



Rzeczpospolita
Polska



Unia Europejska
Fundusz Spójności



Zarządzanie procesem rewitalizacji

Rewitalizacja jako zintegrowany proces pobudzania do rozwoju zdegradowanych części gminy wiąże się z równoczesną interwencją w obrębie wielu polityk publicznych – przede wszystkim polityki społecznej, ale również polityki rozwoju, polityki gospodarczej, mieszkaniowej, planistycznej, ochrony środowiska, ochrony dziedzictwa kulturowego. Rewitalizacja wymaga więc przekrojowego podejścia przez wewnętrzne podziały organizacji i z tego właśnie powodu zarządzanie tym procesem jest dla ustrukturyzowanych jednostek samorządu terytorialnego niemałym wyzwaniem. Tymczasem sprawne i efektywne zarządzanie decyduje o sukcesie lub porażce wdrażania programu rewitalizacji.

W poprzedniej perspektywie finansowej za zarządzanie rewitalizacją najczęściej odpowiadały komórki (wydziały, referaty, biura, stanowiska) zajmujące się programowaniem rozwoju gminy i pozyskiwaniem na ten cel środków finansowych. Obecnie takie rozwiązanie wydaje się niewystarczające, przede wszystkim z uwagi na:

- całościowy charakter procesu,
- konieczność integracji działań wielu podmiotów realizujących poszczególne polityki publiczne wobec obszaru rewitalizacji,
- konieczność zabezpieczenia włączenia społecznego różnych kategorii interesariuszy.

Potwierdzają to przeprowadzone ewaluacje, np. przygotowany w 2019 r. raport NIK „Przygotowanie i realizacja programów rewitalizacji w województwie podkarpackim”, które za jedno ze źródło problemów związanych z wdrażaniem programów uznają m.in. nieefektywną strukturę zarządczą.

Zapisy programów rewitalizacji często ograniczają się do wskazania jednostek odpowiedzialnych za poszczególne działania, nie ma w nich natomiast informacji, w jaki sposób program będzie zarządzany całościowo, kto i w jakich okolicznościach będzie podejmował decyzje związane z jego realizacją.

Zarządzanie procesem rewitalizacji w świetle regulacji prawnych

Jeśli chodzi o akty prawne ustanawiające zasady funkcjonowania rewitalizacji w Polsce – ustawę o rewitalizacji (ustawa) i Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020 (Wytyczne) – nie narzucają one gminom określonego modelu zarządzania. Zgodnie z Wytycznymi gminy powinny stworzyć taki system, „**który pozwoli na efektywne współdziałanie na jego rzecz różnych instytucji oraz wzajemne uzupełnianie się i spójność procedur**”. W tym celu niezbędne jest osadzenie systemu zarządzania programem rewitalizacji w przyjętym ogólnym systemie zarządzania gminą. Wytyczne wskazują również na konieczność udowodnienia, iż w przygotowanie programu rewitalizacji zaangażowano społeczność lokalną i umożliwiono szeroką partycypację społeczną, w myśl realizacji **zasady partnerstwa między różnymi podmiotami zaangażowanymi w prowadzenie procesu rewitalizacji**. Zasada silnego i trwałego partnerstwa (szczególnie na etapie wdrażania programu) jest niezbędna dla zabezpieczenia wymaganej efektywności procesu rewitalizacji, realizowanego nie tylko przez podmiot publiczny, ale z udziałem podmiotów prywatnych, społecznych i gospodarczych.

Wymagania procesu rewitalizacji wpływają więc na konieczność stworzenia interdyscyplinarnego modelu zarządczego, opartego na potencjale kluczowych realizatorów polityk publicznych oraz

przedsięwzięć – dedykowanych obszarowi rewitalizacji. Model ten powinien być oparty o strukturę organizacyjną gminy oraz opisany w programie z uwzględnieniem kosztów, jakie generuje. Opis powinien też wskazywać, „w jaki sposób wybrana forma zarządzania programem rewitalizacji realizuje zasadę udziału w niej interesariuszy”. Poniżej na schemacie podsumowano opisane wyżej warunki skutecznego zarządzania procesem rewitalizacji.

