



REWITALIZACJA

Eksperyta pn.

„Ocena realizacji gminnego programu rewitalizacji.
Praktyczny podręcznik dla samorządów lokalnych”

IRMiR, listopad 2022 roku



Eksperyta współfinansowana ze środków Unii Europejskiej z Programu Operacyjnego
Pomoc Techniczna 2014-2020 w ramach projektu Regiony Rewitalizacji

Opracowanie powstało w ramach projektu pn. „Śląskie Programy Rewitalizacji – szkolenia”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020 (finansowanie 85% ze środków Funduszu Spójności oraz w 15% ze środków dotacji celowej z budżetu państwa), polegającego na wzmacnianiu zdolności gmin do programowania i wdrażania działań rewitalizacyjnych.

Zespół autorski Instytutu Rozwoju Miast i Regionów w składzie:

dr Natalia Dziarmakowska, <https://orcid.org/0000-0003-2705-6058>

Katarzyna Spadło, <https://orcid.org/0000-0003-1675-2402>

Paulina Basińska, <https://orcid.org/0000-0003-3360-9886>

Violetta Drabik-Franiewska

Redakcja:

Katarzyna Spadło, Instytut Rozwoju Miast i Regionów



Instytut Rozwoju Miast i Regionów
ul. Targowa 45
03-728 Warszawa
www.irmir.pl

Na zlecenie:



Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego
ul. Ligonía 46
40-037 Katowice
www.slaskie.pl



Spis treści

Spis treści	3
Idea podręcznika.....	4
Wykaz skrótów.....	6
1. Opis obowiązujących uwarunkowań formalno-prawnych w zakresie monitorowania i ewaluacji gminnych programów rewitalizacji	7
2. Systemy monitorowania rewitalizacji w gminach województwa śląskiego.....	13
3. Modelowe rozwiązania systemu monitorowania i oceny gminnych programów rewitalizacji	19
3.1. Ocena stopnia realizacji GPR	20
3.2. Ocena stopnia aktualności GPR	23
3.3. Wskaźniki do monitorowania na poziomie wewnątrzgminnym.....	25
4. Metody i narzędzia oceny stopnia realizacji i aktualności GPR	28
5. Wpływ systemów monitorowania GPR na modele zarządzania procesem rewitalizacji ...	43
6. Modelowy raport z oceny aktualności i stopnia realizacji gminnego programu rewitalizacji	46
7. Spis tabel, schematów i rysunków.....	54

Idea podręcznika

Oddajemy w Państwa ręce publikację pt. „Ocena realizacji gminnego programu rewitalizacji. Praktyczny podręcznik dla samorządów lokalnych”, która stanowi unikalne kompendium wiedzy na temat monitorowania i oceny programów opracowywanych na zasadach wynikających z ustawy o rewitalizacji. Głównym celem autorów było przedstawienie w czytelny sposób najważniejszych informacji przydatnych dla osób odpowiedzialnych za kontrolę wdrażania programów rewitalizacji. Publikacja jest więc skierowana przede wszystkim do przedstawicieli samorządów, którzy oczekują użytecznej wiedzy wspomagającej działania związane z obsługą gminnych programów rewitalizacji (GPR) na poziomie lokalnym.

Zaproponowana w podręczniku koncepcja ujęcia systemów monitorowania ma charakter uniwersalny, co sprawia, że będzie on przydatny dla wszystkich gmin, niezależnie od ich wielkości czy specyfiki prowadzenia procesów rewitalizacji.

Monitorowanie stanowi podstawowe narzędzie odpowiedzialne za kontrolę skuteczności polityk rozwojowych. Zarówno literatura przedmiotu, jak i liczne raporty ewaluacyjne wskazują na niski poziom aktywności gmin w zakresie przeglądu polityk rozwojowych, a także trudności związane z tym procesem. Najczęściej wiąże się to z brakiem dobrych praktyk dotyczących oceny GPR oraz marginalnym traktowaniem idei monitorowania w zapisach programów rewitalizacji i na etapie ich wdrażania.

Nie bez znaczenia są również stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK) problemy instytucjonalne gmin, które najczęściej wynikają z braków personalnych, co skutkuje wybiórczym charakterem działań podejmowanych na poziomie lokalnym.

Zarówno ustalenia, jak i moment opracowania niniejszego podręcznika nabierają szczególnego znaczenia – z dniem 31 grudnia 2023 roku kończy się bowiem okres przejściowy dla dużej części programów pozaustawowych (LPR), których założenia systemów monitorowania były regulowane w Wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020 (Wytycznych). W konsekwencji wszystkie gminy, które będą prowadzić proces po 2023 roku, będą zobligowane do jego programowania i wdrażania wyłącznie na zasadach ustawy o rewitalizacji (u.o.r.). Nakłada ona na samorzady liczne obowiązki, m.in. związane z cykliczną oceną stopnia realizacji i aktualności programu. Monitorowanie i ocena GPR nabiera więc cech obowiązku ustawowego dla gmin posiadających ten typ programu. Opisane w publikacji doświadczenia i rekomendacje pomogą w przygotowaniu skutecznych regulacji dotyczących monitorowania tworzonych GPR, a także w prowadzeniu tych badań na poziomie lokalnym.

Podręcznik stanowi uzupełnienie publikacji pt. „Monitoring rozwoju lokalnego na poziomie miejskim i wewnątrzmijskim” (IRMiR, 2020), która określiła ogólny standard monitorowania polityk rozwojowych. Dokument, który oddajemy w Państwa ręce, w zakresie metod i narzędzi monitoringowych odwołuje się do ww. publikacji, a dodatkowo zawiera szereg specyficznych uregulowań, które wynikają z istoty programowania rewitalizacji. Ujęte w nich modelowe rozwiązania, rekomendacje czy opisy dobrych praktyk, autorzy zidentyfikowali w toku

zdobytych doświadczeń na polu oceny jakości polityki rewitalizacyjnej prowadzonej na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym – w całym okresie funkcjonowania ustawy o rewitalizacji.

Dorobek autorów umożliwił wytypowanie najlepszych praktyk dotyczących monitorowania, zarówno gmin z województwa śląskiego, jak i z innych regionów w celu wskazania wzorców do ewentualnych inspiracji. Podczas przeglądu doświadczeń monitoringowych gmin zidentyfikowano również pewne anomalie obniżające skuteczność procesów rewitalizacji, które też opisano w niniejszej publikacji.

W pierwszym rozdziale podręcznika przedstawiono obowiązujące wymogi na temat monitorowania programów rewitalizacji na poziomie lokalnym. W drugiej części dokonano przeglądu praktyk w zakresie monitorowania w województwie śląskim. W trzecim rozdziale przedstawiono metody wypracowane w ramach publikacji „Monitorowanie procesów rozwoju na poziomie wewnętrznym. Podręcznik”, możliwe do wykorzystania przy ocenie programu rewitalizacji. Czwarta część porusza kwestie narzędzi koniecznych do użycia w procesie kontroli programu rewitalizacji, natomiast piąta odnosi się do aspektów zarządczych warunkujących skuteczny monitoring. W ostatnim rozdziale ujęto kluczowe elementy modelowego raportu z okresowej oceny aktualności i stopnia realizacji GPR.

Publikacja oparta na najlepszych doświadczeniach gmin, uzupełniona o postulaty praktyków rewitalizacji, daje szansę na wzmocnienie potencjału gmin do prowadzenia wysokiej jakości działań związanych z oceną polityki rewitalizacyjnej nie tylko na terenie województwa śląskiego, ale i w innych regionach.

Zespół autorów
Centrum Doradztwa Rewitalizacyjnego
Instytutu Rozwoju Miast i Regionów



Wykaz skrótów

u.o.r.	Ustawa o rewitalizacji (t.j. Dz. U. z 2021 poz.485)
u.s.g.	Ustawa o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 poz. 559, 583, 1005, 1079, 1561)
KR, Komitet	Komitet Rewitalizacji
GPR	Gminny program rewitalizacji
PR	Program rewitalizacji
LPR	Lokalny program rewitalizacji
MPR	Miejscowy plan rewitalizacji
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
RPO	Regionalny program operacyjny
SSR	Specjalna Strefa Rewitalizacji
ZZ	Zespół zadaniowy
Wytyczne	Wytyczne Ministra Rozwoju z dnia 2 sierpnia 2016 roku w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020

1. Opis obowiązujących uwarunkowań formalno-prawnych w zakresie monitorowania i ewaluacji gminnych programów rewitalizacji

Klasyczne ujęcie monitorowania określa je jako narzędzie do oceny podejmowanych działań. Zgodnie z definicją OECD monitoring to „ciągły proces systematycznego gromadzenia danych na temat określonych wskaźników w celu dostarczenia kierownictwu i głównym interesariuszom trwającej interwencji informacji na temat zakresu postępów i osiągnięcia celów oraz postępów w wykorzystaniu przydzielonych funduszy”¹. Rewitalizacja wymaga natomiast od monitoringu nie tylko zorientowania na wyniki przeszłych działań, ale również uwzględnienia uwarunkowań związanych ze zmieniającymi się okolicznościami rozwojowymi. Monitoring należy więc traktować z jednej strony jako narzędzie kontroli jakości realizowanych polityk rozwojowych, a z drugiej jako instrument służący do kreowania strategicznych wyzwań². Celem monitorowania jest wsparcie procesów decyzyjnych, co z kolei ma się przełożyć na poprawę skuteczności polityki publicznej.

