

Agata Mróz¹, Beata Paczek², Dominika Zwęglińska-Gatecka¹

¹ Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN

AM: amroz@irwirpan.waw.pl,  <https://orcid.org/0000-0003-4665-482X>

DZ-G: dzweglinska@irwirpan.waw.pl,  <https://orcid.org/0000-0002-9321-2031>

² Ekspert w Wolański sp. z o.o.

beapaczek@gmail.com

Programy rewitalizacji – uniwersalny czy unikatowy sposób rozwiązywania problemów? Krytyczna analiza programów rewitalizacji wybranych gmin wiejskich i miejsko-wiejskich

Zarys treści: Celem artykułu jest wykazanie spójności strategii rewitalizacji (wyznaczonych programami rewitalizacji) z istniejącymi sytuacjami kryzysowymi w gminach (zdiagnozowanymi w programach), czemu służyć będzie, po pierwsze, zdefiniowanie sytuacji kryzysowych, a po drugie, identyfikacja strategii naprawczych w różnych typach gmin (wiejskich i miejsko-wiejskich). Zastosowaną metodą badawczą była analiza treści i analiza porównawcza. Założono, że charakterystyka gminy determinuje sposób działania samorządu terytorialnego, a tym samym przyczynia się do wyboru konkretnej strategii, według której prowadzona jest rewitalizacja. Analizie poddano gminy wybrane celowo – różnią się one strukturą zatrudnienia i związanym z nią rodzajem struktury społecznej, określonej specyficznym układem grup społeczno-zawodowych. Przeanalizowano 15 programów rewitalizacji – już tak niewielka liczba zbadanych przypadków pozwoliła wskazać pewne prawidłowości w wyborze ścieżki rewitalizacji. Na podstawie analizy stwierdzono niepokojąco dużą liczbę podobieństw w zakresie analizowanych elementów programów rewitalizacji. Okazało się, że charakter podmiotu nie determinuje wyboru ścieżki przeprowadzenia procesu rewitalizacji. W dokumentach znalazły się ujednolicone diagnozy i projekty rewitalizacji. Ponadto zidentyfikowano szereg uchybień w konstrukcji dokumentów, które mogą negatywnie wpłynąć na skuteczność ich wdrażania.

Słowa kluczowe: rewitalizacja, obszary wiejskie, programy rewitalizacji

Wstęp

Dotychczasowe obserwacje rozwoju obszarów wiejskich wykazują istnienie wielu problemów, świadczących o braku równowagi między elementami przestrzennymi, społecznymi i gospodarczymi, co prowadzi do sytuacji kryzysowych różnego

typu. Co więcej wnioski z analiz procesów rozwojowych wskazują na pogłębiającą się marginalizację niektórych obszarów wiejskich ze względu na postępujące zjawiska depopulacji, odpływu migracyjnego i ich gospodarczych konsekwencji (zob. Stanny, Rosner 2016, 2014, Stanny i in. 2018). Stosunkowo nowym instrumentem wsparcia dla takich gmin mogą być wprowadzone w 2015 r. w prawie krajowym regulacje formalnoprawne dotyczące rewitalizacji. Rewitalizacja (realizowana w oparciu o program rewitalizacji) stała się fakultatywnym zadaniem własnym gminy. Koncentruje się ona na problemach i potrzebach lokalnej społeczności (określonych przez ustawodawcę mianem „sfery społecznej”) i dlatego przede wszystkim ma służyć ich przewyciężaniu. Ustawowe zdefiniowanie zjawiska wiąże się z nowym kompleksowym paradygmatem – zrównoważonym rozwojem obszarów wiejskich – uwzględniającym trzy wymiary rozwoju: społeczny, gospodarczy i przyrodniczy. Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich oznacza rozwój oparty na zasobach endogenicznych, ale także wykorzystujący zasoby egzogeniczne, który ponadto jest: (1) rozwojem partycypacyjnym, wymagającym systematycznego zaangażowania członków społeczności i instytucji społeczeństwa obywatelskiego, opartym na (2) trwałości ekonomicznej, czyli sprzyjającym utrzymaniu zasobów/kapitału na niezmnijszym poziomie oraz (3) respektującym wartości ekologiczne: umiarkowane wykorzystanie zasobów naturalnych i ich ochronę przed zanieczyszczeniem (zob. Adamski, Gorlach 2007).

Tak jak każde inne przedsięwzięcie mające na celu wspieranie rozwoju, rewitalizacja wymaga pomysłu, planu. Dlatego w pracy szczególna uwaga zostanie zwrócona na sposób wykorzystania przez gminy ich własnych zasobów, ponieważ „każdy obszar posiada potencjały rozwojowe, które projekt społeczny może przekształcić w aktywa rynkowe lub źródła wartości ekonomicznych po ich rozpoznaniu i mobilizacji” (Lacquement, Chevalier 2016, s. 495). Takie podejście znajduje potwierdzenie w teorii rozwoju zależnego od kapitału instytucjonalnego zbudowanego z zasobów relacyjnych pomiędzy aktorami i zdolności do ich mobilizacji (Jørgensen i in. 2021). W tym przypadku ważne jest (a) zidentyfikowanie istniejących zasobów i sposobów ich wykorzystania, gdyż zdarza się, że cenne zasoby są specyficznie marnowane poprzez ich standardowe, niespecyficzne wykorzystanie; (b) zidentyfikowanie strategii na obszarach depopulacyjnych (obszarach, na których występuje spirala negatywnego rozwoju w rozumieniu Weber 2009)¹. Czynnikiem często opisywanym w literaturze, który przyczynia się do sukcesu lub porażki programów czy strategii jest ich umiejscowienie w określonym kontekście terytorialnym, społecznym i gospodarczym (por. Yansui, Yuheng 2017).

¹ W literaturze wskazuje się, że niektóre z nich wykorzystują paradygmat dopasowania, czyli kontrolowanego „związania się” obszarów wiejskich (zob. Wilczyński 2016).

Rewitalizacja jako forma wsparcia rozwoju na poziomie lokalnym

Według definicji ustawowej rewitalizacja stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, podejmowane przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji (art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji). Zarządzanie procesami rewitalizacji stanowi element zarządzania rozwojem, który z kolei jest składową zarządzania rozwojem terytorialnym. Komponent terytorialny polityk rozwojowych stał się niezwykle znaczący w debatach na szczeblu europejskim od czasu dołączenia trzeciego wymiaru spójności terytorialnej (oprócz społecznej i gospodarczej) Unii Europejskiej w ramach Traktatu Lizbońskiego (art. 2). Znaczenie rewitalizacji wiąże się także z pojęciem rozwoju inkluzyjnego i nawiązuje do koncepcji sprawiedliwości terytorialnej, w ramach której każdy mieszkaniec dowolnego obszaru powinien mieć dostęp do określonego, podstawowego zakresu usług lokalnych (Weckroth, Moio 2020).

Stosunkowo nowym instrumentem wsparcia dla gmin są, wprowadzone w 2015 r. w prawie krajowym, regulacje formalnoprawne dotyczące rewitalizacji. Do końca 2023 r. opracowywane programy rewitalizacji mogły powstawać na podstawie: (1) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020 (powstawały wtedy lokalne programy rewitalizacji) lub (2) ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (gminne programy rewitalizacji) – było to rozwiązanie przejściowe. Od 2024 r. obligatoryjne jest stosowanie ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, a co za tym idzie – opracowywanie i uchwalanie gminnych programów rewitalizacji.

Rewitalizacja (prowadzona w oparciu o program rewitalizacji), jak już wspomniano, stała się fakultatywnym zadaniem własnym gminy. Trzeba jednak wspomnieć, że ze względu na dostęp do finansowania unijnego większość gmin w Polsce wykonuje to zadanie². Jest to proces, który koncentruje się na problemach i potrzebach lokalnej społeczności (określone przez ustawodawcę mianem „sfery społecznej”) i dlatego przede wszystkim ma służyć przewyciężaniu problemów społecznych. Muszą one zostać wskazane w diagnozie, opartej na szczegółowej analizie informacji statystycznych, uzupełnionych przez różne formy konsultacji z lokalną społecznością. Wyznaczenie obszaru zdegradowanego, a następnie

² „W 2017 roku 1318 gmin posiadało samodzielne programy rewitalizacji. Oznacza to, że w 53% samorządach uchwalono taki dokument (GPR lub PR). Dodatkowo 98 gmin zadeklarowało prowadzenie rewitalizacji na podstawie IDS (4%). W 2018 roku 186 gmin poinformowało o planie wdrożenia programu rewitalizacji. W porównaniu do 2016 roku liczba gmin, które wdrożyły programy rewitalizacji znacząco wzrosła (o 42 p. proc.)” (GUS 2018, s. 19). Jednocześnie z uwagi na wygaśnięcie i brak aktualizacji dokumentów w 2022 r. prowadzenie działań rewitalizacyjnych na podstawie PR zadeklarowała mniejsza niż wcześniej liczba gmin – 1110.

obszaru rewitalizacji³ wymaga nie tylko eksperckiego podejścia i zastosowania metody wskaźnikowej, ale także osiągnięcia konsensusu społecznego i akceptacji dla wybranych celów rewitalizacji oraz proponowanych projektów. Nieodzowna staje się więc partycypacja, zaś jej zakres i narzędzia są bezpośrednim następstwem przyjętej podstawy prawnej dla opracowania programu rewitalizacji. Uchwalony przez radę gminy, a następnie pozytywnie zaopiniowany przez zarząd województwa (zarządzający konkretnym RPO) i wpisany do wykazu programów rewitalizacji województwa, program rewitalizacji jest podstawą do aplikowania o zewnętrzne środki finansowe przeznaczone na wsparcie konkretnych przedsięwzięć rewitalizacyjnych wpisanych do gminnego/lokalnego programu rewitalizacji.

Założenia metodyczne

Celem artykułu jest identyfikacja spójności strategii rewitalizacyjnych (wyznaczonych przez programy rewitalizacji) z istniejącymi w gminach sytuacjami kryzysowymi (zdiagnozowanymi w tychże programach), czemu będzie służyło – po pierwsze – określenie sytuacji kryzysowych, po drugie – zidentyfikowanie strategii naprawczych w różnych typach gmin (wiejskich i miejsko-wiejskich). W tym celu przeprowadzono analizy programów rewitalizacji pod kątem: (a) charakterystyki zjawisk kryzysowych zidentyfikowanych w badanych gminach oraz sposobu ich artykulacji, (b) charakterystyki zaprojektowanych sposobów rozwiązywania istniejących stanów kryzysowych.