Rysunek 1. Warunki skutecznego zarządzania procesem rewitalizacji



Źródło: opracowanie własne

Wybór konkretnego modelu zarządzania jest zależny wprost od wielkości gminy, skali wyzwań, liczby i stopnia złożoności przedsięwzięć oraz możliwości instytucjonalnych samorządu. Reasumując, sposób zarządzania procesem rewitalizacji uzależniony jest od:

- znaczenia procesu rewitalizacji w polityce rozwoju gminy – zazwyczaj tworzy się w strukturze organizacyjnej gminy pojedyncze stanowiska w referatach zajmujących się jej rozwojem (w gminach miejskich i miejsko-wiejskich) lub biura ds. rewitalizacji (w średnich i dużych miastach); przykładowo w gminie Gorzyce powołano Koordynatora ds. rewitalizacji w ramach Referatu Rozwoju i Promocji Urzędu Gminy, natomiast w przypadku GPR Miasta Leżajska operatorem procesu zostało Biuro Rozwoju Gospodarczego Urzędu Miejskiego,
- powiązań procesu rewitalizacji z innymi politykami publicznymi – w przypadku procedury ustawowej, gdzie występuje konieczność powiązań rewitalizacji i polityki planowania przestrzennego, zadania w zakresie wdrażania gminnego programu rewitalizacji często przejmowane są przez referaty architektury i planowania; natomiast w przypadku lokalnych programów rewitalizacji obejmujących swym zakresem historyczne centra miast, zdarza się koordynowanie procesem przez biura konserwatora zabytków, z uwagi na realizowane przez te jednostki zadania związane z estetyzacją zabudowy (np. w Rzeszowie),

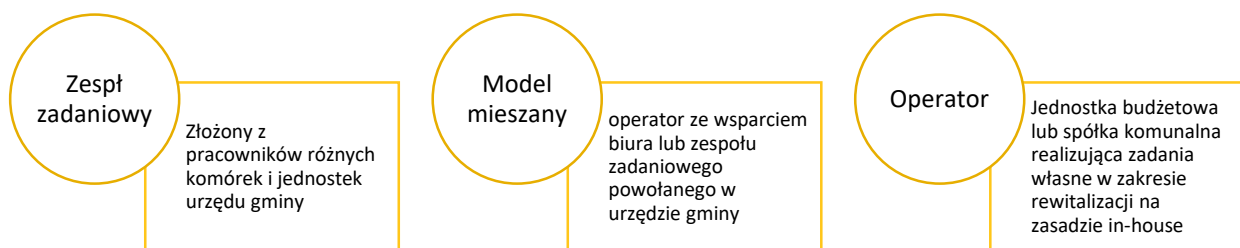
- skali działań rewitalizacyjnych – duże obszary rewitalizacji oraz złożone z wielu podobszarów wymagają adekwatnie dużego zaangażowania instytucjonalnego, realizowanego nie z poziomu pojedynczego stanowiska, lecz referatu czy też wydziału,
- konieczności włączenia do działań zarządczych interesariuszy zewnętrznych – w związku z koniecznością zapewnienia aktywnej roli interesariuszy, duże znaczenie odgrywają zespoły zadaniowe ds. rewitalizacji, powoływane do koordynowania procesu, zapewniające możliwość włączenia podmiotów prywatnych i społecznych. Aktywną rolę w procesie zarządzania odgrywają również Komitety Rewitalizacji lub równoważne ciała doradcze, powoływane w trybie ustawy o samorządzie gminnym (przykładowo Forum Lokalne w Krośnie).

Poniżej zostaną omówione przykładowe rozwiązania stosowane przez gminy.

Modele zarządzania procesem rewitalizacji

Ogólnie można wyróżnić trzy modele zarządzania, które różnią się umiejscowieniem koordynatora rewitalizacji wraz ze wspierającą go pod względem organizacyjnym i merytorycznym strukturą. Umiejscowienie ma kluczowe znaczenie, gdyż to koordynator lub pełniący tę rolę komórka organizacyjna pełni najważniejszą rolę w strukturze zarządczej. Koordynator odpowiada bowiem za integrację działań podmiotów zaangażowanych w realizację programu, a także za współpracę z interesariuszami. Na rysunku poniżej zaprezentowano funkcjonujące w polskich gminach modele zarządzania procesem rewitalizacji.

Rysunek 2. Modele zarządzania programem rewitalizacji



Źródło: oprac. własne na podstawie A. Jadach-Sepiolo (red.), *Gminny Program Rewitalizacji. Praktyczny poradnik dla mieszkańców i władz lokalnych*, Warszawa 2018

W praktyce gmin najczęściej stosowanym rozwiązaniem jest interdyscyplinarny zespół zadaniowy, powoływany zarządzeniem wójta/burmistrza/prezydenta w ramach struktury urzędu gminy. Często zdarza się, że powołanie zespołu następuje z pominięciem identyfikacji zadań w zakresie rewitalizacji w obrębie istniejącego regulaminu organizacyjnego. W konsekwencji może to rodzić problemy związane z brakiem odpowiedzialności urzędniczej za podejmowane decyzje przez członków zespołu. W sytuacji podjęcia decyzji o powołaniu takiego zespołu, rekomenduje się również identyfikację zadań z zakresu rewitalizacji poszczególnym komórkom merytorycznym w ramach istniejącego regulaminu organizacyjnego gminy.