Literatura przedmiotu i liczne raporty ewaluacyjne wskazują na brak monitorowania realizowanych polityk rozwojowych, a także związane z tym procesem trudności. Problemy z monitorowaniem wynikają m.in. z braku danych, braku zrozumienia istoty i funkcji wskaźników, braku odpowiednich wskaźników oraz jasnych zasad ich pomiaru i oceny³, trudności z opomiarowaniem celów wskaźnikami w związku z definiowaniem ich w sposób złożony i mało precyzyjny⁴, braku wiedzy i doświadczenia, a także nieumiejętnego wykorzystania gromadzonych danych⁵.

Komisja Europejska wskazała też na problemy z monitorowaniem i zdiagnozowała czynniki, które odpowiadają za niską skuteczność monitorowania. Należy do nich zaliczyć:

- przypisywanie wskaźnikom monitoringowym marginalnej roli w dokumentach programowych,
- brak standardów metodycznych dotyczących zasad doboru wskaźników do potrzeb oceny polityk i zasad monitorowania wskaźników,
- nieczytelna koncepcja monitorowania z użyciem wskaźników produktu, rezultatu, oddziaływania (wskaźniki rezultatu często mylone ze wskaźnikami oddziaływania lub wskaźnikami kontekstowymi opisującymi uwarunkowania zewnętrzne realizowanej polityki), niepowodzenie wynikające z nieosiągnięcia zakładanych celów, mylone

¹ OECD/DAC, *Evaluation and aid effectiveness. Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, 2009, s. 24.

² A. Jadach-Sepiolo, K. Spadło, A. Kułaczowska (red.), *Monitorowanie procesów rozwoju na poziomie wewnętrznym. Podręcznik*, IRMiR, Warszawa 2020, s. 10.

³ K. Spadło, *Monitoring strategii rozwoju gminy*, „Rozwój i środowisko. Nowe strategie gminne”, 5/2021, s. 108.

⁴ J. Górniak, K. Keller, *Wskaźniki w ewaluacji ex-post programów publicznych*, [w:] A. Haber (red.), *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, PARP, Warszawa 2007.

⁵ J.T. Czocharński, *Monitoring rozwoju regionalnego. Aspekty metodologiczne i implementacyjne*, „Studia KPZK PAN”, t. CXLIX, 2013, s. 156.

z porażką całej polityki, której monitorowanie nie uwzględniało analizy wpływu czynników zewnętrznych na uwarunkowania jej realizacji⁶.

W związku z powyższym Komisja Europejska zaproponowała zmianę podejścia w zakresie monitorowania. W wytycznych dotyczących nowego systemu monitorowania i oceny polityki spójności widoczne jest przesunięcie punktu ciężkości z działań i środków finansowych na osiągnięte wyniki. Nowe podejście kładzie zatem nacisk na ocenę efektów, a systematyczne i rygorystyczne stosowanie odpowiednio dobranych wskaźników rezultatu przyczynia się do zwiększenia skuteczności polityki publicznej⁷.

Obowiązujące wymogi w zakresie oceny stopnia realizacji (monitorowania) programów rewitalizacji wynikają z zapisów ustawy z dnia 9 października 2015 roku o rewitalizacji, a także Wytycznych, a w perspektywie 2021-2027 z „Zasad realizacji instrumentów terytorialnych w Polsce w perspektywie finansowej UE na lata 2021-2027”.

W u.o.r. zdefiniowano rewitalizację jako proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych prowadzony w sposób kompleksowy poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji.

W związku z obowiązującym do roku 2023 okresem przejściowym gminy mają obecnie możliwość prowadzenia rewitalizacji na podstawie jednego z dwóch typów programów:

- gminnego programu rewitalizacji (GPR) uchwalanego na podstawie art. 14 ust. 1 u.o.r.,
- programu rewitalizacji (PR/LPR) uchwalanego na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (u.s.g.) w związku ze szczegółowymi regulacjami Wytycznych.

Na kształt zapisów programów rewitalizacji obowiązujących w gminach miały zatem wpływ zarówno ustawa o rewitalizacji, jak i Wytyczne, które w odmienny sposób definiują warunki dotyczące monitorowania i oceny programów.

⁶ K. Spadło, *Monitoring strategii rozwoju gminy...*, dz. cyt., s.108.

⁷ Komisja Europejska, *Outcome Indicators and Targets. Towards a New System of Monitoring and Evaluation in EU Cohesion Policy*, Rzym 2011

(https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/performance/outcome_indicators_en.pdf, data dostępu: 11.07.2021).

Tabela 1. Wymogi dotyczące monitorowania i oceny programów rewitalizacji

Typ programu	GPR	PR/LPR
Podstawy prawne i regulacyjne	ustawa o rewitalizacji	Wytyczne
	art. 15 ust. 1 Gminny program rewitalizacji zawiera w szczególności: [...] system monitorowania i oceny gminnego programu rewitalizacji.	Program rewitalizacji zawiera co najmniej: [...] system monitoringu skuteczności działań i system wprowadzania modyfikacji w reakcji na zmiany w otoczeniu programu.
	art. 22 ust. 1 Gminny program rewitalizacji podlega ocenie aktualności i stopnia realizacji, dokonywanej przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta co najmniej raz na 3 lata, zgodnie z systemem monitorowania i oceny określonym w tym programie.	Dla prowadzenia rewitalizacji wymagane są: [...] koordynacja prowadzonych działań oraz monitorowanie i ewaluacja skuteczności rewitalizacji.

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku GPR ustawa definiuje wymóg prowadzenia cyklicznych ocen obejmujących weryfikację stopnia aktualności i stopnia realizacji programu. Należy zwrócić uwagę na konieczność prowadzenia jakościowej oceny programów ustawowych. W przypadku PR/LPR Wytyczne wymagają prowadzenia monitorowania i ewaluacji skuteczności rewitalizacji, nie wskazując na ich częstotliwość. Elementem systemu monitorowania PR/LPR jest proces jego modyfikacji (aktualizacji), który występuje w odpowiedzi na zmiany zewnętrzne w otoczeniu programu.

Wytyczne nie zakładały możliwości aktualizacji PR w efekcie zmian stanu procesu rewitalizacji potwierdzonych w badaniu monitoringowym, co jest możliwe w przypadku GPR (art. 22 ust. 3 u.o.r.):

„W przypadku stwierdzenia, że gminny program rewitalizacji wymaga zmiany, wójt, burmistrz albo prezydent miasta występuje do rady gminy z wnioskiem o jego zmianę. Do wniosku załącza się opinię Komitetu Rewitalizacji”.

Zgodnie z u.o.r. sporządzana ocena GPR powinna mieć partycypacyjny charakter. W związku z tym organ wykonawczy przedstawia jej wyniki do zaopiniowania Komitetowi Rewitalizacji i ogłasza je w Biuletynie Informacji Publicznej. Opinia wydana przez Komitet Rewitalizacji nie ma jednak charakteru wiążącego, co oznacza, że wójt, burmistrz albo prezydent może, ale nie musi, uwzględnić stanowisko tego ciała doradczego na dalszych etapach procedury związanej z wdrażaniem GPR.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 zmiana GPR następuje w trybie, w jakim jest on uchwalany, tj. zgodnie z zasadami przedstawionymi art. 17 u.o.r. W przypadku, gdy modyfikacji lub uzupełnieniu ulegają podstawowe przedsięwzięcia rewitalizacyjne lub zapisy dotyczące zamiaru ustanowienia SSR, przeprowadzenie konsultacji społecznych i zaopiniowanie projektu przez organy wskazane w art. 17 jest obowiązkowe. W pozostałych przypadkach zgodnie z art. 23 ust. 2 pełna procedura nie jest wymagana. Wszelkie zmiany w programie rewitalizacji muszą mieć uzasadnienie merytoryczne i powinny zostać odpowiednio opisane, tzn. zawierać opis rodzaju i przyczyny zmiany oraz jej wpływ na dalszą realizację programu i propozycję modyfikacji⁸.

Wytyczne stanowiły natomiast podstawę do opracowania programów rewitalizacji w gminach, które zdecydowały się na opracowanie tego dokumentu nie na podstawie u.o.r. Wpływały również na kształt tych programów rewitalizacji, które zamierzały korzystać z dofinansowania UE na realizację przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Podobnie jak u.o.r., wśród podstawowych elementów programu rewitalizacji Wytyczne wymieniały: „system monitoringu i oceny skuteczności działań i system wprowadzania modyfikacji w reakcji na zmiany w otoczeniu programu”. Ujęto w nich siedem zasad wymaganych do prowadzenia rewitalizacji, jedna z nich zakłada „koordynację prowadzonych działań oraz monitorowanie i ewaluację skuteczności rewitalizacji”. Ponadto, podkreślono w nich istotę partycypacji społecznej w procesie rewitalizacji, w tym także w monitorowaniu.

Problematyką monitorowania rewitalizacji zajmuje się również Główny Urząd Statystyczny (GUS) w ramach badania pn. „**Pozyskanie danych z zakresu rewitalizacji na poziomie gmin za lata 2018-2019**”⁹, które zawierają m.in. dane na temat przyjętej w programach rewitalizacji metodyki monitorowania obowiązujących programów rewitalizacji.

⁸ A. Jadach-Sepiolo (red.), *Gminny Program Rewitalizacji. Praktyczny poradnik dla mieszkańców i władz lokalnych*, MliB, Warszawa 2018, s. 314.

⁹ GUS, *Zeszyt metodologiczny. Rewitalizacja w gminie*, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Wrocław 2019.

Tabela 2. Przyjęta częstotliwość oceny aktualności programów rewitalizacji obowiązujących w roku 2019

Częstotliwość oceny aktualności (w latach)	Brak	1 rok	2 lata	3 lata	4 lata	5 lat
GPR						
Polska	0	90	33	212	0	0
woj. śląskie	0	6	1	11	0	0
LPR						
Polska	347	301	227	269	16	22
woj. śląskie	27	29	16	30	2	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badania na formularzu REW Rewitalizacja w gminie.