Wykorzystaną metodą badawczą była analiza treści, która definiowana jest najogólniej jako technika systematycznego badania treści przekazów w poszukiwaniu określonych prawidłowości. Dla każdej z gmin pozyskano programy rewitalizacji (dostępne na stronach internetowych lub w Biuletynach Informacji Publicznej), a następnie poszukiwano treści/informacji w zakresie: zidentyfikowanych na etapie diagnostycznym problemów, celów rewitalizacji, projektów i przedsięwzięć rewitalizacyjnych, zakładanych rezultatów, produktów i wskaźników oddziaływania. Analizy programów rewitalizacji przeprowadzono w oparciu o opracowany schemat porządkujący (tab. 1).

Następnie wykorzystując metodę porównawczą, dokonano analizy zidentyfikowanych cech programów rewitalizacji (cech wspólnych i odmienności) w różnych typach gmin.

Artykuł stanowi próbę stworzenia syntetycznego studium teoretyczno-empirycznego wyjaśniającego istotę i znaczenie procesów rewitalizacji w rozwoju społeczno-ekonomicznym gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Przypuszcza się, że każda z gmin w projektowaniu działań naprawczych wybiera adekwatną drogę/strategię do rozwiązania zidentyfikowanych sytuacji kryzysowych: ich rodzaju, zasięgu, posiadanych zasobów własnych i możliwych do uzyskania środków

³ Zgodnie z założeniami ustawy o rewitalizacji wyznaczony na podstawie przeprowadzonych prac diagnostycznych obszar rewitalizacji nie może przekraczać 20% powierzchni gminy oraz nie może obejmować więcej niż 30% liczby mieszkańców gminy.

Tabela 1. Schemat analizy treści programów rewitalizacji

Program rewitalizacji gminy (lokalny bądź gminny)	Identyfikacja zjawisk kryzysowych w gminie, w tym wskazanie: jakie są problemy, na które odpowiedź ma stanowić realizacja programu rewitalizacji, jakie potrzeby zidentyfikowano?	Sposób rozwiązywania istniejących stanów kryzysowych, w tym wskazanie: jakie są cele, które osiągnąć ma realizacja programu rewitalizacji, czy możliwe jest wskazanie, jakie narzędzia zastosowano do ich wypracowania, jakie działania mają zostać podjęte, aby osiągnąć cele i minimalizować/neutralizować skutki zdiagnozowanych problemów?	Oczekiwany wskaźnik osiągnięć/rezultatu, w tym wskazanie: jakie efekty programu rewitalizacji założono w ramach interwencji, jak będą one wdrażane i monitorowane?
---	---	--	--

Źródło: opracowanie własne.

zewewnętrznych. Podjęto próbę wykazania, że nie ma tu miejsca na rutynowe działania według jednego, „wzorcowego” schematu, co miało miejsce w takich programach, jak: PROW, LEADER, Odnowa wsi (por. Halamska i in. 2010, Kniec 2012, Sawicka 2014). W przypadku potwierdzenia tych przypuszczeń zostanie ukazana specyfika problemów rozwojowych różnych typów gmin. W razie ich falsyfikacji wyjdzie na jaw słabość lokalnych elit (*project class* wg Kovacha i Kucerovej 2006, 2009), które nie są kreatywne, mechanicznie adaptują zunifikowane rozwiązania.

Przyjęto, że charakterystyka gminy determinuje sposób działania samorządu gminnego, a co za tym idzie – przyczynia się do wyboru określonej strategii, według której prowadzona jest rewitalizacja. Analizie poddane zostały gminy wiejskie i miejsko-wiejskie położone w trzech powiatach: lubartowskim (woj. lubelskie), koszalińskim (woj. zachodniopomorskie) i myszkowskim (woj. śląskie)⁴. Obszary te są już znane z uprzednio prowadzonych w nich badań IRWiR PAN. Był to wybór celowy oparty na następujących przesłankach: wybrane do badań powiaty różnią się pod względem struktury zatrudnienia oraz idącym za nią typem struktury społecznej określonym przez specyficzny układ grup społeczno-zawodowych (Halamska 2018)⁵. W badaniu arbitralnie skoncentrowano

⁴ W przypadku jednej gminy w powiecie koszalińskim opracowano dwa programy rewitalizacji: jeden dla obszaru miasta i drugi koncentrujący się tylko na obszarach wiejskich. Do niniejszej analizy włączono tylko ten dla obszarów wiejskich.

⁵ Odwołano się tutaj do badań realizowanych pod kierownictwem prof. dr hab. Marii Halamskiej, która zaproponowała typologię struktury społecznej na obszarach wiejskich (Halamska i in. 2017, Halamska 2018). Badania w ramach projektu badawczego NCN pn. „Struktura społeczno-zawodowa wsi i jej świadomościowe korelaty” prowadzono w powiatach lubartowskim, koszalińskim i myszkowskim, których struktury społeczne zbliżone są do modelu danego typu. Obszerna charakterystyka wybranych do badania jednostek znajduje się w „Studiach nad strukturą społeczną wiejskiej Polski. T. 3. Świadomościowe korelaty struktury społecznej” (Halamska 2018, s. 136–149).

się na gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Obszary te są mniej popularnym obiektem badań w zakresie rewitalizacji⁶. Wybór takich jednostek terytorialnych wynikał także z przesłanek, że większość jednostek peryferyjnych i problemowych, które wymagają zaprojektowania i przyjęcia określonej strategii działania, to jednostki wiejskie.

Tabela 2. Gminy w powiatach wybranych do badania

Powiat	Gminy
koszaliński	<ul style="list-style-type: none"> • miejsko-wiejskie: Bobolice, Mielno, Polanów, Sianów • wiejskie: Będzino, Biesiekierz, Manowo, Świeszyno
lubartowski	<ul style="list-style-type: none"> • miejsko-wiejskie: Kock, Ostrów Lubelski • wiejskie: Abramów, Firlej, Jeziorzany, Kamionka, Lubartów, Michów, Niedźwiada, Ostrówek, Serniki, Uścimów
myszkowski	<ul style="list-style-type: none"> • miejsko-wiejskie: Koziegłowy, Żarki • wiejskie: Niegowa, Poraj

Źródło: opracowanie własne.

Struktura społeczna powiatu lubartowskiego – podobnie jak gmin wchodzących w jego skład – zdominowana jest przez rolników. Tutaj rolnictwo pozostaje w centrum procesów społeczno-gospodarczych i przestrzennych. Jest to rolnictwo rozdrobnione ze stosunkowo niewielkimi gospodarstwami. Spośród badanych powiatów sytuacja na rynku pracy w powiecie lubartowskim jest relatywnie najlepsza. Obserwuje się tam dominację zatrudnienia w rolnictwie – szczególnie w rolnictwie rodzinnym, z czym często wiąże się bezrobocie ukryte. Warto także podkreślić, że powiat lubartowski pod względem liczby mieszkańców jest największym spośród badanych jednostek, ale obserwuje się tu negatywne trendy demograficzne, m.in. tendencje depopulacyjne. Kolejny badany powiat, myszkowski, jest zbiorowością o stabilnej robotniczej strukturze społecznej będącej wynikiem „starej urbanizacji”. W strukturze społecznej powiatu myszkowskiego obserwuje się największy udział robotników reprezentujących klasę ludową, bardzo niewielki udział rolników i stosunkowo liczną „nową” klasę średnią. Odnotowuje się tutaj wysoki poziom rozwoju sektora pozarolniczego, który wyraża się m.in. w znacznym udziale podmiotów pozarolniczych w ogólnej liczbie podmiotów gospodarczych. Gospodarka powiatu nie jest gospodarką opartą na rolnictwie, choć istnieje tu znaczna liczba gospodarstw rolnych bardzo – co typowe dla Małopolski i Śląska – rozdrobnionych. Powiat myszkowski jest tym, w którym obserwuje się wysoki (wyższy niż w pozostałych badanych jednostkach) odsetek mieszkańców w wieku poprodukcyjnym w ogóle populacji. Z kolei zbiorowość powiatu koszalińskiego to

⁶ Jednocześnie UP 2014–2020 rewitalizację jako obszar strategicznej interwencji państwa przypisuje miastom, a jednocześnie ustawodawca nie wyłącza gmin wiejskich z katalogu podmiotów, które mogą przystąpić do opracowania programu rewitalizacji. Z danych GUS wynika, że w 2022 r. procesy rewitalizacji na podstawie samodzielnego programu rewitalizacji (GPR lub PR) wdrażały 634 gminy wiejskie (42% z nich). Większe zainteresowanie rewitalizacją wykazywały gminy, na terenie których zlokalizowane były miasta. Ponad 76% gmin miejsko-wiejskich posiadało programy rewitalizacji, tj. 506 jednostek. W przypadku gmin miejskich aż 84% z nich ma taki dokument (254 jednostek).

zbiorowość inteligencko-robotnicza – obserwuje się tu dynamiczny proces gentryfikacji wsi, a więc nasycania struktury społecznej przedstawicielami klasy średniej. W tym typie o zgentryfikowanej strukturze społecznej znaczący udział ma klasa średnia oraz robotnicy; rolnicy tworzą segment stosunkowo niewielki oraz kurczący się. Powiat koszaliński (ziemski) otacza miasto Koszalin, który jako miasto na prawach powiatu jest jednym z większych centrów gospodarczych Pomorza. To do Koszalina do pracy dojeżdżają liczni mieszkańcy gmin powiatu. W gospodarce powiatu koszalińskiego rolnictwo ma relatywnie niewielkie znaczenie, oparte jest przede wszystkim na dużych gospodarstwach powstałych z byłych gospodarstw pegeerowskich. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że obszary wiejskie powiatu to właśnie tak zwane tereny popegeerowskie, gdzie obserwuje się trudną sytuację na rynku pracy przejawiającą się stosunkowo wysokim odsetkiem zarejestrowanych bezrobotnych wśród ludności w wieku produkcyjnym oraz znaczną starością zasobów pracy. Jednocześnie położenie powiatu w strefie nadmorskiej sprzyja rozwojowi różnych form turystyki i rekreacji.