Tak powołany zespół odpowiedzialny jest najczęściej za przygotowanie, wdrażanie i ewaluację procesu rewitalizacji. Zaleca się, aby w jego prace włączać również interesariuszy. Dobrą praktykę wypracowało w tym zakresie miasto Stalowa Wola, gdzie powołano osobne zespoły ds. rewitalizacji dla każdego podobszaru rewitalizacji, zabezpieczając włączenie mieszkańców tych terenów oraz przedstawicieli podmiotów prowadzących tam działalność społeczną i gospodarczą.

Tabela 1. Struktura Zespołów roboczych ds. rewitalizacji w Stalowej Woli

Zespół roboczy ds. Rewitalizacji dla osiedla Fabryczne - skład	Zespół roboczy ds. Rewitalizacji dla Osiedla Rozwadów - skład
<ul style="list-style-type: none"> – przedstawiciele organów władzy publicznej (radni) - 3 osoby, – przedstawiciele jst i ich jednostek organizacyjnych (UM i spółki miejskie, instytucje kultury, placówki edukacji) – 12 osób, – przedstawiciele mieszkańców obszaru rewitalizacji – 3 osoby, – przedstawiciele podmiotów prowadzących działalność społeczną (ngo) – 1 osoba, – przedstawiciele podmiotów prowadzących działalność gospodarczą (przedsiębiorcy) – 1 osoba, – przedstawiciele służb mundurowych – 1 osoba. 	<ul style="list-style-type: none"> – przedstawiciele organów władzy publicznej (radni) - 2 osoby, – przedstawiciele jst i ich jednostek organizacyjnych (UM i spółki miejskie, instytucje kultury , placówki edukacji) – 10 osób, – przedstawiciele mieszkańców obszaru rewitalizacji – 3 osoby, – przedstawiciele podmiotów prowadzących działalność społeczną (ngo) – 2 osoby, – przedstawiciele podmiotów prowadzących działalność gospodarczą (przedsiębiorcy) – 4 osoby.

Źródło: oprac. własne

Zespół ds. Rewitalizacji dla Osiedla Fabryczne oraz Zespół ds. Rewitalizacji dla Osiedla Rozwadów to organy opiniotwórczo-doradcze Prezydenta Miasta Stalowej Woli, których celem jest współpraca ze wszystkimi grupami interesariuszy występującymi na terenie obydwu osiedli, a w szczególności:

- reprezentowanie mieszkańców osiedli i ich potrzeb,
- dbanie o wspólne dobro członków lokalnej społeczności osiedli,
- budowa lokalnych partnerstw na rzecz rewitalizacji,
- wypracowywanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych,
- opiniowanie LPR i udział w procesie aktualizacji LPR,
- opiniowanie wniosków zgłaszanych przez interesariuszy procesu rewitalizacji os. Rozwadów oraz os. Fabryczne.

W modelu mieszanym to zewnętrzny operator wraz ze swoimi pracownikami odpowiada za działania zarządcze, a wsparcia udziela mu zespół zadaniowy stworzony w urzędzie gminy. Operator realizuje przedsięwzięcia rewitalizacyjne, natomiast koordynacja przebiegu procesu i zadanie włączenia interesariuszy należy do zespołu zadaniowego. Przykładem modelu mieszanego jest struktura zarządzania rewitalizacją w gminie Olszanica, gdzie za główny projekt rewitalizacyjny odpowiada powołane do tego Przedsiębiorstwo Rozwoju Infrastruktury Gminy Olszanica „PRI” Sp. z o.o., które współpracuje z Zespołem ds. Rewitalizacji, powołanym w celu nadzoru nad całym procesem.

Samodzielny, zewnętrzny operator rewitalizacji dedykowany jest w szczególności dużym aglomeracjom, prowadzącym złożone przedsięwzięcia rewitalizacyjne. Dobrym przykładem jest w tym zakresie Płock, gdzie zadania w zakresie rewitalizacji realizuje Agencja Rewitalizacji Starówki Sp. z o.o. - początkowo jako jednostka budżetowa, obecnie spółka miejska. ARS Sp. z o.o. jest odpowiedzialna m.in. za koordynację i wdrażanie Płockiego Programu Rewitalizacji, pozyskiwanie inwestorów dla procesu rewitalizacji płockiej Starówki, udzielanie w imieniu gminy dotacji celowych wspierających proces rewitalizacji.