W 2019 roku w przypadku 63% (212) ogółu gmin i 61% (11) gmin województwa śląskiego posiadających GPR wskazana częstotliwość oceny aktualności ich programów rewitalizacji wyniosła 3 lata. Ponad 27% (90) gmin w Polsce i 33% (6) gmin województwa śląskiego posiadających GPR deklarowało dokonywanie oceny aktualności programów raz do roku, natomiast 10% (33) ogółu gmin i 6% (1) województwa śląskiego podało, że ich programy są aktualizowane co 2 lata.

W przypadku gmin posiadających PR (1182 w Polsce, 107 w województwie śląskim) ponad 29% (347) ogółu gmin i 25% gmin województwa śląskiego nie określiła częstotliwości przeprowadzania oceny aktualności programu. Pozostałe gminy korzystały z rocznych (ponad 25% ogółu gmin, 27% gmin województwa śląskiego), dwuletnich (ponad 19% gmin w Polsce, 15% gmin województwa śląskiego) i trzyletnich (ponad 23% gmin w Polsce, 28% gmin województwa śląskiego) okresów przeprowadzania oceny. Bardzo mały odsetek gmin podało okresy czteroletnie i pięcioletnie (około 3% w skali kraju i 5% w województwie śląskim).

Reasumując, w przypadku GPR wyniki uzyskane na poziomie krajowym nie odbiegają od tych osiągniętych w województwie śląskim, natomiast w przypadku LPR widoczne są nieznaczne różnice.

Z powyższych danych można wnioskować, że we wszystkich programach uchwalonych na mocy u.o.r. określono właściwie częstotliwość, z jaką program będzie oceniany/aktualizowany, natomiast w przypadku pozostałych programów więcej niż co trzecia gmina w skali kraju i prawie co trzecia gmina w województwie śląskim nie zawarła takiej informacji w dokumencie.

Monitorowanie powinno służyć poprawie skuteczności polityki publicznej. Niemniej jednak jego wyniki rzadko kiedy mają realny wpływ na zmianę kierunków planowanych działań, a za decyzjami budżetowymi stoją najczęściej argumenty finansowe i polityczne.

W opublikowanym w 2021 roku raporcie Najwyższej Izby Kontroli pt. „**Realizacja programów rewitalizacji i ich efekty**”¹⁰ wskazano mankamenty we wdrażaniu i monitorowaniu programów rewitalizacji. Zgodnie z wynikami tej kontroli założenia gmin dotyczące systemu monitoringu i ewaluacji programów rewitalizacji, przyjęte zarówno w GPR i LPR, nie umożliwiały skutecznego pomiaru i ewaluacji procesu rewitalizacji. Błędy dotyczyły m.in. niekompletnych założeń systemów monitorowania: braku zdefiniowania właściwych wskaźników odnoszących się do celów rewitalizacji oraz określenia ich wartości bazowych i docelowych, w tym wskazania źródeł i częstotliwości ich pozyskiwania. We wszystkich gminach objętych kontrolą monitoring i ewaluacja były prowadzone w sposób, który nie pozwalał na bieżące i końcowe dokonanie pełnej, obiektywnej i rzetelnej oceny procesu rewitalizacji. Zgodnie z raportem we wszystkich skontrolowanych gminach monitoring i ewaluacja tworzyły tylko ogólnie zarysowany system, który w praktyce nie istniał. W opinii NIK, zaniechanie monitoringu i ewaluacji, bądź prowadzenie ich nierzetelnie lub w ograniczonym zakresie, uniemożliwia podejmowanie przez gminę we właściwym czasie odpowiednich działań lub zmian. W dokumencie sformułowano rekomendacje dla organów wykonawczych gminy w odniesieniu do monitorowania i ewaluacji:

„Podjęcie działań dla zapewnienia skutecznego systemu monitorowania i ewaluacji Programów Rewitalizacji, pozwalającego na dokonanie obiektywnej oceny istniejących potrzeb, postępu przedsięwzięć rewitalizacyjnych oraz stopnia realizacji zaplanowanych celów. [...]”

Dokonywanie aktualizacji Programów Rewitalizacji w przypadku wystąpienia przesłanek wskazujących na potrzebę zmian”.

Z kolei w badaniu pn. „**Ewaluacja systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce**”¹¹ podkreślono konieczność systematycznego monitorowania projektów zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne, których plany projektowe zależą bardziej od czynników zewnętrznych: „Brak monitoringu doprowadza do przerwania komunikacji między gospodarzem procesu a liderami przedsięwzięć finansowanych ze środków prywatnych, co wiąże się w konsekwencji z obniżeniem efektywności rewitalizacji (s.107)”. Badanie wskazało, że obecnie najpilniejszym wyzwaniem jest wzmocnienie aktywności gmin w zakresie monitorowania efektów realizacji programów rewitalizacji. Już na etapie diagnozy i delimitacji obszarów rewitalizacji pojawiały się pierwsze problemy związane ze słabą jakością danych czy próbami ucieczki od pokazywania zjawisk w zróżnicowaniu wewnątrzgminnym, które obniżały skuteczność monitoringu. W wielu gminach – mimo pozytywnego przejścia przez ocenę programu – nie stworzono właściwie systemowych podstaw monitorowania¹².

¹⁰ NIK, *Realizacja programów rewitalizacji i ich efekty*, Warszawa 2021.

¹¹ A. Jadach-Sepiolo A. (red.), *Ewaluacja systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce*, IRMiR, Warszawa–Kraków 2021.

¹² Tamże, s. 16.

Z przeprowadzonego badania wynika, że brak danych statystycznych, niezbędnych do prowadzenia analiz wewnątrzgminnych, jest dużą trudnością na etapie programowania i na etapie bieżącego monitoringu oraz ewaluacji zmian na obszarze rewitalizacji¹³.

Raport wskazuje również na ważny instrument, jakim mogą posługiwać się gminy planujące wzmocnić swoją aktywność w zakresie monitoringu rewitalizacji. Jest nim opracowany w 2020 roku przez zespół IRMiR podręcznik dotyczący monitorowania procesów rozwoju na poziomie wewnątrzgminnym¹⁴.

Na potrzeby niniejszego opracowania wykorzystano ustalenia dotyczące standardów monitorowania wynikające z ww. podręcznika. Podjęto też próbę oceny jakości systemów monitorowania zaplanowanych w wybranych programach rewitalizacji obowiązujących w województwie śląskim. Jej wyniki wskazują na potrzeby dotyczące wsparcia aktywności gmin związanej z monitorowaniem rewitalizacji i promocji dobrych praktyk w tym zakresie, co zostało ujęte w dalszych rozdziałach ekspertyzy.

2. Systemy monitorowania rewitalizacji w gminach województwa śląskiego

Na potrzeby niniejszego podręcznika dokonano analizy 20 programów rewitalizacji gmin śląskich pod kątem regulacji lokalnych systemów monitorowania i ewaluacji działań rewitalizacyjnych. Badaniu poddano 10 lokalnych programów rewitalizacji (LPR) opracowanych w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 6 lub 6a u.o.s.g. i Wytycznych oraz 10 gminnych programów rewitalizacji (GPR) opracowanych zgodnie z art. 15 u.o.r. Próba badawcza została ustalona proporcjonalnie w odniesieniu do typu programu rewitalizacji i typu gminy. Ostatecznie analizie poddano 4 miasta na prawach powiatu (2 z LPR, 2 z GPR), 6 gmin miejskich (3 z LPR, 3 z GPR), 6 gmin miejsko-wiejskich (3 z GPR, 3 z LPR) oraz 4 gminy wiejskie (2 z LPR, 2 z GPR). Poniżej przedstawiono gminy, których PR wybrano do przeprowadzenia analizy systemów monitorowania.

Tabela 3. Gminy z programami rewitalizacji wybrane do analizy

Lp.	Gminy z LPR	Gmina z GPR	Rodzaj JST
1.	Bielsko-Biała	Bytom	miasto na prawach powiatu
2.	Jastrzębie-Zdrój	Ruda Śląska	miasto na prawach powiatu
3.	Zawiercie	Cieszyn	gmina miejska
4.	Rydułtowy	Myszków	gmina miejska
5.	Mikołów	Bieruń	gmina miejska

¹³ Tamże, s. 121.

¹⁴ A. Jadach-Sepiolo, K. Spadło, A. Kułaczowska (red.), dz. cyt.

6.	Skoczów	Kuźnia Raciborska	gmina miejsko-wiejska
7	Ogrodzieniec	Pszczyna	gmina miejsko-wiejska
8	Siewierz	Żarki	gmina miejsko-wiejska
9	Rudziniec	Dąbrowa Zielona	gmina wiejska
10	Istebna	Jeleśnia	gmina wiejska

Źródło: opracowanie własne.

Na potrzeby badania wytypowano elementy kompleksowego systemu monitorowania, które następnie poddano ocenie pod kątem występowania w analizowanych PR. W związku z powyższym weryfikowano, czy w programach ujęto:

- regulacje dotyczące monitorowania podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych,
- regulacje dotyczące monitorowania celów strategicznych programów rewitalizacji (np. z użyciem zjawisk sfery społecznej, gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej i technicznej),
- szacowaną wartość wskaźników monitorowania, źródła pozyskiwania danych i planowaną częstotliwość pomiaru,
- deklaracje dotyczące użycia badania ewaluacyjnego do oceny procesu rewitalizacji,
- procedurę i podmiot odpowiedzialny za przeprowadzanie procesu monitorowania,
- opracowanie raportu z monitorowania.