Analizie poddano 15 programów rewitalizacji gmin wiejskich i miejsko-wiejskich z trzech wybranych powiatów. W powiecie koszalińskim wszystkie osiem gmin wiejskich i miejsko-wiejskich przystąpiło do opracowania dokumentów, w powiecie lubartowskim były to jedynie cztery gminy (na 12), a w myszkowskim – trzy (na cztery). Niemal wszystkie dokumenty przygotowano w oparciu o zapisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020, tylko jeden dokument (w gminie Żarki) powstał na podstawie ustawy o rewitalizacji z 2015 r.⁷ Interesujący, z punktu widzenia badania, jest przypadek gminy Bobolice (woj. zachodniopomorskie). Gmina ta przygotowała oddzielnie program rewitalizacji dla obszarów wiejskich oraz dla miasta. Jest to niezgodne z obowiązującymi przepisami, co sprawiło, że żaden ze wskazanych dokumentów nie został wpisany do wykazu programów rewitalizacji gmin województwa zachodniopomorskiego, a co za tym idzie – nie mógł być podstawą do ubiegania się o środki UE.

Programy rewitalizacji, jak wszystkie dokumenty strategiczne, samorządy gminne mogą opracowywać samodzielnie lub zlecając to zewnętrznej firmie. W analizowanych gminach większość stanowiły dokumenty przygotowane na zlecenie urzędów gmin: w powiecie koszalińskim takich dokumentów było pięć, w lubartowskim i myszkowskim po dwa. W przypadku aż pięciu dokumentów trudno jest wskazać podmioty, które odpowiadały za ich opracowanie (trzy gminy w powiecie koszalińskim, jedna w lubartowskim i jedna w myszkowskim). Należy także odnotować, że tylko jeden dokument został opracowany przez zespół powołany w ramach struktur urzędu gminy.

Poniżej znajduje się wykaz dokumentów poddanych analizie:

1. Lokalny Program Rewitalizacji Obszarów Wiejskich Gminy Bobolice na lata 2007–2023 (aktualizacja Programu opracowanego na lata 2007–2016)⁸,

⁷ Wybór podstawy prawnej do opracowania programu rewitalizacji był często uzależniany od wytycznych dotyczących rewitalizacji funkcjonujących w danym województwie.

⁸ Dokument ten nie został wpisany do wykazu programów rewitalizacji gmin województwa zachodniopomorskiego (wersja z dnia 26.02.2019) <https://rpo.wzp.pl/node/1745/wykaz-programow>

2. Lokalny Program Rewitalizacji Gminy Mielno na lata 2017–2023,
3. Lokalny Program Rewitalizacji Miasta i Gminy Polanów na lata 2017–2023,
4. Lokalny Program Rewitalizacji Gminy i Miasta Sianów na lata 2017–2023,
5. Lokalny Program Rewitalizacji dla Gminy Będzino do roku 2022,
6. Lokalny Program Rewitalizacji Gminy Biesiekierz na lata 2017–2023,
7. Lokalny Program Rewitalizacji Gminy Manowo na lata 2017–2023,
8. Lokalny Program Rewitalizacji Gminy Świeszyno do roku 2022,
9. Lokalny Program Rewitalizacji Gminy Kock na lata 2017– 2022,
10. Lokalny Program Rewitalizacji dla Gminy Jeziorzany na lata 2017–2023,
11. Program Rewitalizacji Gminy Michów na lata 2017–2023,
12. Lokalny Program Rewitalizacji Gminy Serniki na lata 2016–2023,
13. Lokalny Program Rewitalizacji dla Gminy i Miasta Koziegłowy do 2020 r.,
14. Gminny Program Rewitalizacji Gminy Żarki na lata 2016–2023,
15. Lokalny Program Rewitalizacji Gminy Poraj na lata 2017–2023.

Wyniki analizy

Identyfikacja zjawisk kryzysowych w gminie

W analizowanych dokumentach na ogół identyfikowano podobne zjawiska kryzysowe. Wydaje się, że twórcy dokumentów poszukiwali problemów, których nagromadzenie decydowało o stanie kryzysowym wskazanym w „Wytycznych w zakresie rewitalizacji...” (2016, s. 6). Jako istniejące problemy, których nasilenie świadczyło o degradacji danego obszaru w gminie wykorzystywano wskaźniki dotyczące: bezrobocia (liczba osób bezrobotnych na 100 mieszkańców), ubóstwa (liczba osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej na 100 mieszkańców), przestępczości (liczba przestępstw, wykroczeń, niebieskich kart na 100 mieszkańców), niskiego poziomu edukacji (wyniki egzaminu szóstoklasisty w miejscowościach/sołectwach) i/lub kapitału społecznego (liczba organizacji pozarządowych, liczba wniosków o dotacje z urzędu gminy na realizację projektów dla miejscowości na 100 mieszkańców), niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym (frekwencja wyborcza, kwoty wydatkowane w ramach funduszu sołectkiego, liczba osób biorących udział w zebraniach sołectkich na 100 mieszkańców). Odwołanie się we wszystkich analizowanych dokumentach do wzorca wskazanego w „Wytycznych...” wywołało wrażenie, że wymienione problemy są powszechne, występują we wszystkich jednostkach, a ich natężenie jednakowo wpływa na degradację danego obszaru.

We wszystkich dokumentach najczęściej wskazywano występowanie (długotrwałego) bezrobocia oraz transmisji pokoleniowej postaw bierności oraz ubóstwa. Te zjawiska diagnozowane w gminach często współwystępowały z innymi problemami społecznymi, takimi jak: alkoholizm (lub ogólnie uzależnienia),

[rewitalizacji-gmin-województwa-zachodniopomorskiego](#). Nie jest on również przygotowany zgodnie z obowiązującymi uwarunkowaniami prawnymi.

przemoc w rodzinach, przestępczość. Tylko w dokumentach w powiecie kosza-
lińskim podkreślano, że są to problemy charakterystyczne dla obszarów pro-
blemowych o charakterze popegeerowskim i związane z upadkiem wielkopo-
wierzchniowych gospodarstw rolnych oraz dużych zakładów przemysłowych.
W innych dokumentach na ogół nie tłumaczono, dlaczego zdecydowano się na
dane wskaźniki ani nie poszukiwano przyczyn występowania określonych pro-
blemów w gminach, w kilku przypadkach wskazano jedynie (prosty i ogólny)
związek przyczynowo-skutkowy między bezrobociem, ubóstwem a uzależnien-
iami. Tylko w niektórych gminach (np. Polanów, Mielno, Koziegłowy, Poraj)
wymieniano negatywne zjawiska demograficzne: starzenie się społeczeństwa i/
lub odpływ migracyjny ludności. Stanowią one kluczowe wyzwania w obliczu po-
laryzacji procesów rozwojowych, w wyniku których dochodzi do dynamicznego
rozwoju obszarów metropolitalnych stanowiących bieguny wzrostu (Kisiała i in.
2015) oraz stagnacji rozwoju obszarów peryferyjnych (Bachtler, Gorzelak 2007).
Być może autorzy programów uznali, że nie jest to miejsce na projektowanie
działań naprawczych – choćby w mikroskali – w tym zakresie, dlatego zostały one
pominięte na etapie diagnostycznym. Jednak budzi to wątpliwości, gdyż w „Wy-
tycznych...” podkreślano, że niekorzystne procesy demograficzne przyczyniają się
do degradacji, a w wielu opracowaniach (nie tylko naukowych) wskazywane są
jako typowy problem wielu obszarów wiejskich.

W diagnozach programów rewitalizacji – zgodnie z „Wytycznymi...” – sytuacji
kryzysowej w sferze społecznej miały towarzyszyć negatywne zjawiska w mini-
mum jednej ze sfer: gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej,
technicznej. W tym zakresie także gminy odwoływały się do podobnych wskaź-
ników – przede wszystkim liczby podmiotów gospodarczych w przeliczeniu na
100 mieszkańców, odsetka osób korzystających z infrastruktury technicznej (sieci
wodociągowej i kanalizacyjnej, energetycznej, gazowej itp.), jakości dróg, chodni-
ków czy budynków użyteczności publicznej, dostępu do komunikacji publicznej,
dostępności do infrastruktury kultury czy rekreacji (ośrodek kultury, świetlica,
biblioteka, boisko itp.). W analizach wielu mierników charakteryzujących inne
niż społeczna sfery opierano się na ich nominalnych wartościach (np. liczba bo-
isk, świetlic itp.), nie odnosząc ich do liczby osób korzystających z nich czy liczby
mieszkańców danej jednostki. Stosowano także wartości opisowe, których pod-
stawą były informacje przekazywane przez urzędy gmin – określano np. jakość
komponentów środowiska naturalnego czy jakość dróg jako zadowalające lub nie.

Opracowane diagnozy służyły do wyznaczenia tych jednostek, które w ska-
li gminy cechują się najbardziej zaawansowanym stanem kryzysowym, o czym
świadczą negatywnie odbiegające od średniej dla gminy wartości wskaźników.
Najczęściej obszar rewitalizacji – czyli ten cechujący się szczególnym zawanso-
waniem negatywnych zjawisk – obejmował pomiędzy 20 a 30% ludności gminy,
bardziej zróżnicowana była powierzchnia tego obszaru – wynosił on od 0,3% po-
wierzchni gminy do ustawowo wskazanej górnej granicy 20% powierzchni⁹. Za

⁹ Według zapisów ustawy o rewitalizacji z 2015 r. (art. 10) obszar rewitalizacji nie może obejmo-
wać łącznie terenów o powierzchni większej niż 20% powierzchni gminy oraz zamieszkałych
przez więcej niż 30% mieszkańców gminy.

nieprawidłowe z punktu widzenia „Wytycznych...” należy uznać założenia programu rewitalizacji w gminie Bobolice, w którym obszar rewitalizacji wskazano jako obszar wszystkich wiejskich sołectw.