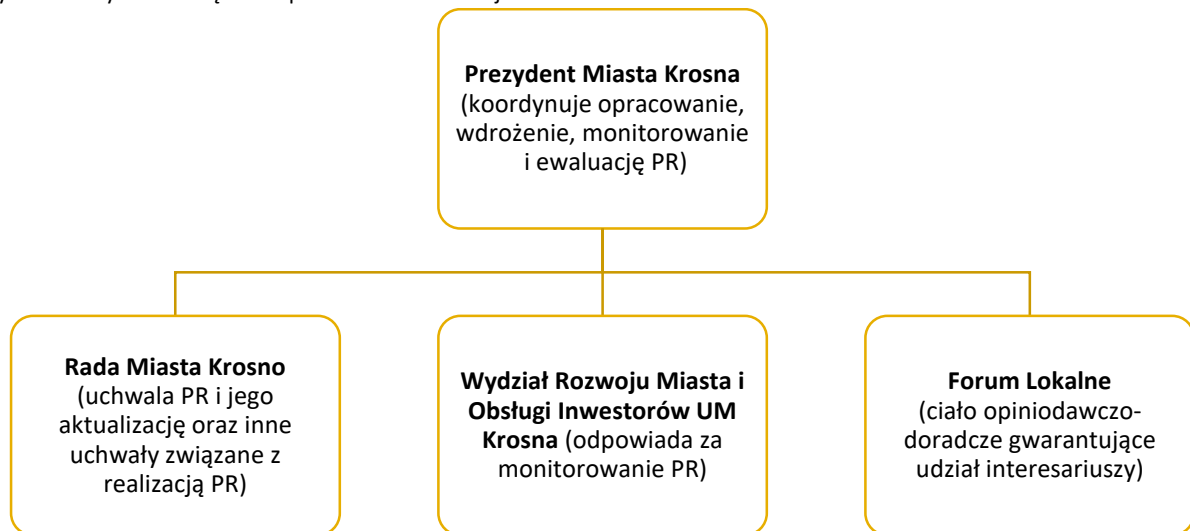
W województwie podkarpackim, gdzie procesy rewitalizacji realizowane są w większości w małych i średnich miastach, model operatorski nie występuje. W tym regionie dominuje natomiast model oparty o potencjał zespołu zadaniowego, łączącego kompetencje kluczowych komórek i jednostek odpowiedzialnych za realizację zadań wynikających z programu rewitalizacji.

Ciekawym przykładem, pomijającym możliwość zarządzania procesem przez zespół ds. rewitalizacji, jest system w Krośnie, które zgodnie z raportem NIK jest najbardziej zaawansowane we wdrażaniu programu rewitalizacji na tle innych gmin województwa.

Przykład systemu zarządzania z Krosna

Lokalny Program Rewitalizacji miasta Krosna na lata 2016-2023 precyzuje, że system zarządzania jest ściśle powiązany ze strukturą organizacyjną Urzędu Miasta. Jednostkami odpowiedzialnymi za zarządzanie są Prezydent Miasta Krosna, Rada Miasta, Forum Lokalne, będące odpowiednikami Komitetu Rewitalizacji, a na poziomie wykonawczym – Wydział Rozwoju Miasta i Obsługi Inwestorów Urzędu Miasta Krosna. Na rysunku przedstawiono model zarządczy obowiązujący w Krośnie.

Rysunek 3. System zarządzania procesem rewitalizacji w Krośnie



Źródło: oprac. własne na podstawie Lokalnego Programu Rewitalizacji miasta Krosna na lata 2016-2023

W tak zarysowanym modelu rolę koordynatora rewitalizacji nie pełni zespół, tylko Wydział Rozwoju, który jest bezpośrednio odpowiedzialny za zarządzanie programem: prowadzi monitoring w postaci rocznych raportów, współpracuje z beneficjentami, zbiera propozycje przedsięwzięć. Jest również odpowiedzialny za włączenie interesariuszy we wdrażanie i monitorowanie programu, m.in. przez organizację spotkań, informowanie o procesie rewitalizacji, udostępnienie raportów z monitoringu. Prace Wydziału wspiera Forum Lokalne, które gwarantuje udział zewnętrznych interesariuszy w zarządzaniu procesem rewitalizacji.

Autor: Katarzyna Spadło

Centrum Doradztwa Rewitalizacyjnego
Instytutu Rozwoju Miast i Regionów

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1675-2402>