegał proces rewitalizacji w gminach województwa kujawsko-pomorskiego w perspektywie 2014-2020?	Proces rewitalizacji w gminach województwa kujawsko-pomorskiego rozpoczął się stosunkowo późno ze względu na późną akceptację poszczególnych GPR/LPR będących podstawowym warunkiem do ubiegania się o wsparcie w ramach działań rewitalizacyjnych RPO WK-P 2014-2020. Na opóźnienia te wpłynął m.in. późny moment przyjęcia ustawy o rewitalizacji (przyjętej w październiku 2015 r.) oraz wymagające – szczególnie dla małych gmin – zasady programowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych. W konsekwencji pierwsze programy rewitalizacji zatwierdzone zostały w 2017 r., a ponad jedna trzecia w 2019 i później. To z kolei przełożyło się na późne uruchomienie naborów (w 2017, trwających do III kw. 2018 oraz rozpoczynających się w III kw. 2018 i trwających do połowy 2020 w przypadku Działania 6.2 i Poddziałania 6.4.1 oraz do końca 2020 w przypadku Działania 7.1). Późne rozpoczęcie realizacji projektów infrastrukturalnych, przełożyło się na opóźnienia w realizacji przedsięwzięć „miękkich” (finansowanych z EFS lub innych źródeł), które miały być właściwym narzędziem polityki rewitalizacyjnej (projekty infrastrukturalne miały być jedynie niezbędnym uzupełnieniem działań „miękkich”). To z kolei skutkowało odłożeniem w czasie części projektów „miękkich” (do momentu znalezienia nowych źródeł finansowania, ponieważ środki z EFS często nie były już dostępne) lub wręcz rezygnacją z nich. Opóźnienie w realizacji projektów zaplanowanych jeszcze w 2015 r. miało też inne konsekwencje. Pomiędzy momentem prowadzenia diagnozy sytuacji kryzysowej w gminie, a momentem, w którym możliwa była realizacja projektu „miękkiego”, następowała często istotna zmiana sytuacji grup docelowych, która mocno utrudniała realizację zakładanych celów. W tym okresie nastąpiła m.in. istotna poprawa sytuacji na rynku pracy, która zmniejszyła populację osób bezrobotnych oraz zagrożonych wykluczeniem społecznym, do których kierowane miały być projekty.
2. Jaki jest poziom realizacji działań rewitalizacyjnych w	Zgodnie z Zasadami realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych głównym narzędziem realizacji działań „miękkich” miały być wybrane działania z osi 8, 9 i 11 RPO WK-P 2014-2020, przy