Do rozpoznania sytuacji kryzysowych w analizowanych programach rewitalizacji wykorzystywano ostatnie dostępne dane (rok 2015 lub 2016), nie prowadzono

Tabela 3. Zjawiska kryzysowe w programach rewitalizacji w badanych gminach

Powiat	Gmina	Identyfikacja zjawisk kryzysowych w gminie
koszaliński	Bobolice	Zły stan nawierzchni drogowych na terenie gminy, brak sieci kanalizacyjnej w części gminy, niewystarczająco rozbudowany system przydomowych oczyszczalni ścieków, brak sieci gazu ziemnego na obszarach wiejskich gminy, brak obwodnicy miasta Bobolic, brak uzbrojonych terenów pod inwestycje przemysłowe, zły stan zasobów komunalnych oraz brak mieszkań socjalnych, słabo rozwinięta infrastruktura turystyczna (hotele, gastronomia), niewystarczająca infrastruktura do kompleksowego prowadzenia usług społecznych
	Mielno	Wykluczenie społeczne długotrwale bezrobotnych, osób pobierających świadczenia społeczne oraz seniorów w związku z problemami strukturalnymi, tj. depopulacją i migracjami
	Polanów	Depopulacja (starzenie się społeczeństwa), ubóstwo, alkoholizm, trudna sytuacja w rodzinach i konieczność wspierania/dożywiania dzieci, niski poziom bezpieczeństwa publicznego, niska aktywność obywatelska, duży udział zabudowy popegeerowskiej
	Sianów	Długotrwale bezrobocie oraz ubóstwo
	Będzino	Wysokie bezrobocie przyczyniające się do innych problemów społecznych (alkoholizm, przemoc; pokoleniowa transmisja bierności), trudności z aktywizacją mieszkańców szczególnie zawodową, problem finansowe mieszkańców, wykluczenie społeczne, zły stan infrastruktury technicznej
	Biesiekierz	Niska aktywność kulturowa, sportowa, niska aktywność gospodarcza, zniszczenie tkanki historycznej gminy, zły stan dróg
	Manowo	Niska aktywność kulturowa, sportowa, niska aktywność gospodarcza, zniszczenie tkanki historycznej gminy, zły stan dróg
	Świeszyno	Zdegradowana oczyszczalnia ścieków wpływająca na trwałe wykluczenie obszaru, wysoki stopień koncentracji problemów społecznych oraz długotrwałego wykluczenia, wysoki wskaźnik liczby osób w wieku poprodukcyjnym oznaczający konieczność podjęcia działań aktywizacyjnych, zdegradowana infrastruktura stanowiąca potencjał obszaru, przejawiające się trudności w zakresie zaangażowania społecznego mieszkańców obszaru, trudności komunikacyjne w ramach środków publicznej komunikacji, wysoki wskaźnik liczby osób w wieku poprodukcyjnym, wysoka liczba osób niepełnosprawnych, dla których dostępność do obiektów jest niższa
lubartowski	Kock	Ubóstwo, bezrobocie, przestępczość, niski poziom edukacji, niski poziom uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym, niski poziom kapitału ludzkiego
	Jeziorzany	Przestępczość, przemoc w rodzinie, bezrobocie, ubóstwo, niski poziom edukacji lub kapitału społecznego, niewystarczający poziom uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym, niski stopień przedsiębiorczości, słaba kondycja lokalnych przedsiębiorstw, przekroczenie standardów jakości środowiska, obecność szkodliwych odpadów, niewystarczające wyposażenie infrastrukturalne, brak dostępu do usług, niedostosowanie rozwiązań urbanistycznych do zmieniających się funkcji obszaru, niski poziom obsługi komunikacyjnej, niska jakość terenów publicznych

Powiat	Gmina	Identyfikacja zjawisk kryzysowych w gminie
lubartowski	Michów	Wysoki odsetek ludności w wieku poprodukcyjnym, bezrobocie, wykluczenie społeczne i zawodowe spowodowane niepełnosprawnością, wysoki poziom przestępczości, alkoholizm, wysoki udział osób korzystających z pomocy społecznej, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, niski poziom uczestnictwa w życiu publicznym oraz poziom kapitału społecznego, słabo rozwinięta przedsiębiorczość, słaba jakość infrastruktury technicznej i społecznej (drogi, oświetlenie uliczne, wodociągi, ścieżki rowerowe), brak dostępu do infrastruktury kultury, zły stan urządzeń melioracyjnych, nierozwinięta infrastruktura sportowo-rekreacyjna
	Serniki	Degradacja budynków mieszkalnych i użyteczności publicznej, brak obiektów kulturowych, przestępczość, uzależnienie od rolniczego źródła utrzymania, bezrobocie, niski poziom przedsiębiorczości, duży udział nieekologicznych źródeł ogrzewania, wielkość powierzchni gospodarstw rolnych powyżej średniej dla gminy, duża liczba niebieskich kart, brak dostępu do kanalizacji
	Koziegłowy	Depopulacja, wysoki udział osób w wieku poprodukcyjnym, ubóstwo, alkoholizm, niepełnosprawność, bezrobocie, przestępczość, niska aktywność społeczna (NGO), niska frekwencja wyborcza, niska aktywność gospodarcza, występowanie budynków wybudowanych przed 1945 r., występowanie zagrożenia środowiska naturalnego, istnienie obiektów i terenów zdegradowanych (w złym stanie technicznym, pustostanów)
myszkowski	Żarki	Niski przyrost naturalny, wysoki odsetek mieszkańców korzystających z pomocy społecznej, przestępczość, duża liczba niebieskich kart, niska frekwencja wyborcza, znaczny odsetek niepełnosprawnych, znaczny odsetek osób uzależnionych, nieużytkowane pustostany na terenie szkoły stanowiące niebezpieczeństwo dla uczniów, niezgodne z przeznaczeniem zagospodarowanie działki szkoły utrudniające jej właściwe funkcjonowanie, zdegradowana strefa wejściowa na teren szkoły, brak miejsc na przechowywanie rowerów, nieużytkowany teren działki szkoły w bezpośrednim sąsiedztwie z drogą powiatową, brak zorganizowanego i właściwie zagospodarowanego miejsca gromadzenia odpadów, brak placu zabaw i miejsca spotkań i rekreacji dla dzieci i mieszkańców budynków wielorodzinnych, nieużytkowany pustostan w złym stanie technicznym, wymagający remontu, niewykorzystane powierzchnie użytkowe obiektu, utracona funkcja sportowa w wyniku zamknięcia szkoły
	Poraj	Depopulacja, wysoki udział osób w wieku poprodukcyjnym, wysoki udział gospodarstw korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej, wysokie bezrobocie, niska frekwencja wyborcza, brak mieszkań socjalnych, niski poziom przedsiębiorczości, niska emisja, zagrożenie nieosiągnięciem celów środowiskowych, brak kanalizacji, brak transportu publicznego, ograniczony dostęp do usług i handlu, nadmierny hałas.

Źródło: opracowanie własne.

analiz obejmujących dłuższy okres, co pozwoliłoby zaobserwować trendy czy tendencje. Warto przywołać tutaj także wyniki kontroli i audytu NIK (zob. Dziejic, Trojanowski 2022), w których wskazano, że przygotowywane diagnozy nie odzwierciedlały rzeczywistej sytuacji społeczno-gospodarczej gminy w momencie rozpoczęcia wdrażania programów rewitalizacji. To właśnie dostępność danych i stosunkowa łatwość dotarcia do nich wydaje się kierować uwagę na potencjalnie istniejące problemy, świadczy o tym to, że wykorzystywane wskaźniki są

powtarzalne we wszystkich gminach. Wskaźniki opisujące wybrane problemy odnoszono do średniej wartości dla gminy, co pozwalało na identyfikację tych sołectw czy miejscowości, w których ich występowanie jest największe. Jednakże niewprowadzanie innych jednostek referencyjnych utrudnia rzetelną ocenę skali kryzysu w danej gminie. Dobrym przykładem są tu wskaźniki poziomu przestępczości, które pokazują liczbę przestępstw i/lub wykroczeń na 100 mieszkańców. W jednej z gmin średnia wartość w przypadku wskaźnika obrazującego przestępstwa przypadające na 100 osób wynosiła 1, a w przypadku wykroczeń – 5.

Na ogół analizy wskaźnikowe prowadzono na poziomie miejscowości lub sołectw i osiedli. W żadnym z programów nie próbowano zejść na niższy poziom agregacji danych. Najpewniej było to podyktowane łatwością zgromadzenia

Tabela 4. Obszary rewitalizacji w badanych gminach

Powiat	Gmina	Obszary rewitalizacji (OR)
koszaliński	Bobolice	Program rewitalizacji dla obszaru wiejskiego, 100% obszaru wiejskiego stanowi obszar rewitalizacji (co jest niezgodne z obowiązującymi przepisami).
	Mielno	OR obejmuje 2 sołectwa i kilka ulic w mieście (na 74 analizowane ulice i 10 wsi). Ludność na OR: 23% ludności gminy, powierzchnia: 1,5%.
	Polanów	OR obejmuje 4 (z 24 sołectw) oraz centrum miasta (z 3 osiedli). Ludność na OR: 25,45% ludności gminy, powierzchnia: 0,36%.
	Sianów	OR obejmuje 2 (z 27 jednostek) oraz dzielnicę miasta. Ludność na OR: 21,26% ludności gminy, powierzchnia: 1,03%.
	Będzino	OR obejmuje 4 sołectwa i jedną miejscowość z piątego sołectwa (z 24 sołectw) oraz dzielnicę miasta. Ludność na OR: 20,1% ludności gminy, powierzchnia: 6,9%.
	Biesiekierz	OR obejmuje 9 (z 19 sołectw) oraz dzielnicę miasta. Ludność na OR: 24% ludności gminy, powierzchnia: 6,5%.
	Manowo	OR obejmuje 2 (z 8 sołectw) oraz dzielnicę miasta. Ludność na OR: 18,7% ludności gminy, powierzchnia: 0,9%.
	Świeszyno	OR obejmuje 2 (z 10 sołectw) oraz dzielnicę miasta. Ludność na OR: 28% ludności gminy, powierzchnia: 1,4%.
lubartowski	Kock	OR obejmuje 4 sołectwa (wyłączono z nich kolonie) + część miasta (na 17 jednostek). Ludność na OR: 29,9% ludności gminy, powierzchnia mniejsza niż 20% (bez precyzyjnego wskazania).
	Jeziorzany	OR obejmuje 3 sołectwa (na 8), w tym sołectwo będące miejscowością gminną. Ludność na OR: 29,9% ludności gminy, powierzchnia: 19,9%.
	Michów	OR obejmuje 7 sołectw (na 29). Ludność na OR: 19,0% ludności gminy, powierzchnia: 16,0%.
	Serniki	OR obejmuje 3 sołectwa (na 13). Ludność na OR: 27,0% ludności gminy, powierzchnia: 19,9%.
myszkowski	Koziegłowy	OR obejmuje 3 miejscowości, w tym miasto jako całość (z 28 jednostek). Ludność na OR: 23,0% ludności gminy, powierzchnia: 12,0%.
	Żarki	OR obejmuje 3 sołectwa/jednostki, w tym miejscowość gminną (na 11 jednostek). Ludność na OR: 29,7% ludności gminy, powierzchnia: 0,8%.
	Poraj	OR obejmuje 2 sołectwa (na 8). Ludność na OR: 12,5% ludności gminy, powierzchnia: 11%.