W przypadku GPR weryfikowano dodatkowo, czy w zapisach programów ujęto odwołania do wymogów oceny aktualności i stopnia realizacji, na zasadach wynikających z art. 22 ust. 1 u.o.r.

Szczegółowe wyniki przeprowadzonej analizy zostały ujęte w załączniku do niniejszej publikacji: Załącznik nr 1 – Ocena PR województwa śląskiego.

Ocenę systemów monitorowania rozpoczęto od weryfikacji założeń dotyczących monitorowania przedsięwzięć i zjawisk. Badanie wykazało, że we wszystkich 20 PR założono monitorowanie podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Jednak w przypadku monitorowania celów procesu rewitalizacji (za pomocą zmiany stanu negatywnych zjawisk) gminy najczęściej uwzględniają wskaźniki społeczne i gospodarcze (blisko 90% poddanych analizie programów). W 85% przypadkach przewidziano monitorowanie zjawisk przestrzennych i technicznych, natomiast monitorowanie zjawisk środowiskowych założono jedynie w 65% gmin. Na uwagę zasługuje również fakt, że we wszystkich gminach miejskich, niezależnie od typu uchwalonego w gminie programu, przewidziano monitoring zjawisk we wszystkich sferach. Szczegółowe wyniki analizy systemów monitorowania pod kątem występujących w nich zjawisk przedstawia poniższe zestawienie.

Tabela 4. Gminy, w których założono monitorowanie celów (z użyciem zjawisk społecznych, gospodarczych, środowiskowych, przestrzennych i technicznych) w podziale na typ programu i typ gminy

Typ gminy	Typ programu	Czy w programie założono monitorowanie celów / zjawisk społecznych?	Czy w programie założono monitorowanie celów / zjawisk gospodarczych?	Czy w programie założono monitorowanie celów / zjawisk środowiskowych?	Czy w programie ujęto monitorowanie celów / zjawisk przestrzennych i technicznych?
Miasto na prawach powiatu	LPR	2	2	0	2
	GPR	2	2	2	2
Gmina miejska	LPR	3	3	3	3
	GPR	3	3	3	3
Gmina miejsko-wiejska	LPR	3	3	1	2
	GPR	3	3	2	3
Gmina wiejska	LPR	1	1	1	1
	GPR	1	1	1	1

Źródło: opracowanie własne, n=20.

Następnie przeanalizowano, czy systemy monitorowania wyposażono w wartości wskaźników monitorowania, źródło danych i częstotliwość pomiaru. Częstotliwość pomiaru wskazano w 65% spośród wszystkich analizowanych PR, przeważnie do tego zagadnienia odnosząc się w treści dotyczącej monitorowania PR, źródło danych wskazano w 60% wszystkich PR, natomiast w 55% wszystkich programów podano wartości wskaźników. Analizowane składowe w pełnym komplecie wystąpiły tylko w 30% weryfikowanych PR, w tym w 1% LPR i w 50% GPR. Szczegółowe wyniki badania przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 5. Ocena systemu monitorowania w przyjętych do analizy 20 PR województwa śląskiego

Typ gminy	Typ programu	Czy wskazano wartości wskaźników?	Czy wskazano źródła danych?	Czy wskazano częstotliwość pomiaru?
Miasto na prawach powiatu	LPR	0	1	2
	GPR	1	2	2

Gmina miejska	LPR	2	1	3
	GPR	2	3	2
Gmina miejsko-wiejska	LPR	3	1	3
	GPR	2	2	2
Gmina wiejska	LPR	0	1	1
	GPR	1	1	2

Źródło: opracowanie własne, n=20.

W procesie weryfikacji PR zwrócono również uwagę na występujące w nich anomalie, które ograniczają skuteczność systemów monitorowania i oceny wdrażanych procesów rewitalizacji. Największy deficyt utrudniający monitorowanie wiąże się z przypisywaniem przedsięwzięć podstawowych do więcej niż jednego celu oraz brakiem określenia wartości wskaźników: bazowych i docelowych.

W znacznej większości PR, gdzie systemy monitorowania celów oparto na negatywnych zjawiskach, brakuje wartości bazowej wskaźników, co uniemożliwia określenie postępów w realizacji procesu. Natomiast nadmiar powiązań projektów z celami i kierunkami uniemożliwia za to przeprowadzenie oceny stopnia realizacji celów, gdyż trudno ustalić, która część interwencji jest faktycznie odpowiedzialna za ich wdrożenie.

Do rzadszych błędów metodologicznych pojawiających się w PR należały:

- brak przypisania wskaźników do celów programu, a co za tym idzie brak możliwości monitorowania tychże,
- określenie trendu zmian zamiast wartości wskaźników, który zaplanowano osiągnąć dzięki wdrażaniu programu,
- użycie tych samych wskaźników do monitorowania różnych celów programu,
- nieproporcjonalnie duża liczba wskaźników służąca monitorowaniu niewielkiej liczby celów,
- zbyt mała liczba podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych ograniczająca możliwość osiągnięcia założeń celów strategicznych PR,
- deklaracja identyfikacji wartości bazowych wskaźników przed realizacją przedsięwzięć, a wartości docelowych po zakończeniu ich wdrażania.

Stwierdzone anomalie istotnie obniżają skuteczność monitoringu, a w niektórych przypadkach oznaczają całkowity brak możliwości prowadzenia tego badania.

W ramach badania weryfikowano również:

- skalę deklarowanych do realizacji w PR badań ewaluacyjnych do oceny jakości procesu,
- w przypadku GPR – odwołania do oceny aktualności i stopnia realizacji programu zgodnie z art. 22 u.o.r.

Następnie zbadano, które gminy w trakcie obowiązywania PR opracowały raporty z monitorowania i oceny programów lub ewaluacje.

Założenia dotyczące przeprowadzenia ewaluacji na potrzeby oceny procesu rewitalizacji znalazły się w zapisach 60% analizowanych PR. W żadnym z analizowanych GPR nie zostały zawarte zapisy odwołujące się do wymogów ustawowych związanych z opracowaniem oceny aktualności i stopnia realizacji programu. W jednym programie wspomina się o ocenie aktualności, ale bez żadnych informacji operacyjnych, np. kiedy będzie realizowana czy przez kogo, w innym zaś odniesiono się do ustawowej oceny aktualności, ale tylko w kontekście obowiązków naczelnika wydziału.

Z uwagi na brak publicznego dostępu do analizowanych dokumentów, zwrócono się z prośbą do przedstawicieli gmin o udzielenie drogą e-mailową i/lub telefoniczną potwierdzenia ich aktywności związanej z monitorowaniem PR. W badanej grupie gmin raporty z monitorowania wykonało 55% spośród nich, w 50% w proces monitorowania włączono interesariuszy, natomiast w 45% informacje o opracowanych raportach zostały rozpowszechnione. Wśród form rozpowszechnienia raportów monitorowania procesu rewitalizacji dominowało udostępnienie ich na stronach internetowych urzędu (strona główna, BIP, strona poświęcona rewitalizacji). Następne formy kolejno to: przedstawienie radzie miasta/gminy i Komitetowi Rewitalizacji (interesariusze, w tym rady społeczne), a także publikacja danych w raporcie ewaluacyjnym, udostępnienie wydziałom urzędu. W efekcie kontaktów bezpośrednich z gminami potwierdzono, że trzy z nich przeprowadziły zadeklarowaną ewaluację procesu rewitalizacji (na 12 deklarujących jej użycie w PR).

Szczegółowe wyniki badania przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 6. Ocena prowadzonego procesu monitorowania na etapie wdrażania PR

Typ gminy	Typ programu	Czy w programie założono przeprowadzenie ewaluacji do oceny procesu?	Czy w GPR ujęto wytyczne do opracowania oceny aktualności i stopnia realizacji programu (art. 22 u.o.r)?	Czy opracowano raport z monitorowania i oceny PR?	Jeśli opracowano raport z monitorowania, to czy w proces monitorowania zostali włączeni interesariusze procesu rewitalizacji?
Miasto na prawach powiatu	LPR	1	-	2	2
	GPR	2	0	2	2
Gmina miejska	LPR	1	-	2	2
	GPR	2	0	1	1

Gmina miejsko-wiejska	LPR	2	-	0	0
	GPR	1	0	0	0
Gmina wiejska	LPR	1	-	0	0
	GPR	2	0	1	1

Źródło: opracowanie własne, n=20.

Przeprowadzone badanie wskazało, że w przypadku gmin śląskich nie jest widoczne zróżnicowanie regulacji systemów monitorowania – w zależności od typu programu. PR w większości spełniają wymogi Wytycznych co do podejścia do monitorowania, co najbardziej jest widoczne w odniesieniu do GPR, które rzadko kiedy odwoływały się do wymogów art. 22 u.o.r.

W przypadku typów gmin również nie stwierdzono większych różnic w zapisach programów dotyczących systemów monitorowania.

Zbiorcze wyniki przeprowadzonego badania przedstawiono w załączniku do niniejszej publikacji: Załącznik nr 2 – Wyniki analizy systemów monitorowania PR województwa śląskiego według typu programu oraz Załącznik nr 3 – Wyniki analizy systemów monitorowania PR województwa śląskiego według typu gminy.

DOBRA PRAKTYKA – Gminny Program Rewitalizacji Bytom 2020+¹⁵

Spośród analizowanych programów rewitalizacji w zakresie kompletności regulacji systemu monitorowania wyróżnia się **Gminny Program Rewitalizacji Bytom 2020+**. Wskaźniki przypisane przedsięwzięciom posiadają wartości docelowe i wskazane źródło danych. Cele strategiczne zostały opomiarowane, a ich poziom realizacji określono za pomocą trendu. W zapisach GPR uwzględniono monitorowanie wszystkich zjawisk: społecznych, gospodarczych, środowiskowych, przestrzennych i technicznych.