Treść pytania badawczego	Syntetyczna odpowiedź na pytanie
kontekście osiągnięcia celów RPO WK-P 2014-2020?	czym żaden z instrumentów w nich wdrażanych nie był dedykowany tylko projektom rewitalizacyjnym (wsparcie w tych obszarach raczej realizowane było na obszarze rewitalizowanym i miało często szerszy zasięg oddziaływania – co najmniej całą gminę), dlatego trudno oceniać poziom realizacji działań rewitalizacyjnych w kontekście osiągnięcia celów programu. Działaniom rewitalizacyjnym dedykowane były natomiast wydzielone działania infrastrukturalne. Działanie 6.2 i Poddziałanie 6.4.1 w ramach priorytetu inwestycyjnego 9b oraz pierwszy z typów projektów w ramach Działania 7.1. W ich przypadku można wprost ocenić na ile wsparcie inwestycji rewitalizacyjnych przyczyniło się do osiągnięcia wyznaczonych im w programie celów. Spośród 5 wskaźników wybranych do monitorowania PI 9b, po zakończeniu realizacji wszystkich dofinansowanych projektów osiągnięte lub znacznie przekroczone zostaną wartości docelowe 2 wskaźników: <i>Ludność mieszkająca na obszarach objętych zintegrowanymi strategiami rozwoju obszarów miejskich (CI37)</i> oraz <i>Otwarta przestrzeń utworzona lub rekultywowana na obszarach miejskich (CI38)</i> (które osiągnęły odpowiednio 142 i 364% wartości docelowej). Bliski osiągnięcia będzie cel wskaźnika <i>Liczba wspartych obiektów infrastruktury zlokalizowanych na rewitalizowanych obszarach</i> (92%). Natomiast nie uda się zrealizować celów związanych z powierzchnią <i>budynków publicznych lub komercyjnych wybudowanych lub wyremontowanych na obszarach miejskich (CI39)</i> oraz liczbą <i>wyremontowanych budynków mieszkalnych na obszarach miejskich (CI40)</i> (które osiągnęły odpowiednio 78,2 i 63% wartości wyznaczonej na 2023 r.). W ramach działania 7.1 jeden wskaźnik produktu wprost dedykowany jest projektom rewitalizacyjnym. Dotyczy on liczby wspartych obiektów infrastruktury zlokalizowanych na rewitalizowanych obszarach. Zgodnie z zapisami RPO WK-P 2014-2020 powinien on osiągnąć w 2023 r. wartość 342 szt. W ramach dotychczas zrealizowanych projektów jego wartość wynosi 309 (90% wartości docelowej). Uwzględniając inwestycje nadal realizowane, cel końcowy programu zostanie przekroczony, osiągając finalnie 396 szt., tj. 115% procent.

Treść pytania badawczego	Syntetyczna odpowiedź na pytanie
3. Jak działania rewitalizacyjne podejmowane w ramach RPO WK-P 2014-2020 w gminach województwa kujawsko-pomorskiego wpłynęły na jakość życia mieszkańców, poziom włączenia społecznego i ograniczenie ubóstwa?	Jakość życia w gminach województwa kujawsko-pomorskiego to wynik oddziaływania wielu czynników. Jednym z nich są realizowane działania rewitalizacyjne. Ich wpływ jest silny w przypadku odbiorców wsparcia, którzy korzystali z działań „miękkich” na zrewitalizowanych obiektach. Wśród efektów można wymienić m.in. skuteczne wsparcie w nauce, integrację osób starszych, społeczności lokalnej i międzypokoleniową, poprawę zdrowia starszych mieszkańców, pobudzenie przedsiębiorczości, stworzenie miejsc opieki nad dziećmi. Nie można wskazać na bezpośrednie oddziaływanie projektów na poziom ubóstwa. Pośrednio może się uda taki efekt osiągnąć, ale w indywidualnych przypadkach i raczej w dłuższej perspektywie czasowej. Przykładowo, dzieci z rodzin z problemami, aktywizowane w ramach projektu z Działania 11.1 realizowanego na infrastrukturze poddanej rewitalizacji, dostały się do dobrego liceum. W perspektywie mniej więcej 10 lat może to dać efekt związany z ograniczeniem ubóstwa w ich rodzinie, kiedy zdobędą dobry zawód. Jednak skala potencjalnego oddziaływania jest tak niewielka, że nawet za te 10 lat nie uda się jej odnotować na poziomie wartości wskaźników ubóstwa. Analizując zmianę sytuacji społeczno-gospodarczej należy także pamiętać o tym, że znaczna część projektów dopiero wchodzi w fazę końcową realizacji lub weszła w nią na tyle niedawno, że jeszcze za wcześnie na wywołanie oddziaływania na mieszkańców. W wielu projektach efekty ujawnią się w najbliższych latach.
4. Jak zmieniła się sytuacja społeczno-gospodarcza gmin objętych działaniami rewitalizacyjnymi ze środków RPO WK-P 2014-2020, na tle pozostałych gmin województwa kujawsko-pomorskiego?	W woj. kujawsko-pomorskim, programy rewitalizacyjne (LPR lub GPR) zostały przyjęte w zdecydowanej większości gmin (127 ze 144). Tylko 17 gmin nie przyjęło żadnego z tych programów. Z tego względu, baza porównawcza w postaci gmin nieobjętych działaniami rewitalizacyjnymi jest relatywnie niewielka. Ogółem można zauważyć, że różnice między gminami objętymi programami rewitalizacji i pozostałymi gminami są niejednoznaczne, a sytuacja jest inna w zależności od analizowanego obszaru i wskaźnika.