Źródło: opracowanie własne.

danych i ich dostępnością. Tylko w przypadku jednego programu delimitację obszaru rewitalizacji w gminie miejsko-wiejskiej wykonano na poziomie sołectw w wiejskiej części jednostki i na poziomie pojedynczych ulic w mieście.

Diagnostując problemy w gminach, w pojedynczych przypadkach starano się wskazywać potencjały, które występują na obszarze rewitalizacji. Według deklaracji w programach, potencjały te miały stanowić wartość, której wykorzystanie lub uaktywnienie może przyczynić się do powodzenia realizacji projektów rewitalizacyjnych. Jednakże wśród tych mocnych stron wyraźnie przeważały obiekty infrastrukturalne – były to m.in. szkoły, obiekty kulturalne, boiska. Nie dostrzegano w nich np. działających tam organizacji pozarządowych czy funkcjonujących przedsiębiorstw.

Należy także odnotować, że stosunkowo rzadko konfrontowano zidentyfikowane w analizie wskaźnikowej zjawiska problemowe z opiniami mieszkańców – działania partycypacyjne w części diagnostycznej służyły ogólnemu (tj. dotyczącemu całej gminy) rozpoznaniu opinii mieszkańców na temat problemów i potencjałów, jakie widzą w swoich gminach. Tylko w kilku przypadkach punktem wyjścia lub uzupełnieniem diagnozy przeprowadzonej w oparciu o dane zastane były wyniki warsztatów strategicznych i badania ankietowego. Nietypową formą z punktu widzenia tych sytuacji kryzysowych mających angażować mieszkańców w diagnozowanie była gra planszowa zaproponowana w gminie Biesiekierz. Gra ta była tworzona przy współudziale dzieci z rodzicami/rodzinami.

Sposób rozwiązywania istniejących stanów kryzysowych

Kluczowym elementem programu rewitalizacji – po zdiagnozowaniu stanów kryzysowych i wyznaczeniu obszaru rewitalizacji – jest zaprojektowanie sposobów rozwiązywania zidentyfikowanych problemów. Służy temu określenie wizji, wyznaczenie celów oraz przyporządkowanie im projektów rewitalizacyjnych. We wszystkich analizowanych programach wizje (misje lub cele główne zastępujące w niektórych dokumentach wizje) miały bardzo ogólny charakter – najczęściej odwoływano się do jednoczesnej poprawy jakości życia, poprawy sytuacji społecznej i gospodarczej, poprawy stanu środowiska naturalnego oraz przestrzeni publicznej. Bardzo często już na etapie najbardziej ogólnego celu zakładano także aktywizację społeczną. Wydaje się, że sformułowanie to jest nadużywane w programach, gdyż bardzo rzadko idą za nim konkretne propozycje przedsięwzięć mających realne szanse realizacji. Dalej wyznaczano cele określane jako główne albo strategiczne. Najczęściej w analizowanych dokumentach cele wskazywano dla całego obszaru rewitalizacji. Pojedyncze są przypadki, gdy obszar rewitalizacji składał się z wyraźnie wydzielonych podobszarów, dla których osobno określano zindywidualizowane cele, lub gdy wyznaczono najpierw obszary priorytetowe, których uszczegółowieniem/sprecyzowaniem są właśnie cele. W analizowanych programach w części strategicznej oprócz wyżej wskazanych elementów występują także przedsięwzięcia/projekty rewitalizacyjne. Tak złożona układanka dążeń strategicznych staje się często dość chaotyczna z uwagi na skomplikowaną wielopoziomowość i pozorną komplementarność, np. formułowano misję, w jej

ramach wizję, których operacjonalizacją miały być cele strategiczne i dalej – kierunki działań. Wszystkie te elementy niekiedy wyznaczano wspólne dla całego obszaru rewitalizacji lub osobno dla podobszarów rewitalizacji (to z jednej strony pozwalało na indywidualizację strategii rewitalizacyjnej i dostosowanie jej do rzeczywistych potrzeb podobszaru, a z drugiej mnożyło zapisy, które stanowiły ramy wdrażania rewitalizacji i mogły komplikować skuteczną realizację programu). Co więcej w większości programów – w przypadkach gdy poszczególne elementy strategiczne nie są jasno ze sobą powiązane (celom głównym/strategicznym nie przypisano celów szczegółowych lub kierunków działań) – logika procesu strategicznego jest trudna do odczytania (co może negatywnie wpływać na kolejne kroki: wdrożenie i monitorowanie postępów realizacji).

W powiecie koszański najwięcej projektów zaplanowano do realizacji w gminie Świeszyno (28), gdzie blisko cztery piąte projektów ma charakter infrastrukturalny. Średnio w tym powiecie na 5 projektów o charakterze miękkim przypada 10 projektów twardych. W powiecie lubartowskim gminą z największą liczbą projektów rewitalizacyjnych jest gmina Michów (25), zaplanowane tam przedsięwzięcia mają w przeważającej większości charakter infrastrukturalny. W powiecie lubartowskim średnia liczba projektów miękkich wynosi 5, natomiast projektów infrastrukturalnych – 12. W gminach powiatu myszkowskiego do programów włączano przeciętnie mniej projektów niż we wskazanych wcześniej powiatach. W powiecie myszkowskim najwyższa liczba projektów jest w gminie Żarki (9). Jest to także jednostka, w której obserwuje się większą równowagę w udziale projektów miękkich i infrastrukturalnych – przeciętnie w gminach powiatu myszkowskiego na 3 projekty miękkie przypadają 4 infrastrukturalne. Jak widać, zaplanowane interwencje w większości mają charakter infrastrukturalny (twarde), mają one służyć poprawie w obszarze przestrzenno-funkcjonalnym i technicznym¹⁰. Dotyczy często inwestycji w infrastrukturę techniczną, społeczną, drogową, mieszkaniową. Ikonicznym projektem z zakresu infrastruktury społecznej jest budowa centrum aktywności/aktywizacji wiejskiej/pracowni aktywizacyjnej, utworzenie centrum aktywności pozarządowej itp. W większości przypadków działaniom twardym towarzyszą na ogół komplementarne przedsięwzięcia miękkie. Prawie we wszystkich analizowanych dokumentach działania te sformułowane są w sposób sztamkowy i powtarzalny, np. organizowanie stałych działań aktywizacyjnych, prowadzenie cyklicznych warsztatów aktywizacyjnych, organizowanie cyklicznych działań integrujących osoby wykluczone z seniorami/osobami z niepełnosprawnościami. Tego typu projekty mają odpowiadać na powszechnie diagnozowane problemy w dziedzinie bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym.

W wielu przypadkach planowane do realizacji projekty rewitalizacyjne miały złożony charakter – obejmowały duże przedsięwzięcie infrastrukturalne (np. stworzenie nowego centrum miasta), w ramach którego działania były dość konkretnie wylistowane (np. modernizacja budynku domu kultury, adaptacja

¹⁰ Wyjątek stanowią gminy Polanów, Jeziorzany, Serniki i Żarki.

przestrzeni parkowej, modernizacja stadionu, wyposażenie pomieszczeń, przebudowa drogi itp.), natomiast towarzyszące im działania miękkie wydają się wskazywane bez mniej lub bardziej przemyślanego planu/pomysłu (np. organizowanie cyklicznych wydarzeń aktywizujących lokalną społeczność, prowadzenie stałych działań aktywizacji zawodowej). Z tego względu trudno jednoznacznie zaliczyć taki projekt do tych o charakterze miękkim lub infrastrukturalnym. Widoczne były także sytuacje, w których mimo pozornie miękkiego charakteru projektu zaplanowane w nim działania obejmują głównie modernizację, adaptację, przebudowę i inne działania o charakterze infrastrukturalnym.

W niektórych programach rewitalizacji zidentyfikować można (nieliczne) propozycje działań społecznych uwzględniających kontekst lokalny – przykładowo: organizowanie działań aktywizacyjnych w oparciu o lokalny potencjał – „Ziemiak Wyszeborski” oraz ekologiczne uprawy i produkty. Warto w tym miejscu poddać rozważeniu prawdopodobieństwo wystąpienia realnej zmiany w wyniku zastosowania planowanych działań. (Rozwiązanie poważnych, długotrwałych problemów strukturalnych powierza się interwencjom infrastrukturalnym w połączeniu z prostymi przedsięwzięciami miękkimi. W jednym z programów w ramach realizacji celu aktywizacji długoterwale bezrobotnych planuje się przekształcić zdegradowany budynek w centrum aktywności zawodowej – projekt ten zakłada poprawę tkanki materialnej oraz będzie miejscem organizacji spotkań aktywizacyjnych).

Najrzadziej pojawiającymi się w analizowanych programach projektami były te ukierunkowane na przeciwdziałanie negatywnym procesom demograficznym: depopulacji, starzeniu się społeczeństwa i odpływowi migracyjnemu. Marginalne były też projekty planowane do realizacji w sferze gospodarczej i środowiskowej.

Analizując szczegółowo programy rewitalizacji, zauważyć można, że wiele planowanych do realizacji projektów ma na celu nie tyle poprawę sytuacji na obszarze rewitalizacji, ile ma stanowić odpowiedź na zdiagnozowane problemy i wskazywane potencjały w skali całej gminy. W niniejszej analizie zdecydowano się na zaprezentowanie tego na przykładzie jednego programu rewitalizacji, tj. Lokalnego Programu Rewitalizacji Gminy Poraj na lata 2017–2023 (zob. tab. 6)¹¹. W omówieniu powiązań istniejących między problemami a projektami rewitalizacyjnymi autorzy programu skoncentrowali się na kilku kluczowych negatywnych zjawiskach, na które odpowiadać miały zaplanowane do realizacji działania, tym samym nie uwzględniono wszystkich zidentyfikowanych na etapie diagnozy problemów (por. tab. 1). W tej gminie wskazuje się, że niemal wszystkie projekty odpowiadać mają na problemy niskiej aktywności społecznej. Podejmowane będą także działania przeciwdziałające problemowi bezrobocia i niskiej przedsiębiorczości. W dokumencie nie uwzględniono jednak tego, jak w praktyce ma wyglądać wpływ projektów na istniejące problemy, oraz tego czy występuje jakiś związek między planowanymi do realizacji projektami.