W GPR wskazano właściwie jednostkę odpowiedzialną za prowadzenie monitorowania i oceny GPR. Uporządkowana struktura zarządcza oraz wskazanie jednostek odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań wynikających z GPR umożliwiają skuteczne wdrażanie programu, jak i obserwowanie efektów prowadzonych działań.

W celu dotarcia do jak największej grupy interesariuszy procesu rewitalizacji w rozpowszechnianie raportów z monitorowania włączony został Komitet Rewitalizacji i rada miejska. Raporty udostępniono na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej i miejskiej stronie internetowej przeznaczonej rewitalizacji.

¹⁵ <http://bytomodnowa.pl/gminny-program-rewitalizacji>.

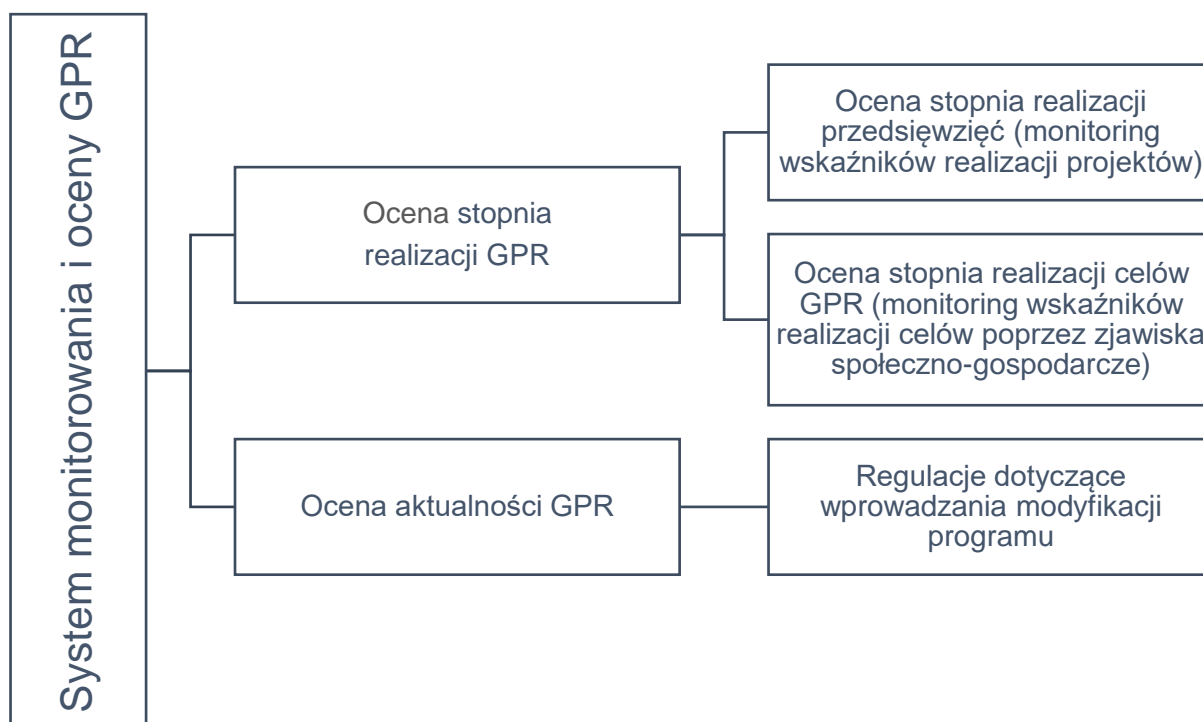
3. Modelowe rozwiązania systemu monitorowania i oceny gminnych programów rewitalizacji

System monitorowania i oceny GPR (tj. oceny aktualności i stopnia realizacji) powinien dostarczyć danych do oceny skuteczności realizowanych działań i ostrzegać o konieczności modyfikacji programu, gdy zapisy GPR pozostają w sprzeczności ze stanem faktycznym, w jakim znajduje się proces, lub gdy monitorowane zjawiska nie zmieniają się w pożądanym kierunku. System ten może działać tylko wtedy, gdy przebiega na dwóch poziomach i obejmuje:

- kontrolę stopnia realizacji programu (tj. ocenę stopnia realizacji celów programu),
- ocenę stopnia aktualności GPR (tj. ocenę zawartości GPR pod kątem potrzeb jego zmiany).

Elementem obowiązkowej oceny GPR są więc zarówno aspekty ilościowe, jak i jakościowe. Te pierwsze, uzyskane w trakcie czynności monitoringowych, wskazują na rezultaty procesu, te drugie umożliwiają z kolei ocenę jakości prowadzonej polityki. Istotnym elementem analizy jest też ocena aktualności GPR, która z uwagi na konieczność włączenia społecznego interesariuszy także na tym etapie jest często poszerzana o badanie opinii społecznych. Poniżej na schemacie zaprezentowano główne zadania systemu oceny GPR.

Schemat 1. Zadania systemu monitorowania i oceny GPR



Źródło: opracowanie własne.

Regulacje oceny ilościowej i jakościowej GPR, a także ich wysoka częstotliwość (co najmniej raz na 3 lata) umożliwiają utrzymywanie aktualności przesłanek polityki rewitalizacyjnej w dłuższym czasie.

3.1. Ocena stopnia realizacji GPR

Ustawa, wskazując na konieczność przeprowadzenia oceny stopnia realizacji GPR, nie przesądza o sposobie jej przeprowadzenia. Wydaje się jednak, że pojęcie „stopnia realizacji programu” obejmuje z jednej strony wyzwania strategiczne procesu, ujęte w opomiarowanych celach, a z drugiej strony projekty, które zrealizowane powinny wywołać spodziewane rezultaty związane z ożywieniem obszaru rewitalizacji.

Ocena stopnia realizacji programu nie może więc pomijać ważnego aspektu, jakim jest stan zaawansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Nie może również na nim wyłącznie się skupiać, gdyż celem procesu jest nie tyle wdrażanie projektów, ile pobudzenie rozwoju obszaru poddanego procesowi rewitalizacji.

Monitoring przedsięwzięć rewitalizacyjnych odnosi się do postępu i terminowości ich realizacji oraz obejmuje ocenę efektów ich wdrożenia. Art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. a u.o.r. wskazuje, że niezbędnym elementem każdego projektu podstawowego ujętego w GPR są „prognozowane rezultaty wraz ze sposobem ich oceny w odniesieniu do celów rewitalizacji”. Prawidłowo oszacowane rezultaty w opisach projektów podstawowych gwarantują więc przeprowadzenie sprawnego monitorowania programu. W zestawieniach projektów głównych często ujmowane są nie tylko obligatoryjne wskaźniki rezultatu, ale również produkty, bez których trudno oszacować bezpośrednie efekty interwencji.

Spośród ujętych w kartach przedsięwzięć wskaźników produktu i rezultatu do systemu monitorowania GPR wybiera się takie, które są zbieżne ze specyfiką działań w obrębie poszczególnych celów. Oznacza to, że przy wyborze wskaźników do monitorowania należy uwzględnić charakter zaplanowanych przedsięwzięć. Istotne jest przy tym, aby efekty poszczególnych projektów, realizujących ten sam kierunek działania i cel strategiczny, były określane za pomocą tym samych wskaźników. Jeśli w GPR zostały ujęte projekty charakteryzujące się dużą różnorodnością, aby uniknąć tworzenia zbyt obszernych systemów monitorowania, należy skupić się na przedsięwzięciach kluczowych z punktu widzenia potrzeb obszaru rewitalizacji i w monitoringu brać pod uwagę wskaźniki przypisane wyłącznie do nich.

Monitorowanie realizacji projektów powinno odbywać się w trybie ciągłym, w cyklu corocznym. Gminy powinny bowiem posiadać wiedzę dotyczącą zakresu realizowanej interwencji w każdym roku obowiązywania programu. Zbieranie danych należy rozpocząć po zakończeniu roku kalendarzowego, którego badanie będzie dotyczyć.

Coroczne monitorowanie przedsięwzięć jest pierwszą składową całościowej oceny postępu w realizacji programu i w konsekwencji prowadzi do realizowanej w dłuższych cyklach badawczych **oceny stopnia realizacji GPR**.

Należy założyć, że nadrzędnym celem procesu rewitalizacji jest wyprowadzenie obszaru rewitalizacji z sytuacji kryzysowej. Wdrażanie GPR powinno więc się przekładać na poprawę wskaźników obrazujących stopień kryzysu obszaru rewitalizacji, za pomocą których został on wyznaczony¹⁶. Wykorzystanie w procesie monitorowania tych samych wskaźników, które służyły do wyznaczenia obszaru rewitalizacji, pozwala na dokonanie obiektywnej oceny kompleksowych zmian stanu obszaru¹⁷. Zatem ocena stopnia realizacji celów sprowadza się do analizy porównawczej zmian wartości zjawisk kryzysowych – poprzez porównanie bieżących wartości wskaźników z ich wysokością w roku bazowym i docelowym¹⁸. Warunkiem powodzenia takiej konstrukcji systemu monitorowania jest właściwy dobór mierników realizacji celów trafnie korespondujących ze specyfiką projektów z nich wynikających. Tylko wtedy można ocenić faktyczny wpływ interwencji na zmiany społeczno-gospodarcze obszaru rewitalizacji.

Rok bazowy – rok opracowania i uchwalenia GPR

Rok docelowy – ostatni rok obowiązywania GPR¹⁹

Wartość bazowa – wartość wskaźnika wyliczona na etapie wyznaczania obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji.