Treść pytania badawczego	Syntetyczna odpowiedź na pytanie
	W przypadku szeregu wskaźników, w gminach objętych programami rewitalizacji nastąpiła większa poprawa w latach 2015-2021 niż w pozostałych gminach. Dotyczy to m.in. wskaźnika udziału osób bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym (spadek o 3,1 p.p., vs. spadek o 2,8 p.p. w pozostałych gminach). W przypadku wskaźnika udziału dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego na 1 tys. dzieci w wieku 3-5 lat, w gminach objętych programami rewitalizacji jego wartość wzrosła z 788 do 843, podczas gdy w pozostałych gminach odnotowano wyraźny spadek (z 712 do 674). Z kolei w gminach nieobjętych programami rewitalizacji, nastąpiła większa poprawa w zakresie bardzo istotnego z punktu widzenia działań rewitalizacyjnych wskaźnika odsetek osób korzystających z pomocy społecznej (spadek o 5 p.p., z 10,1% do 5,1%) w porównaniu do gmin objętych programami rewitalizacji o 4 p.p. (z 9,6% do 5,6%). Podobnie, w obszarze aktywności gospodarczej, dynamika tworzenia nowych przedsiębiorstw w gminach nieobjętych programami rewitalizacji istotnie wzrosła (z 84 w 2015 r. do 94 w 2021 r.), podczas gdy w gminach posiadających taki program utrzymała się na poziomie 82 na 1000 mieszkańców. Na koniec należy zaznaczyć, że potencjalny wpływ działań rewitalizacyjnych na zmianę wskaźników społeczno-gospodarczych na poziomie całych gmin musi z definicji być bardzo ograniczony. Wynika to przede wszystkim z punktowego charakteru większości projektów rewitalizacyjnych, przesunięcia czasowego (w wielu przypadkach część społeczna nie została jeszcze zakończona, a prezentowane dane kończą się na roku 2021), a także z czynników zewnętrznych mających kluczowy wpływ na obserwowane zmiany (w tym bardzo silna poprawa sytuacji na rynku pracy w skutek przyspieszonego wzrostu gospodarczego).
5. Jakiego rodzaju działania rewitalizacyjne powinny być realizowane w perspektywie 2021-2027? Na które	W zakresie infrastruktury, rewitalizacja powinna koncentrować się na dalszym tworzeniu miejsc przeznaczonych dla seniorów i osób z niepełnosprawnościami. Duże potrzeby odnotowano także w zakresie infrastruktury drogowej. W nowej perspektywie warto kontynuować działania „miękkie”, w szczególności ukierunkowane na ograniczenie