¹¹ Zdecydowano się na to, by powiązanie problemów i projektów rewitalizacyjnych ukazać na przykładzie jednej gminy ze względu na zbyt dużą ilość materiału empirycznego – uwzględnienie wszystkich projektów (w sumie kilkuset w analizowanych gminach) byłoby w tym opracowaniu niemożliwe.

Tabela 5. Cele programów rewitalizacji w badanych gminach

Powiat	Gmina	Cele programów rewitalizacji
koszaliński	Bobolice	Zamiast celów wyznaczono 13 kierunków, które mogą być traktowane jak cele strategiczne.
	Mielno	Cel główny: zapobieganie zjawiskom kryzysowym poprzez podjęcie działań mających na celu aktywizację mieszkańców oraz odnowę obszarów. Cel szczegółowy 1: stworzenie rozwiązań zapewniających możliwość prowadzenia efektywnych działań aktywizacji społecznej i zawodowej. Cel szczegółowy 2: przeciwdziałanie zjawiskom kryzysowym (długotrwałe wykluczenie oraz bezrobocie) na obszarach wiejskich.
	Polanów	Główne cele: 1. Zwiększona aktywność zawodowa i przedsiębiorczość. 2. Zmniejszona skala ubóstwa na obszarze rewitalizacji. 3. Zwiększona aktywność społeczna mieszkańców obszaru rewitalizacji. 4. Rozwinięta infrastruktura społeczna oraz zrewitalizowane przestrzenie publiczne obszaru rewitalizacji. 5. Poprawiony stan infrastruktury technicznej obszaru rewitalizacji. 6. Poprawiony stan zasobów mieszkaniowych obszaru rewitalizacji.
	Sianów	Cel nadrzędny: ograniczenie zjawiska wykluczenia społecznego mieszkańców obszaru rewitalizacji poprzez zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy obejmujący także sferę przestrzenno-funkcjonalną i techniczną, przy poszanowaniu stanu środowiska naturalnego. Cel strategiczny 1: ożywienie społeczne i gospodarcze OR. Cel strategiczny 2: dostosowanie przestrzeni publicznej do potrzeb mieszkańców.
	Będzino	Misja: zniwelowanie wszystkich problemów, co ma na celu przeciwdziałać deficytom wynikającym z charakteru popegeerowskiego, oraz trzy wizje: 1) zaspokojenie potrzeb życiowych przez odnowienie infrastruktury; 2) zmniejszenie wykluczenia i obniżenie skali zjawisk kryzysowych przez cykliczne wydarzenia; 3) aktywizacja seniorów.
	Biesiekierz	Cel szczegółowy 1: wspieranie aktywizacji społecznej mieszkańców obszarów kryzysowych.
	Manowo	Cel główny: kompleksowe prowadzenie działań aktywizacji społecznej oraz zawodowej w odniesieniu do osób wymagających wsparcia oraz na bazie wykorzystania potencjałów obszaru. Cel szczegółowy 1: rewitalizacja społeczna obszarów o wysokim stopniu degradacji. Cel szczegółowy 2: kompleksowa odnowa infrastruktury aktywizacji społecznej.
	Świeszyno	Cel główny: aktywizowanie społeczności lokalnej znajdującej się w sytuacji kryzysowej poprzez wykorzystanie lokalnych potencjałów oraz likwidowanie deficytów występujących na obszarze rewitalizacji. Cel szczegółowy 1: likwidacja deficytów infrastrukturalnych determinantą realizacji aktywizacji społecznej. Cel szczegółowy 2: aktywizowanie osób znajdujących się w szczególnym położeniu społecznym. Cel szczegółowy 3: wykorzystanie lokalnych potencjałów w celu aktywizacji społecznej mieszkańców.
	lubartowski	Kock

Powiat	Gmina	Cele programów rewitalizacji
	Jeziorzany	Obszary priorytetowe: 1. Społeczeństwo (Cel 1.1. Zmodernizowana struktura służąca rewitalizacji. Cel 1.2. Wsparcie rodziny. Cel 1.3. Poszerzenie możliwości rozwoju dzieci i młodzieży. Cel 1.4. Wzrost zaangażowania społeczności lokalnej obszaru rewitalizacji poprzez działania integrujące). 2. Przedsiębiorczość (Cel 2.1. Aktywizacja zawodowa i wsparcie przedsiębiorczości). 3. Przestrzeń i środowisko (Cel 3.1. Wspieranie działań służących poprawie środowiska naturalnego. Cel 3.2. Poprawa sfery przestrzenno-funkcjonalnej terenów rewitalizacji).
	Michów	Cel strategiczny 1: poprawa jakości i warunków życia mieszkańców poprzez rozwój infrastruktury kulturalnej, edukacyjnej oraz rekreacyjnej. Cel strategiczny 2: rozwój i poprawa jakości infrastruktury technicznej i ochrony środowiska.
	Serniki	Cel strategiczny I podobszaru rewitalizacji: modernizacja infrastruktury publicznej i kształtowanie bezpiecznej przestrzeni sołectwa Wola Sernicka I służące podniesieniu jakości życia mieszkańców oraz aktywizacja zawodowa i integracja osób wykluczonych społecznie. Cel strategiczny II podobszaru rewitalizacji: zapobieganie przestępczości, podnoszenie świadomości ekologicznej mieszkańców oraz promowanie przedsiębiorczości wśród lokalnej społeczności na terenie sołectwa Kolonia. Cel strategiczny III podobszaru rewitalizacji: poprawa stanu środowiska naturalnego, wzrost dostępności i jakości infrastruktury technicznej oraz przeciwdziałanie patologiom i przemocy w rodzinie na terenie sołectwa Nowa Wola II.
myszkowski	Koziegłowy	Cel strategiczny 1: wzmocnienie wielofunkcyjnej i reprezentacyjnej przestrzeni miejskiej o funkcji społecznej, gospodarczej, kulturalnej, rekreacyjnej. Cel strategiczny 2: poprawa jakości życia mieszkańców, społecznego, wspieranie włączenia społecznego, walka z marginalizacją i zmniejszenie przestępczości poprzez aktywną integrację, uczestnictwo w kulturze i rekreacji, aktywizację obywatelską, poprawę wykształcenia i zatrudnienia mieszkańców. Cel strategiczny 3: podniesienie poziomu przedsiębiorczości i atrakcyjności turystycznej obszar.
	Żarki	Cel strategiczny 1: włączenie społeczne oraz tworzenie warunków do integracji i poprawy standardu życia grup defaworyzowanych. Cel strategiczny 2: ożywienie tradycyjnych funkcji gospodarczych oraz rozwój potencjałów turystycznych. Cel strategiczny 3: poprawa jakości i estetyki przestrzeni publicznych oraz promowanie rozwiązań/kształtowanie postaw proekologicznych.
	Poraj	Cel 1: poprawa jakości przestrzeni pełniącej funkcje społeczne, kulturalne i rekreacyjne. Cel 2: poprawa jakości życia poprzez rozbudowę infrastruktury technicznej, wsparcie zawodowe oraz wzmocnienie aktywności społecznej.

Źródło: opracowanie własne.

W opisach projektów w niemal wszystkich analizowanych gminach często pojawia się sformułowanie, że dane działanie „ma na celu wsparcie osób zamieszkujących obszar rewitalizacji oraz obszary przyległe”. Może to świadczyć o uniwersalnym charakterze odbiorców interwencji. Jednocześnie należy zauważyć, że w założeniach każdemu projektowi infrastrukturalnemu towarzyszy projekt

Tabela 6. Powiązanie zdiagnozowanych problemów społeczno-gospodarczych na obszarze rewitalizacji gminy Poraj z zaplanowanymi projektami podstawowymi

	Depopulacja	Spadek procentowy osób w wieku produkcyjnym w ludności ogółem	Wysoki udział gospodarstw korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej	Bezrobocie	Niska aktywność społeczna	Niska przedsiębiorczość
Rewitalizacja dawnego ośrodka żeglarskiego na rzecz wsparcia programu aktywizacji społecznej					×	
Rewitalizacja obszarów przy Zalewie Porajskim na rzecz wsparcia programu aktywizacji społecznej					×	
Utworzenie programu aktywizacji społecznej				×		×
Przystosowanie budynku po byłej Szkole Podstawowej w Jastrzębiu do funkcji mieszkań socjalnych	×					
Usługi społeczno-zawodowe dla lokatorów mieszkań socjalnych w budynku po byłej Szkole Podstawowej w Jastrzębiu			×		×	×
Modernizacja amfiteatru w Żarkach Letnisku					×	
Organizacja międzypokoleniowych warsztatów edukacyjnych, szkoleń, kursów				×		×

Źródło: opracowanie własne.

społeczny. Najczęściej wskazana jest realizacja kursów i warsztatów – z opisów projektów nie wynika jednak, że będą one unikatowe w różnych lokalizacjach. Dla projektantów interwencji to działania infrastrukturalne wydają się kluczowe.

Kształtowanie projektów odpowiadających na wyzwania rewitalizacyjne w analizowanych gminach odbywało się przy uwzględnieniu partycypacyjnych form angażowania interesariuszy. Najczęściej następowało to poprzez możliwość zgłoszenia fiszek/wniosek projektowych. Część gmin organizowała również warsztaty bądź spotkania, w trakcie których zgłaszano pomysły na zmiany w obszarze rewitalizacji.