Wartość docelowa – szacowana, pożądana wartość wskaźnika, osiągnięta w efekcie realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych²⁰

Z uwagi na to, że na pożądane efekty zmian zjawisk społeczno-gospodarczych należy dłużej czekać niż na rezultaty pojedynczych projektów, rekomenduje się dokonywanie ich pomiaru z częstotliwością wynikającą z u.o.r., czyli trzyletnią. Pomiar wartości wskaźników należy przeprowadzić po zakończeniu trzeciego roku kalendarzowego obowiązywania programu²¹. W ten sposób dokonana ocena ilościowa postępów we wdrażaniu programu może stać się składową wymaganego przez art. 22 ust. 1 u.o.r. raportu z oceny aktualności i stopnia realizacji GPR.

Całościowa realizacja celów programu, innymi słowy osiągnięcie wszystkich założonych docelowych wartości wskaźników monitoringowych, powinna być równoznaczna z sukcesem wdrażanej polityki.

W przypadku osiągnięcia docelowych wartości wskaźników monitoringowych gmina, na mocy art. 22 ust. 4 u.o.r., może skorzystać z uprawnienia wcześniejszego uchylecia programu (niż wskazuje okres jego obowiązywania).

¹⁶ A. Jadach-Sepiolo (red.), *Gminny Program Rewitalizacji...*, dz. cyt., s. 311.

¹⁷ K. Spadło, A. Jadach-Sepiolo (red.), *Analiza programów rewitalizacji funkcjonujących w województwie opolskim w latach 2014-2020*, IRMiR, Warszawa 2020, s. 60.

¹⁸ A. Jadach-Sepiolo, K. Spadło, A. Kułaczkowska (red.), dz. cyt., s. 126.

¹⁹ A. Jadach-Sepiolo (red.), *Gminny Program Rewitalizacji...*, dz. cyt., s. 307.

²⁰ Tamże, s. 311-312.

²¹ Tamże, s. 306, 311-312.

DOBRA PRAKTYKA – System monitorowania w GPR Miasta Kalisza

W GPR Kalisza monitoring ilościowy składa się z trzech poziomów analiz:

- podstawowe parametry obszaru rewitalizacji (liczba mieszkańców, powierzchnia),
- postęp rzeczowy w realizacji przedsięwzięć, uwzględniający poniesione koszty i źródła finansowania wydatków oraz osiągnięte efekty rzeczowe (półroczna częstotliwość),
- stopień realizacji celów programu z udziałem:
 - wskaźników strategicznych, tj. kluczowych wskaźników realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych,
 - wskaźników kontekstowych, tj. wybranych wskaźników wykorzystanych na etapie delimitacji obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji oraz dodatkowo zaproponowanych wskaźników pokazujących skutki wdrażania procesu.

Źródło: *Gminny Program Rewitalizacji Miasta Kalisza*, s. 73²².

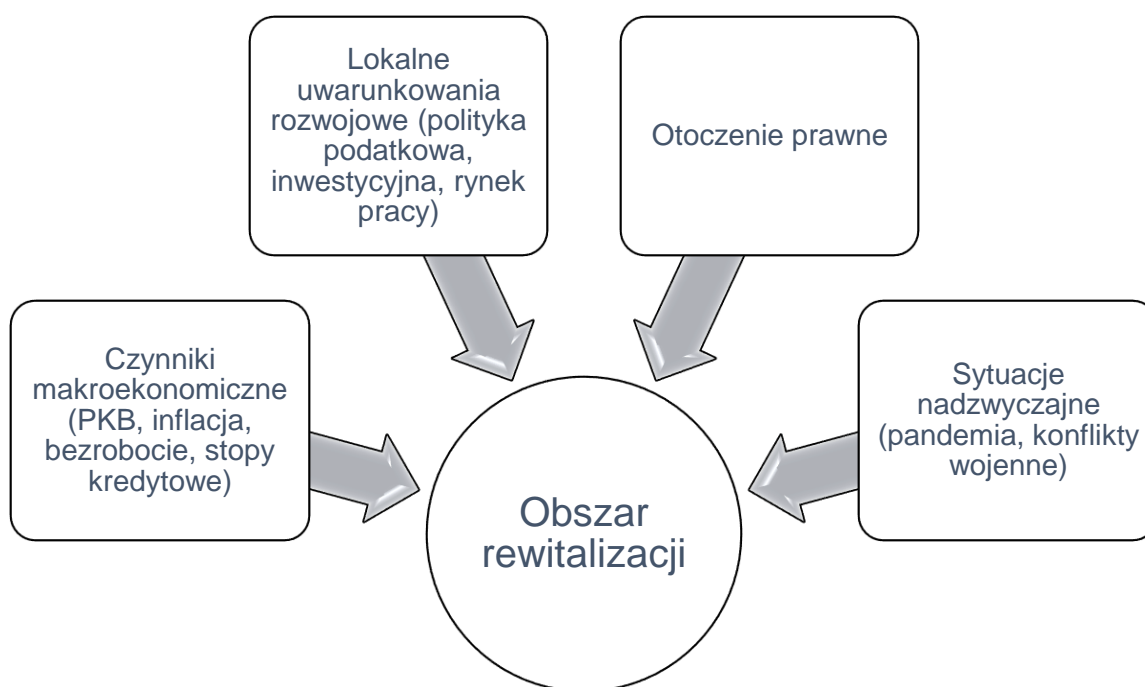
W procesie monitorowania GPR nieodłącznym elementem jest analiza uwarunkowań zewnętrznych, które mogą oddziaływać (pozytywnie i negatywnie) na rezultaty polityki rewitalizacyjnej. Do czynników tych można zaliczyć sytuację społeczno-ekonomiczną w gminie oraz na poziomie regionalnym czy krajowym (np. recesja gospodarcza może zwolnić tempo zakładanych zmian, z kolei wzrost gospodarczy – przyspieszyć wzrost społeczno-gospodarczy obszaru rewitalizacji)²³.

Identyfikacja czynników zewnętrznych jest szczególnie konieczna w przypadku występowania nieoczekiwanych odchyleń wartości wskaźników od zakładanego poziomu docelowego. Aby uniknąć negatywnej oceny rezultatów polityki, zaleca się przeprowadzenie analizy wpływu otoczenia zewnętrznego na wyniki monitorowania. Analiza ta powinna być składową raportu z oceny GPR.

²² Uchwała nr XLIX/657/2018 Rady Miasta Kalisza z dnia 1 marca 2018 roku w sprawie zmiany Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Kalisza przyjętego uchwałą nr XLI/512/2017 Rady Miejskiej Kalisza z dnia 27 lipca 2017 roku w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Kalisza.

²³ A. Jadach-Sepiolo (red.), *Gminny Program Rewitalizacji...*, dz. cyt., s. 302.

Schemat 2. Przykłady czynników zewnętrznych oddziałujących na efekty procesu rewitalizacji



Źródło: opracowanie własne.

Podsumowując, elementy systemu monitorowania rewitalizacji można zatem podzielić na dwie kategorie:

- obligatoryjną, obejmującą monitoring przedsięwzięć rewitalizacyjnych i ocenę stopnia realizacji celów GPR,
- fakultatywną, obejmującą monitorowanie czynników zewnętrznych, np. sytuacji makroekonomicznej kraju, sytuacji społeczno-gospodarczej gminy, zmian zachodzących w pozostałych częściach gminy.

3.2. Ocena stopnia aktualności GPR

W system monitorowania GPR wpisana jest konieczność kontroli aktualności programu. Rewitalizacja to kompleksowy proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych. Z założenia jest to zatem proces realizowany w dłuższym horyzoncie czasu. W związku z wieloletnim okresem obowiązywania tego dokumentu konieczna wydaje się systematyczna ocena jego aktualności mająca na celu wychwycenie zmian dotyczących m.in. otoczenia prawnego, uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych czy samych założeń programu. Aktualność mogą stracić strategiczne wyzwania procesu rewitalizacji, np. w wyniku realizacji niektórych celów lub wystąpienia nowych potrzeb. Konieczna jest więc systematyczna ocena aktualności tego dokumentu pozwalająca na wychwycenie zmian

zachodzących w polityce rewitalizacyjnej, a w konsekwencji podjęcie działań korygujących początkowe założenia przyjęte w programie rewitalizacji.

Ocena aktualności programu rewitalizacji powinna umożliwić odpowiedź na dwa podstawowe pytania:

1. Czy treść programu jest nadal aktualna, tj. czy elementy ważne dla jego realizacji odpowiadają stanowi faktycznemu?
2. Czy pierwotne rozstrzygnięcia dotyczące polityki rewitalizacyjnej (charakter i skala interwencji, model zarządzania, stopień włączenia społecznego, skala użycia specjalistycznych narzędzi u.o.r.) są nadal zasadne?

Wykaz elementów programu, które powinny podlegać przeglądowi aktualności w procesie oceny GPR:

- szczegółowa diagnoza obszaru rewitalizacji,
- opis powiązań GPR z dokumentami strategicznymi gminy,
- cele rewitalizacji oraz odpowiadające im kierunki działań,
- opisy przedsięwzięć rewitalizacyjnych, podstawowych oraz pozostałych dopuszczalnych,
- mechanizmy integrowania działań oraz przedsięwzięć rewitalizacyjnych,
- szacunkowe ramy finansowe,
- struktura zarządzania realizacją GPR,
- koszty zarządzania GPR,
- harmonogramem realizacji GPR
- system monitorowania i oceny GPR,
- opis powiązań GPR z uchwałami o charakterze mieszkaniowym,
- uchwała w sprawie zasad działania i zasad funkcjonowania Komitetu Rewitalizacji,
- deklaracje dotyczące ustanowienia Specjalnej Strefy Rewitalizacji,
- deklaracje dotyczące sposobu realizacji GPR w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego,
- deklaracja dotycząca uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji,
- załącznik graficzny przedstawiający podstawowe kierunki zmian funkcjonalno-przestrzennych obszaru rewitalizacji.