Treść pytania badawczego	Syntetyczna odpowiedź na pytanie
formy wsparcia należy położyć szczególny nacisk?	problemu dziedziczenia biedy przez osoby młode (w tym pomoc w nauce, atrakcyjne zajęcia pozalekcyjne, nakierowane na rozwój zainteresowań i talentów), integrację lokalnych społeczności w celu zwiększenia kapitału społecznego, czy aktywizację w możliwie szerokim zakresie osoby starsze (w tym zwiększanie aktywności fizycznej, poprawę żywienia, integrację z rówieśnikami). Przy tym należy zwrócić uwagę, by takie działania nie były ograniczone jedynie do osób korzystających z pomocy społecznej, ale aktywowały szerzej lokalną społeczność, tak by nie prowadzić do sztucznych podziałów i stygmatyzacji uczestników. W nowej perspektywie finansowej warto premiować projekty o silnym oddziaływaniu ekologicznym, to jest zarówno dążące do odtworzenia bioróżnorodności, wykorzystujące odnawialne źródła energii i rozwiązania energooszczędne, jak też nastawione na edukację pro-ekologiczną. Komponent ekologiczny powinien stanowić stały element uzupełniający inwestycje rewitalizacyjne. Warto kontynuować działania z zakresu remontu budynków mieszkalnych w zdegradowanych dzielnicach mieszkalnych, które zwiększają jakość życia mieszkańców i przywracają im poczucie godności. Wykorzystanie nowej infrastruktury powstałej w wyniku rewitalizacji powinno stanowić jeden z kierunków wsparcia początków wdrażania perspektywy finansowej 2021-2027. Warto zapewnić odpowiednie środki na realizację projektów „miękkich”, z wykorzystaniem wspartej infrastruktury. Pomoże to zwiększyć oddziaływanie projektów rewitalizacyjnych zrealizowanych w perspektywie 2014-2020.
6. Czy zaangażowanie innych niż JST, podmiotów w realizację projektów rewitalizacyjnych jest optymalne z punktu widzenia celów Programu?	Większość projektów infrastrukturalnych wspartych w ramach RPO WK-P 2014-2020 w ramach działań rewitalizacyjnych zrealizowana została przez samorządy lub – w dużo mniejszej skali – wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe. Jeśli chodzi o rozwój infrastruktury, takie rozwiązanie wydaje się optymalne dla możliwe szerokiego udostępnienia efektów projektu (zapewnienia dostępności dla wszystkich mieszkańców) oraz zachowania trwałości efektów (zapewnienia utrzymania infrastruktury).

Treść pytania badawczego	Syntetyczna odpowiedź na pytanie
	W przypadku projektów „miękkich”, więcej beneficjentów stanowiły podmioty inne niż JST, PUP, fundacje, stowarzyszenia, instytucje kultury czy przedsiębiorstwa. Co do zasady większe zróżnicowanie beneficjentów działań „miękkich” jest pożądane, ponieważ mają one większe kompetencje (niż samorządy) do prowadzenia działań aktywizacyjnych, animacyjnych czy związanych z włączeniem społecznym. W obecnej perspektywie finansowej pojawił się jednak jeden problem, którego należy unikać w kolejnej perspektywie finansowej (co nie powinno być dużym problemem, zważywszy na inne podejście do rewitalizacji w FEdKP 2021-2027). Mianowicie, programy rewitalizacji, w których identyfikowano projekty „miękkie” do realizacji w gminach opracowane były w 2015 r., natomiast realizacja projektów, szczególnie tych finansowanych z Działania 11.1, gdzie potencjalne wykorzystanie podmiotów innych niż JST było największe, nastąpiła bardzo późno, część z zaplanowanych projektów jeszcze nie jest realizowana. Tak duże opóźnienie w realizacji zaplanowanych przedsięwzięć skutkowało tym, że część podmiotów zrezygnowała z ich realizacji (powody tych rezygnacji nie były przedmiotem szczegółowych analiz, jednak można się domyślić, że w ciągu lat jakie upłynęły od zgłoszenia pomysłu na projekt „miękki”, do momentu w którym jego realizacja była możliwa zmieniło się tak wiele, zarówno jeśli chodzi o potencjał wspartych podmiotów, jak i potrzeby i charakterystykę grup docelowych wsparcia oraz koszty realizacji projektów, że realizacja zakładanego przedsięwzięcia stała się niemożliwa). Co do zasady więc włączenie w proces rewitalizacji, szczególnie rewitalizacji społecznej realizowanej w formie projektów „miękkich”, podmiotów innych niż JST jest zasadne i pożądane. Założenia realizacji tych projektów muszą jednak pozwalać na stosunkowo szybkie przejście od identyfikacji potrzeb grup docelowych, przez opracowanie założeń projektu po moment jego realizacji. Biorąc pod uwagę fakt, że w obecnej perspektywie finansowej stworzono warunki do prowadzenia działań „miękkich” (inwestując w infrastrukturę, która może być do tego celu wykorzystana). Wydaje się, że możliwe i zasadne jest szybkie uruchomienie wsparcia na projekty „miękkie”, wykorzystujące efekty przedsięwzięć infrastrukturalnych.