W większości analizowanych dokumentów wskazano, że organem odpowiedzialnym za wdrożenie zapisów programów rewitalizacji jest wójt lub burmistrz gminy. Według zapisów sześciu programów (w gminach Mielno, Będzino, Biesiekierz, Manowo, Świeszyno, Jeziorzany, Serniki) działania wójta lub burmistrza ma wspierać zespół ds. rewitalizacji¹², który ma stanowić forum współpracy i dialogu interesariuszy rewitalizacji z organami gminy w sprawach dotyczących przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji oraz pełnić funkcję opiniotwórczo-doradczą dla wójta lub burmistrza. Jednakże w rozdziałach poświęconych wdrożeniu programów pomijano wylistowanie dokładnych zadań zespołów lub nie uwzględniano składu tych zespołów, co może stanowić istotną przeszkodę w skutecznej i efektywnej realizacji rewitalizacji. Dotyczyło to przede wszystkim gmin powiatu koszalińskiego. Bardziej precyzyjnie rolę odpowiedzialnych za wdrażanie programów przypisano w powiecie myśzkowskim – tutaj także to burmistrzowie i wójt odpowiadają za realizację rewitalizacji, ale merytorycznie i koordynacyjnie wspierają ich referaty/komórki na stałe funkcjonujące w strukturach urzędów gmin (w Kozięglowach – Referat Promocji i Rozwoju Urzędu Gminy i Miasta, w Żarkach – Referat ds. Pozyskiwania Funduszy Europejskich i Krajowych, w Poraju – Pełnomocnik ds. Planowania, Rozwoju i Gospodarki). Należy także odnotować, że w dokumentach opracowanych w mieście i gminie Kozięglowy oraz w gminie Żarki bardzo precyzyjnie wszystkim wymienionym podmiotom przypisano zadania (w Żarkach uwzględniając także przyszłość dokumentu – konieczność jego aktualizacji, wprowadzania zmian czy nowych projektów). W przypadku dwóch gmin (Kock, Michów) realizację zapisów dokumentów powierzono – bardzo ogólnie – urzędom gmin.

Istotnym elementem realizacji zapisów programów było zaprojektowanie środków, które mogły sfinansować realizację projektów. We wszystkich dokumentach opierano się na funduszach unijnych (przede wszystkim na regionalnych programach operacyjnych)¹³. Ich uzupełnieniem miały być środki pozyskiwane z programów krajowych – przede wszystkim ministerialnych. Środki własne budżetów gmin wskazywano jako kwoty uzupełniające, których udział

¹² Zespół powołano także w gminie Bobolice – jest to zespół zarządzania lokalnym programem rewitalizacji.

¹³ Jest to dość powszechne – z badania GUS (2018) wynika, że struktura środków w budżetach programów rewitalizacji (przygotowywanych w oparciu o wytyczne) często planowana była do sfinansowania z budżetu UE (54% badanych jednostek; N w tym badaniu wynosiło 2478). Natomiast środki prywatne stanowiły źródło finansowania w mniej niż 10%.

nie przekroczy 10–15%. Projekty, które w całości zaplanowano do realizacji ze środków własnych gmin, były marginalne. Pojedyncze były także projekty, które mają być współfinansowane ze środków prywatnych (w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego).

Elementem, który pojawił się we wszystkich analizowanych programach (co – ponownie – wynika z zapisów „Wytycznych...”) było omówienie zapisów dokumentów pod kątem komplementarności w wymiarze przestrzennym, problemowym, proceduralno-instytucjonalnym, międzyokresowym i/lub źródeł finansowania. Analizy te były rutynowe i zdawkowe. Tylko w jednym dokumencie (miasto i gmina Koziegłowy) – co warte jest odnotowania – zidentyfikowano możliwe do przewidzenia ryzyka dla lokalnego programu rewitalizacji, jak również określono środki w celu zminimalizowania możliwości ziszczenia się negatywnego scenariusza. Zaproponowano też działania, które będą podjęte w przypadku wystąpienia negatywnych scenariuszy pomimo przedsięwziętych środków ostrożności oraz wskazano podmioty odpowiedzialne za podjęcie działań naprawczych.

Oczekiwany wskaźnik osiągnięć/rezultatu rewitalizacji

Monitoring jest jednym z elementów zarządzania strategicznego. Płynące z niego informacje są kluczowe przy dokonywaniu zmian w dotychczas przyjętej strategii, czyli jej aktualizacji do uwarunkowań otoczenia. Monitoring prowadzony jest w oparciu o system wskaźników, w którym uwzględnić należy wartość bazową oraz prognozowaną (docelową). Wyróżniamy trzy rodzaje wskaźników: produktu, rezultatu i oddziaływania (Dziemianowicz i in. 2012). Zastosowanie każdego z nich wiąże się z decyzją, jaką zmianę chcemy uchwycić. Może to być zmiana związana bezpośrednio z samą interwencją – zmiana produktowa – lub zmiana o szerokim oddziaływaniu w otoczeniu społeczno-gospodarczym. W programach poddanych analizie znaleźć możemy bardzo wiele wskaźników różnego typu. Część z nich umieszczona jest w rozdziale poświęconym monitoringowi, natomiast część znajduje się w miejscu, gdzie przedstawia się – zgodnie z „Wytycznymi w zakresie rewitalizacji...” (2016) – listę planowanych, podstawowych projektów i przedsięwzięć rewitalizacyjnych. W wielu analizowanych programach podział na wskaźniki rezultatu i oddziaływania wydaje się przypadkowy i niejasny. W rzeczywistości część z nich to wskaźniki mierzące bezpośredni efekt działania, czyli wskaźniki produktu. Ilustracją tego spostrzeżenia są przykładowe wskaźniki oddziaływania zamieszczone w programie rewitalizacji Sianowa: „liczba inicjatyw społecznych odbywających się na zmodernizowanych terenach czy liczba budynków wymagających remontu oraz w programie Biesiekierza: osoby biorące udział w organizowanych projektach szkoleniowych”. Często zdarza się, że wskaźniki nie mają przypisanych wartości bazowych ani docelowych (Michów, Serniki, Bobolice). Taki stan rzeczy całkowicie uniemożliwia monitorowanie osiągniętych efektów realizowanej interwencji w przyszłości. Na podstawie analizy wskazano też programy, w których w ogóle nie ma systemu wskaźników monitorowania realizacji celów (Kock, Jeziorany). Przeprowadzanie monitoringu planowane jest w okresach: rocznych, dwuletnich lub trzyletnich.

Odpowiedzialność za dokonanie oceny realizowanych działań przypisuje się najczęściej jednemu z referatów urzędu gminy związanego z rozwojem lokalnym i planowaniem strategicznym.

Dyskusja i zakończenie

W artykule analizie poddano programy rewitalizacji w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich w powiatach koszalińskim, lubartowskim i myśkowskim. Powiaty te zostały celowo wybrane do badania, gdyż kluczową zmienną do ich doboru, która mogła wpływać na wybór strategii rewitalizacji, była ich struktura społeczna¹⁴. Przeanalizowano 15 programów rewitalizacji – już ta niewielka liczba badanych przypadków pozwoliła wskazać pewne prawidłowości w wyborze ścieżki rewitalizacji. Zauważono niepokojąco wiele podobieństw w zakresie analizowanych elementów programów rewitalizacji. Okazało się, że charakter gminy – określony przez typ struktury społecznej – nie determinuje wyboru ścieżki prowadzenia procesu rewitalizacji.

Generalnie wskazywano podobne zjawiska kryzysowe. W dokumentach najczęściej identyfikowano bezrobocie oraz współwystępujące z nim problemy bierności i ubóstwa, które wpływają na degradację danego obszaru w gminie. Te dwa diagnozowane zjawiska często pojawiały się obok innych problemów społecznych, takich jak: alkoholizm (lub ogólnie uzależnienia), przemoc w rodzinach, przestępczość. Autorzy opracowań najczęściej nie podjęli wysiłku przybliżenia genezy i uwarunkowań tak złożonych problemów społecznych. Inaczej było jedynie w przypadku powiatu koszalińskiego, gdzie wskazane zjawiska wiązano z mentalnym i materialnym dziedzictwem PGR-ów, upadkiem wielkopowierzchniowych gospodarstw rolnych oraz dużych zakładów przemysłowych. Tak przeprowadzone diagnozy zjawisk kryzysowych nie tylko nie różnicowały poszczególnych gmin w wybranych do badania powiatach, ale nie umożliwiały także wychwycenia specyfiki obszarów wiejskich. W analizowanych programach rewitalizacji trudno jest zidentyfikować elementy wynikające z wiejskości (jak na przykład niskie zagęszczenie ludności) i ich konsekwencje lub trudności dla wdrażania działań rewitalizacyjnych. Podkreślenia wymaga tutaj nieuwzględnianie rolnictwa w diagnozie sytuacji społecznej, gospodarczej czy środowiskowej. Tylko w jednym z programów w sferze przestrzenno-funkcjonalnej pojawił się wskaźnik średniej wielkości gospodarstw rolnych – jego wysokie wartości (powyżej średniej gminnej) były interpretowane jako problem dla spójności przestrzennej gminy. Identyfikując to zagadnienie w zakresie jakości przestrzeni, nie uwzględniono jego wpływu na sferę gospodarczą. Jednocześnie w trzech programach starano się wykorzystać rolnictwo do tworzenia projektów rewitalizacyjnych – były to: ziemniak jako produkt lokalny, tradycje pszczelarskie jako zasób lokalny, warsztaty mające rozwijać rolne tradycje lokalne. Pomijanie tej gałęzi gospodarki nieco zaskakuje przede

¹⁴ Istnieją także analizy programów rewitalizacji, które obejmują pełną liczebność próby, np. wszystkie gminy wiejskie w danym województwie (zob. Górz i in. 2018).

wszystkim w gminach powiatu lubartowskiego o rolniczym charakterze (o czym świadczy duży udział rolników w strukturze społecznej), a w których diagnozach nie zamieszczano wskaźników (i cech) wynikających z tej specyfiki – niemalże nie wspomina się tam np. o strukturze agrarnej, niskich emeryturach rolniczych, niskiej wydajności pracy.