Ocenę aktualności programu można również powiązać z oceną stopnia jego wdrażania. Osiągnięcie zakładanych celów procesu (wartości docelowych wskaźników monitoringowych) świadczy o zniknięciu przesłanek do realizacji procesu zaplanowanego w GPR, potwierdzając jego nieaktualność. Również niezadowalające tempo realizacji programu może stanowić bodziec do stwierdzenia nieważności założeń w dokumencie i wywołać potrzebę jego aktualizacji, w związku z koniecznością wzmocnienia i przyspieszenia tempa wdrażania interwencji.

Najczęściej jednak decyzje dotyczące konieczności aktualizacji programu są spowodowane z następujących powodów:

- potrzeba zmiany na liście przedsięwzięć podstawowych,
- potrzeba zmiany wyzwań strategicznych procesu (celów lub kierunków działań),
- korekta harmonogramu wdrażania GPR w związku z nieterminową realizacją przedsięwzięć,
- nieosiągnięcie zakładanych wskaźników monitoringowych,
- potrzeba wydłużenia czasu realizacji procesu,
- potrzeba wprowadzenia do procesu narzędzi ustawy o rewitalizacji, niezakładanych w pierwotnej wersji GPR,
- negatywna ocena skuteczności działań rewitalizacyjnych, potwierdzona opinią Komitetu Rewitalizacji.

O szczegółowych warunkach, na jakich będzie odbywać się kontrola procesu połączona z oceną jego aktualności, decyduje gmina. Warunki te należy określić w formie założeń systemu oceny GPR, który jest niezbędnym elementem tego dokumentu. Poza opisem regulacji dotyczących monitorowania w programie należy dodatkowo uwzględnić opis procedury przeprowadzania oceny jego aktualności, która warunkuje możliwość uruchomienia procedury zmiany GPR.

Art. 22 ust. 3 u.o.r.

W przypadku stwierdzenia, że gminny program rewitalizacji wymaga zmiany, wójt, burmistrz albo prezydent miasta występuje do rady gminy z wnioskiem o jego zmianę.

Art. 23 ust. 1 u.o.r.

Zmiana gminnego programu rewitalizacji następuje w trybie, w jakim jest on uchwalany.

3.3. Wskaźniki do monitorowania na poziomie wewnątrzgminnym

Podstawową cechą sprawnego systemu monitorowania programów rewitalizacji jest katalog zmiennych, za pomocą których dokonuje się kontroli procesu. Zmienne to inaczej wskaźniki, którymi opisuje się monitorowane zagadnienia²⁴. W podręczniku „**Monitorowanie procesów rozwoju na poziomie wewnątrzgminnym**”²⁵ zostały wypracowane standardy systemu monitorowania rozwoju lokalnego, którymi można się posługiwać również w przypadku procesów rewitalizacji.

²⁴ K. Spadło, *Monitoring strategii rozwoju gminy*, dz. cyt., s. 109.

²⁵ A. Jadach-Sepiolo, K. Spadło, A. Kułaczowska (red.), dz. cyt.

W efekcie prac projektowych nad podręcznikiem wypracowano katalogi wskaźników, które zarekomendowano gminom do monitorowania polityk rozwojowych. Wskaźniki te pogrupowano z uwzględnieniem dwunastu kluczowych obszarów zrównoważonego rozwoju.

Tabela 7. Obszary zrównoważonego rozwoju

Wymiar gospodarczy	Wymiar społeczny	Wymiar przestrzenno-środowiskowy
<ul style="list-style-type: none"> • potencjał i konkurencyjność lokalnej gospodarki • rynek pracy i kwalifikacje siły roboczej • sytuacja materialna mieszkańców • stan finansów lokalnych 	<ul style="list-style-type: none"> • dostępność i jakość usług oraz infrastruktury • dostępność i jakość zasobów mieszkaniowych w gminie • zasoby instytucjonalne, integracja i kapitał społeczny gminy • poziom bezpieczeństwa • sytuacja demograficzna 	<ul style="list-style-type: none"> • dostępność komunikacyjna • ład i struktura przestrzenna obszaru • lokalne środowisko przyrodnicze

Źródło: A. Jadach-Sepiolo, K. Spadło, A. Kułaczowska (red.), dz. cyt., s. 80.

Wskaźniki podzielono dodatkowo na dwa katalogi obejmujące:

- listę wskaźników głównych, których wybór uzależniony jest od wielkości danej gminy ([Załącznik nr 1 do podręcznika „Monitorowanie procesów rozwoju na poziomie wewnętrznym” – Lista wskaźników głównych](#)),
- listę wskaźników pomocniczych, których wybór uzależniony jest od specjalizacji danej gminy, determinującej jej główne kierunki rozwoju ([Załącznik nr 3 do podręcznika „Monitorowanie procesów rozwoju na poziomie wewnętrznym” – Lista wskaźników pomocniczych](#)).

Dzięki rekomendacjom dotyczącym warunków użycia poszczególnych typów wskaźników możliwe jest uwzględnienie w tworzonych systemach monitorowania i oceny danej polityki wielkości i specyfiki rozwojowej gminy.

Lista wskaźników głównych zawiera (poza przyporządkowaniem wskaźnika do jednego z dwunastu obszarów zrównoważonego rozwoju) m.in.:

- informacje na temat źródła danych,
- wielkości gminy (z podziałem na gminę miejsko-wiejską, gminę miejską, gminę na prawach powiatu), dla której rekomendowane jest użycie konkretnego rodzaju wskaźnika,
- informacje dotyczące pozycji danego wskaźnika w logice interwencji⁸ (wskaźnik produktu, rezultatu i oddziaływania).

W załączniku nr 2 do podręcznika „**Monitorowanie procesów rozwoju na poziomie wewnętrznym**” ujęto metryczki wskaźników głównych. Na podstawie danych zawartych

w metryczkach można odtworzyć kluczowe cechy rekomendowanych wskaźników, co jest niezmiernie ważne w przypadku konieczności monitorowania długoterminowych polityk publicznych (np. rewitalizacji). Główną zasadą monitorowania jest unifikacja i powtarzalność stosowanych metod, dzięki czemu kolejne badania prowadzi się w ten sam sposób. Informacje dotyczące wskaźników zawarte w metryczkach umożliwiają więc sprawne prowadzenie badań w każdym cyklu monitoringowym.

W metryczkach znajdują się informacje dotyczące pojęć użytych w nazwach wskaźników, a dodatkowo sposoby ich wyliczenia, źródła danych, wymagana częstotliwość ich pomiaru i propozycja interpretacji otrzymanych wyników. Zebrane w metryczkach dane pozwalają na odtwarzanie metodyki w kolejnych latach, nawet gdy zmieni się zespół dokonujący pomiaru.

Wykorzystywane w dokumentach programowych mierniki odnoszące się do przedsięwzięć stanowią najczęściej wskaźniki produktu lub rezultatu.

Wskaźniki produktu są bezpośrednio powiązane z wydatkami ponoszonymi w ramach projektu i określają w sposób ilościowy cechy specyficzne realizowanych działań jak wielkość wytworzonych dóbr lub ilość usług świadczonych na rzecz uczestników podczas realizacji projektu.

Wskaźniki rezultatu odnoszą się do bezpośrednich efektów projektu i są jego wynikiem.

Źródło: A. Jadach-Sepiolo, K. Spadło, A. Kułaczkowska A. (red.), dz. cyt., s. 129.

W procesach monitorowania występują również **wskaźniki oddziaływania** dotyczące konsekwencji realizacji polityki publicznej, wykraczających poza natychmiastowe efekty dla bezpośrednich beneficjentów. Oddziaływanie to efekty, które pojawią się po pewnym czasie, niemniej jednak są bezpośrednio powiązane z podjętymi działaniami w ramach polityki publicznej. Wskaźniki oddziaływania pokazują zmiany zachodzące w otoczeniu, zgodnie z wyznaczonymi celami polityki publicznej. Brak zmian monitorowanych wskaźników wskazuje, że polityka nie osiąga zakładanych efektów. Może jednak się zdarzyć, że zmiany te zachodzą niezależnie od wdrażanej polityki. Możliwa jest również taka sytuacja, że stan rzeczy na danym obszarze nie ulega zmianie, a niepodejmowanie działań skutkowałoby jego pogorszeniem²⁶.

Zdarzają się też przypadki pokrywania się w logice interwencji zakresu wskaźników oddziaływania ze wskaźnikami rezultatu. Taka sytuacja występuje, gdy te same zjawiska (np. spadek bezrobocia) stanowią rezultat realizacji konkretnego projektu (np. mającego na celu aktywizację osób bezrobotnych), ale także efekt całościowego oddziaływania przedsięwzięć rewitalizacyjnych na ożywienie społeczno-gospodarcze obszaru rewitalizacji.

Na podobny problem zwróciła również uwagę Komisja Europejska w wytycznych dotyczących nowego systemu monitorowania i oceny polityki spójności UE²⁷, kwestionując nieczytelną koncepcję monitorowania z użyciem wskaźników rezultatu i oddziaływania, które trudno

²⁶ A. Jadach-Sepiolo, K. Spadło, A. Kułaczkowska (red.), dz. cyt., s. 129.