7 SPIS TABEL, WYKRESÓW, RYSUNKÓW I MAP

7.1 SPIS TABEL

Tabela 1. Lista wskaźników służących do ujawnienia stanu kryzysowego, wykorzystanych do delimitacji obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji w PR.....	28
Tabela 2. Poziom realizacji wartości docelowych wskaźników PI 9b.....	54
Tabela 3 Dostępność infrastruktury w gminie – perspektywa mieszkańców	74
Tabela 4 Ocena oferty usług społecznych i możliwości spędzania czasu wolnego w gminie – perspektywa mieszkańców	75
Tabela 5 Zmiana od 2014 r. w dostępności i jakości infrastruktury i usług	76
Tabela 6 Zmiana od 2014 r. dostępności i jakości infrastruktury i usług - perspektywa mieszkańców	78
Tabela 7 Działania i inwestycje realizowane w latach 2014-2021* na terenie gminy, zarówno przez samorząd, jak i inne podmioty – ze wskazaniem czy były w ramach GPR/LPR czy poza nim.....	85
Tabela 8 Obszary wymagające inwestycji w najbliższych 5 latach, żeby poprawić jakość życia	88

7.2 SPIS WYKRESÓW

Wykres 1. Średni udział powierzchni obszaru rewitalizacji w całkowitej powierzchni gminy oraz udział ludności obszaru rewitalizacji w ogólnej liczbie ludności gminy, w podziale na typ gminy – dane dla gmin, które przygotowały GPR/LPR.....	32
Wykres 2. Rok zatwierdzenia programu rewitalizacji przez IZ RPO WK-P 2014-2020, w podziale na typ gminy	35
Wykres 3 Czy udało się zrealizować wszystkie działania zaplanowane w gminnym/lokalnym programie rewitalizacji.....	36
Wykres 4 Powody niezrealizowania wszystkich działań przewidzianych na lata 2014-2021 ..	38
Wykres 5 Czy w trakcie wdrażania projektów rewitalizacyjnych gminy natrafiły na problemy	39
Wykres 6. Rok rozpoczęcia realizacji projektów rewitalizacyjnych dofinansowanych w Działaniu 6.2, Poddziałaniu 6.4.1 i Działaniu 7.2.....	45

Wykres 7. Planowy rok zakończenia realizacji projektów rewitalizacyjnych dofinansowanych w Działaniu 6.2, Poddziałaniu 6.4.1 i Działaniu 7.2	46
Wykres 8. Liczba (lewy panel), wartość i wartość dofinansowania w mln zł (prawy panel) projektów z Działania 6.2, Poddziałania 6.4.1 i Działania 7.1	48
Wykres 9. Liczba beneficjentów wg typu beneficjenta.....	50
Wykres 10. Liczba, wartość ogółem i wartość dofinansowania projektów z osi priorytetowych 8-10 wpisanych do GPR/LPR	52
Wykres 11. Liczba, wartość ogółem i wartość dofinansowania projektów z osi priorytetowych 1-6 wpisanych do GPR/LPR	53
Wykres 12 Dostępność infrastruktury w gminie. Oceny na skali 1-5, gdzie 1 oznacza brak danej kategorii infrastruktury, natomiast 5 bardzo wysoką dostępność wskazanej infrastruktury - perspektywa gmin.....	71
Wykres 13 Ocena oferty usług społecznych i możliwości spędzania czasu wolnego w gminie. Oceny na skali 1-5, gdzie 1 oznacza brak oferty, natomiast 5 bardzo dobrą ofertę - perspektywa gmin	73
Wykres 14 Ocena jakości życia w gminie. Perspektywa mieszkańców i JST	76
Wykres 15 Wiedza mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego na temat konkretnych inwestycji rewitalizacyjnych realizowanych w danej gminie.....	79
Wykres 16 Ocena wpływu inwestycji rewitalizacyjnej na poszczególne grupy – perspektywa mieszkańców	80
Wykres 17 Odsetek gmin, które na lata 2022-2027 planują realizację kolejnych przedsięwzięć na obecnie wyznaczonym obszarze rewitalizacji	84
Wykres 18 Ocena dopasowania wsparcia z perspektywy przedstawicieli JST.....	86