Zaprojektowane sposoby rozwiązywania istniejących stanów kryzysowych z reguły odpowiadają na zdiagnozowane wcześniej problemy. Jednak zauważyć tu należy wiele słabości w zakresie konstrukcji dokumentów, które mogą negatywnie wpływać na skuteczność ich wdrażania (przykładowo: a) ogólnie sformułowane cele strategiczne, które mogłyby znaleźć się w dowolnej strategii rozwoju; b) kreowanie zawiłej, wielopoziomowej interwencji strategicznej; c) zaburzona logika zaplanowanego procesu strategicznego przez niejasne powiązanie poszczególnych elementów strategicznych – wizji, celów i działań). Podkreślić należy, że zaplanowane interwencje miały głównie charakter infrastrukturalny. Chociaż w dużej mierze działaniom tym towarzyszyć mają – według deklaracji – komplementarne przedsięwzięcia miękkie, niemal wszystkie sformułowane są w sposób sztamkowy i powtarzalny. Rozwadze należy poddać prawdopodobieństwo realnego wpływu tak zaproponowanych rozwiązań na diagnozowane strukturalne problemy społeczno-gospodarcze. Tym bardziej trudno jest odnaleźć systemowe, a nie wybiórcze zamiary mierzenia się z problemami zaniku obszarów wiejskich (depopulacji, migracji). Wśród bardzo licznych propozycji działań rewitalizacyjnych nie pojawiają się te dotyczące jakości życia mieszkańców wyludniających się obszarów – poprawy jakości usług zdrowotnych czy zwiększenia dostępności transportowej. Zunifikowanym problemom i rozwiązaniom towarzyszyło podobne podejście do wdrażania zapisów programów (w wielu przypadkach mało konkretne) oraz uzależnienie realizacji projektów rewitalizacyjnych od środków zewnętrznych.

Wnioski z niniejszego badania empirycznego nie potwierdziły założenia, że każda z gmin przy projektowaniu działań naprawczych wybiera adekwatną drogę/strategię do rozwiązania zidentyfikowanych sytuacji kryzysowych. Okazuje się, że jest odwrotnie. Gminy, należące do zróżnicowanych pod względem charakterystyki powiatów, identyfikują bardzo podobne stany kryzysowe oraz projektują przewidywalne, sztamkowe i nieróżniące się wyraźnie działania naprawcze. Jeśli zapisy programów rewitalizacji odzwierciedlają działania podejmowane z woli gminnych aktorów (przede wszystkim lokalnych decydentów) na podstawie analizy lokalnych zasobów, uwzględniającej specyfikę terytorialną oraz trendy społeczne i gospodarcze, to sytuacja nie napawa optymizmem. Wykazane słabości podejścia do rewitalizacji jako procesu strategicznego zwracają uwagę na brak systemowego planu na przewyżczenie problemów prowadzących do degradacji i pobudzenie rozwoju oraz – co charakterystyczne dla obszarów o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego – na zjawisko uzależnienia realizacji projektów inwestycyjnych od dostępności transferów zewnętrznych (Rodriguez-Pose 2017). Świadczy to często o niskiej sprawności instytucjonalnej i niskiej jakości rządzenia (zob. np. Marks-Bielska i in. 2017, Spasowska-Czarny 2017).

Przy niskiej jakości planu strategicznego, czyli braku długofalowego pomysłu na rozwój oraz poleganiu w większości na zewnętrznym wsparciu, trudno jest mówić o dobrym wykorzystaniu zasobów endogennych. Zwłaszcza gdy taka strategia nie posiada szerokiej legitymizacji społeczności lokalnej. Ukazało się wiele badań podających w wątpliwość efekty prorozwojowe zewnętrznych interwencji. Szczególnie szerokim polem badań w tym zakresie są studia nad efektywnością polityki spójności UE (przeglądu literatury dokonali Mróz i in. 2022). Taki stan rzeczy może prowadzić do – wspomianej już – sytuacji, w której cenne, lokalne zasoby są „marnowane” poprzez ich standardowe, niespecyficzne wykorzystanie (Halamska i in. 2010). Tylko w niektórych programach wskazywane są wewnętrzne potencjały, na bazie których może dojść do pozytywnej zmiany. Należy zatem zastanowić się, czy wynika to z ich faktycznego braku oraz czy takie gminy przekroczyły już punkt krytyczny negatywnej spirali wzrostu w rozumieniu Weber (2009). Być może jednak zasoby te są jeszcze niedostrzeżone, a ich szczególne wykorzystanie zgodnie z koncepcją polityki wrażliwej terytorialnie jest krokiem w kierunku przewyżczenia problemów obszarów, które „nie mają znaczenia” (Rodriguez-Pose 2017).

Literatura

- Bachtler J., Gorzelak G. 2007. Regionalne strategie innowacji w Polsce. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1(27): 309–326.
- Dziedzic U., Trojanowski A. 2022. Brak zakładanych efektów w gminach. Przygotowanie i wdrażanie rewitalizacji. *Kontrola Państwowa*, 2. <https://doi.org/10.53122>
- Dziemianowicz W., Szmigiel-Rawska K., Nowicka P., Dąbrowska A. 2012. Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Dziennik Urzędowy UE 2007. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (2007/C 306/01) (dostęp: 11.10.2022).
- Gorlach K., Adamski T. 2007. Neo-Endogenous Development and the Revalidation of Local Knowledge. *Polish Sociological Review*, 160(4): 481–498.
- Górz B., Gil A., Semczuk M. 2018. Szanse i ograniczenia w realizacji programów rewitalizacji obszarów wiejskich województwa małopolskiego. *Przedsiębiorczość–Edukacja*, 14: 93–108. <https://doi.org/10.24917/20833296.14.7>
- GUS 2018. Dane statystyczne z zakresu rewitalizacji na poziomie gmin. GUS, Warszawa.
- Halamska M. 2018. Studia nad strukturą społeczną wiejskiej Polski. T. 3. Wyd. Nauk. Scholar, IRWiR PAN, Warszawa.
- Halamska M., Hoffman R., Stanny M. 2017. Studia nad strukturą społeczną wiejskiej Polski. T. 2. Wyd. Nauk. Scholar, IRWiR PAN, Warszawa.
- Halamska M., Michalska S., Śpiewak R. 2010. LEADER w Polsce. Drogi implementacji programu. *Wieś i Rolnictwo*, 4: 104–119.
- Jørgensen A., Fallov M., Nielsen R. 2021. ‘Just ask Eric’: On the Importance of Governance Efficacy, Territorial Ties and Heterogenous Networks for Rural Development. *Sociologia Ruralis*, 61: 303–321. <https://doi.org/10.1111/soru.12328>
- Kisiała W., Bajerski A., Stepinski B. 2015. Realizacja regionalnych programów operacyjnych: analiza profili absorpcji funduszy unijnych w układzie centrum–peryferie. *Studia Oeconomica Posnaniensia*, 3(8): 113–130.
- Knieć W. 2012. Wspólna Polityka Rolna a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich Polski. Wyd. Nauk. UMK, Toruń.

- Kovach I., Kucerova E. 2006. The Project Class in Central Europe: the Czech and Hungarian Cases. *Sociologia Ruralis*, 46: 3–21.
- Lacquement Q., Chevalier P. 2016. Capital territorial et développement des territoires locaux, enjeux théoriques et méthodologiques de la transposition d'un concept de l'économie territoriale à l'analyse géographique. *Annales de Géographie*, 5: 490–518.
- Marks-Bielska R., Lizińska W., Babuchowska K., Wojarska M. 2017. Raport z wykonania projektu badawczego „Sprawność instytucjonalna vs. lokalny rozwój gospodarczy – czynniki kształtujące i interakcje”. Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn.
- Ministerstwo Rozwoju 2016. Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020. MR/H 2014-2020/20(2)08/2016.
- Mróz A., Komorowski Ł., Wolański M., Stawicki M., Kozłowska P., Stanny M. 2022. The impact of territorial capital on Cohesion Policy in rural Polish areas. *Regional Studies*. <https://doi.org/10.1080/00343404.2022.2091774>
- Novosák J., Hájek O., Horváth P., Nekolová J. 2017. Structural funding and intrastate regional disparities in post-communist countries. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 51: 53–69.
- Rodríguez-Pose A. 2017. The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1): 189–209.
- Sawicka Z. 2014. Małopolskie plany odnowy miejscowości jako instrument odnowy dziedzictwa przyrodniczego wsi. *Zagadnienie Ekonomiki Rolnej*, 1: 59–69.
- Spasowska-Czarny H. 2017. Efektywność administracji publicznej w kontekście sprawności instytucjonalnej państwa. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, 64: 179–187.
- Stanny M., Rosner A., Komorowski Ł. 2018. Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap III. Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, IRWIR PAN, Warszawa.
- Stanny M., Rosner A. 2016. Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap II. Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, IRWIR PAN, Warszawa.
- Stanny M., Rosner A. 2014. Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap I. Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w 2010 roku. Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, IRWIR PAN, Warszawa.
- Strategia Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu 2010. Komisja Europejska, Bruksela.
- Weber G. 2009. Versuch einer praxisnahen Ordnung empfohlener Bodenschutzinstrumente. [W:] E. Hepperle, H. Lenk (red.), *Land Development Strategies: Patterns, Risks and Responsibilities; Strategien der Raumentwicklung: Strukturen, Risiken und Verantwortung*. vdf Hochschulverlag ETH Zürich, Zürich, s. 143–156.
- Weckroth M., Moisis S. 2020. Territorial Cohesion of What and Why? The Challenge of Spatial Justice for EU's Cohesion Policy. *Social Inclusion*, 8: 183–193. <https://doi.org/10.17645/si.v8i4.3241>
- Wilczyński R. 2016. Sytuacja rozwojowa wsi w woj. opolskim w warunkach depopulacji. *Studia Obszarów Wiejskich*, 41: 193–211.
- Yansui L., Yuheng L. 2017. Revitalize the world's countryside. *Nature*, 548: 275–277.

Revitalisation programs – a universal or unique approach to problem-solving? A critical analysis of revitalisation programs in selected rural and urban-rural municipalities

Abstract: The purpose of the article is to show the consistency of revitalisation strategies (determined by revitalisation programs) with the existing crisis situations in municipalities (diagnosed in the programs), which will be served by, first, defining the crisis situations, and second, identifying recovery strategies in different types of municipalities (rural and urban-rural). The research method used was content analysis and comparative analysis. It was assumed that the characteristics of the municipality determine the way in which the municipal government operates, and thus contributes to the selection of a specific strategy according to which revitalisation is carried out. The analysis was made of municipalities selected intentionally – they differ in terms of their employment structure and the type of social structure that goes with it, defined by a specific arrangement of socio-professional groups.

15 revitalisation programs were analyzed – already this small number of studied cases allowed to indicate some regularities in the choice of revitalisation path. On the basis of the analysis, a disturbingly large number of similarities were noted in terms of the analyzed elements of revitalisation programs. It turned out that the nature of the entity does not determine the choice of the path for conducting the revitalisation process. The documents included unified diagnoses and revitalisation projects. In addition, a number of weaknesses were identified in the construction of the documents, which can negatively affect the effectiveness of their implementation.

Key words: revitalisation, rural areas, revitalisation programs