7.3 SPIS MAP

Mapa 1. Udział powierzchni poszczególnych gmin objętych programem rewitalizacji w całkowitej powierzchni danej gminy - % powierzchni gminy	33
Mapa 2. Udział ludności poszczególnych gmin objętych programem rewitalizacji w całkowitej liczbie ludności danej gminy - % ludności gminy	34
Mapa 3. Wartość ogółem projektów rewitalizacyjnych dofinansowanych w ramach Działania 6.2, 6.4.1 i 7.1 RPO WK-P 2014-2020	49

<i>Mapa 4 Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym, wg stanu na 31 grudnia 2021 r.</i>	<i>59</i>
<i>Mapa 5 Zmiana udziału bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym, w latach 2015-2021 (p.p.).....</i>	<i>60</i>
<i>Mapa 6 Odsetek osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej, wg stanu na 31 grudnia 2021 r.</i>	<i>62</i>
<i>Mapa 7 Zmiana odsetka osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej, w latach 2015-2021</i>	<i>63</i>
<i>Mapa 8 Liczba nowo zarejestrowanych podmiotów w rejestrze REGON na 10 tys. mieszkańców, wg stanu na 31 grudnia 2021 r.</i>	<i>65</i>
<i>Mapa 9 Zmiana liczby nowo rejestrowanych podmiotów w rejestrze REGON na 10 tys. mieszkańców, między 2015 a 2021 r.</i>	<i>66</i>
<i>Mapa 10 Liczba dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego na 1 tys. dzieci w wieku 3-5 lat, wg stanu na 31 grudnia 2021 r.</i>	<i>67</i>
<i>Mapa 11 Zmiana liczby dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego na 1 tys. dzieci w wieku 3-5 lat, między 2015 a 2021 r.</i>	<i>69</i>

7.4 SPIS RYSUNKÓW

<i>Rysunek 1 Chmura słów z badania CAWI JST, na bazie odpowiedzi na pytanie W jaki sposób realizacja poszczególnych przedsięwzięć przyczyniła się lub ma szansę w przyszłości przyczynić się do likwidacji lub niwelacji zdiagnozowanych w programie rewitalizacji problemów społecznych?</i>	<i>1</i>
<i>Rysunek 2. Schemat przedstawiający logikę programowania działań rewitalizacyjnych.....</i>	<i>27</i>
<i>Rysunek 3. Okres trwania naborów w ramach Działania 6.2 i Poddziałania 6.4.1</i>	<i>44</i>

7.5 SPIS RAMEK

<i>Ramka 1. Wyzwania związane z procesem monitorowania postępów realizacji programów rewitalizacji.....</i>	<i>42</i>
<i>Ramka 2. Konsekwencje opóźnień w realizacji GPR i dostępności wsparcia na projekty „miękkie” w ramach RPO WK-P 2014-2020</i>	<i>46</i>

8 ZAŁĄCZNIKI

8.1 ZAŁĄCZNIK NR 1. STUDIA PRZYPADKÓW OPRACOWANE W RAMACH BADANIA

Oddzielny plik.

8.2 ZAŁĄCZNIK NR 2. NARZĘDZIA WYKORZYSTANE W BADANIACH TERENOWYCH

Oddzielny plik.

8.3 ZAŁĄCZNIK NR 3. DANE PIERWOTNE Z BADAŃ TERENOWYCH

Oddzielny plik.