²⁷ Komisja Europejska, dz. cyt., s. 2.

rozdzielić z powodu wzajemnych powiązań. Wskaźniki kontekstowe, których celem jest opis uwarunkowań krajowych i regionalnych, były często mylone ze wskaźnikami rezultatu, których zadaniem jest uchwycenie efektów wdrażanej polityki²⁸. Wskaźniki oddziaływania mogą zatem opisywać uwarunkowania, w których realizowana jest dana polityka, ale nie mogą być wykorzystane do jej oceny, gdyż nie dają informacji o jej bezpośrednich rezultatach. Stąd obecnie wskaźniki oddziaływania nie są rekomendowane w monitorowaniu polityk rozwojowych.

Oczekuje się więc, że w systemach monitorowania będą używane wskaźniki rezultatu umożliwiające ocenę całościowych efektów wdrażanego programu, wynikających z przyjętych celów strategicznych.

Wskaźniki produktu są również możliwe do wykorzystania w systemach monitorowania GPR – jako mierniki umożliwiające ocenę postępu w realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, będącą częścią całościowej oceny GPR.

4. Metody i narzędzia oceny stopnia realizacji i aktualności GPR

Ocena stopnia realizacji GPR jest prowadzona za pomocą metod i technik monitorowania polityk rozwojowych. Rozproszenie źródeł danych i informacji w procesie rewitalizacji wymaga użycia właściwych narzędzi do ich zebrania, a następnie agregacji, umożliwiającej właściwy poziom analizy. W zależności od etapu prac, podczas badania monitoringowego używane są różne narzędzia.

Schemat 3. Rodzaje narzędzi używanych w monitoringu rewitalizacji

Poziom przedsięwzięć rewitalizacyjnych

- karty do monitorowania przedsięwzięć
- harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji przedsięwzięć
- macierz do monitorowania stopnia realizacji przedsięwzięć

Poziom celów GPR

- harmonogram realizacji GPR
- metryczki wskaźników realizacji GPR
- macierz do monitorowania wskaźników realizacji GPR

Źródło: opracowanie własne.

²⁸ Tamże.

Narzędzia wykorzystywane w badaniu monitoringowym zmieniają się w zależności od stopnia jego zaawansowania.

Do monitoringu przedsięwzięć rewitalizacyjnych przede wszystkim stosuje się karty do zbierania szczegółowych danych na temat stanu ich realizacji w zestawieniu z harmonogramem wdrażania (rzeczowo-finansowym), jeśli taki został opracowany w GPR.

Za pomocą kart zbiera się informacje o przedsięwzięciach zaplanowanych w GPR, a także dane dotyczące stopnia ich realizacji – na etapie wdrażania procesu. Podczas programowania rewitalizacji informacje o projektach rewitalizacyjnych zbiera się z użyciem formularzy, których zawartość określają wymogi art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. a u.o.r.

Art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. a u.o.r.

Gminny program rewitalizacji zawiera w szczególności [...] opis przedsięwzięć rewitalizacyjnych, w szczególności o charakterze społecznym oraz gospodarczym, środowiskowym, przestrzenno-funkcyjnym lub technicznym, w tym listę planowanych podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, wraz z ich opisami zawierającymi w odniesieniu do każdego przedsięwzięcia: nazwę i wskazanie podmiotów je realizujących, zakres realizowanych zadań, lokalizację, szacowaną wartość, prognozowane rezultaty wraz ze sposobem ich oceny w odniesieniu do celów rewitalizacji, opis działań zapewniających dostępność osobom ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 roku o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, o ile dane te są możliwe do wskazania.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 5 wyróżnia się podstawowe i uzupełniające (tzw. pozostałe dopuszczalne) przedsięwzięcia rewitalizacyjne. Projekty zgłaszane w ramach otwartych naborów można więc przypisać do jednej z wyżej wymienionych kategorii, w zależności od stopnia ich istotności dla procesu rewitalizacji.

Zgłoszone na formularzach kart informacyjnych przedsięwzięcia podstawowe, ujęte w zapisach GPR, podlegają następnie monitorowaniu stopnia ich realizacji. W przypadku projektów uzupełniających monitorowanie nie jest obligatoryjne – główny obowiązek realizacji celów strategicznych procesu spoczywa bowiem na projektach podstawowych.

Dobrą praktykę stanowi karta projektu opracowana na potrzeby przygotowywania Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Konina. W formularzu ujęta została definicja „wskaźnika produktu” i „wskaźnika rezultatu”, a także lista przykładowych wskaźników, które zaleca się przy opisie projektu. Co ważne, należy wskazać nie tylko rodzaj wskaźnika produktu i rezultatu, ale również podać ich wartości. Dobrą praktyką jest również wskazanie konkretnej osoby, do której należy się zwrócić w przypadku problemów związanych z wyznaczeniem i określeniem wartości tych wskaźników.

Rysunek 1. Karta projektu/przedsięwzięcia rewitalizacyjnego do Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Konina

KARTA PROJEKTU/PRZEDSIĘWZIĘCIA REWITALIZACYJNEGO do Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Konina																																				
Tytuł projektu/przedsięwzięcia <small>(Należy podać pełną nazwę podmiotu składającego projekt, z podaniem danych adresowych i danych do kontaktu umożliwiających skonsultowanie zgłoszonego projektu)</small>																																				
Nazwa Wnioskodawcy + dane kontaktowe <small>(Należy podać pełną nazwę podmiotu składającego projekt, z podaniem danych adresowych i danych do kontaktu umożliwiających skonsultowanie zgłoszonego projektu)</small>																																				
Nazwa Wnioskodawcy: _____																																				
Adres: _____																																				
Telefon: _____																																				
e-mail: _____																																				
Osoba do kontaktu: _____																																				
Nazwa Wykonawcy/ów projektu/przedsięwzięcia <small>(Należy wskazać pełną nazwę podmiotu/ów, które będą odpowiedzialne za realizację projektu/przedsięwzięcia)</small>																																				
Cele projektu/przedsięwzięcia <small>(Należy wskazać najważniejsze cele, które mają być osiągnięte w wyniku realizacji projektu)</small>																																				
Zakres projektu/przedsięwzięcia – opis zadań realizowanych w ramach projektu/przedsięwzięcia <small>(Należy przedstawić charakterystykę projektu ze wskazaniem zakresu planowanych prac, działań, podstawowych parametrów technicznych, jeśli to możliwe, należy dołączyć mapy i/lub inne dokumenty przedstawiające zakres rzeczowy zadania)</small>																																				
Lokalizacja – miejsce realizacji projektu/przedsięwzięcia <small>(Należy wskazać dokładny adres miejsca realizacji (ulica, nr budynku/blokulu), dla projektu inwestycyjnego - obręb i numer działki, informacja o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością)</small>																																				
Szacowana wartość [zł] <small>(Należy przedstawić wartość nakładów inwestycyjnych lub/i koszty działań realizowanych w ramach projektu. Jeśli projekt będzie realizowany w sposób ciągły, proszę szacować koszty roczne, ale maksymalnie do 2030 roku)</small>																																				
Opis stanu istniejącego (problemów, które projekt/przedsięwzięcie ma rozwiązać) <small>(Należy wskazać krótko opis aktualnej sytuacji, występujących problemów, negatywnych zjawisk oraz scharakteryzować problemy zdiagnozowane na obszarze rewitalizacji „Starawki”, na które odpowiada zgłaszany projekt/przedsięwzięcie)</small>																																				
Planowane produkty i rezultaty projektu * <small>Proszę wskazać produkty i rezultaty planowane do osiągnięcia po zakończeniu realizacji projektu jako efekty podjętych działań. Należy podać rodzaj i przewidywane wartości wskaźników pomiaru produktów i rezultatów. W tabeli na końcu karty zamieszczono listę przykładowych produktów i rezultatów, którą należy wykorzystywać, jeśli odpowiadają specyfice projektu.</small>																																				
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Produkty projektu/przedsięwzięcia</th> <th colspan="6"></th> </tr> <tr> <th>Rezultaty projektu/przedsięwzięcia</th> <th colspan="6"></th> </tr> <tr> <th>Przewidywane lata rozpoczęcia i zakończenia realizacji projektu/przedsięwzięcia</th> <th colspan="6"></th> </tr> <tr> <th rowspan="2">Przewidywane źródła finansowania projektu/przedsięwzięcia <small>(Proszę rozbić kwotę z pozycji „Wartość szacunkowa” na poszczególne źródła.</small></th> <th>wkład własny JST</th> <th>pozostały krajowy wkład publiczny (np. środki NFOŚiGW)</th> <th>środki unijne</th> <th>pożyczki, kredyty</th> <th>środki prywatne</th> <th>Inne źródła finansowania (wpisać jakie i podać kwotę)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> </td> <td> </td> <td> </td> <td> </td> <td> </td> <td> </td> <td> </td> </tr> </tbody> </table>		Produkty projektu/przedsięwzięcia							Rezultaty projektu/przedsięwzięcia							Przewidywane lata rozpoczęcia i zakończenia realizacji projektu/przedsięwzięcia							Przewidywane źródła finansowania projektu/przedsięwzięcia <small>(Proszę rozbić kwotę z pozycji „Wartość szacunkowa” na poszczególne źródła.</small>	wkład własny JST	pozostały krajowy wkład publiczny (np. środki NFOŚiGW)	środki unijne	pożyczki, kredyty	środki prywatne	Inne źródła finansowania (wpisać jakie i podać kwotę)							
Produkty projektu/przedsięwzięcia																																				
Rezultaty projektu/przedsięwzięcia																																				
Przewidywane lata rozpoczęcia i zakończenia realizacji projektu/przedsięwzięcia																																				
Przewidywane źródła finansowania projektu/przedsięwzięcia <small>(Proszę rozbić kwotę z pozycji „Wartość szacunkowa” na poszczególne źródła.</small>	wkład własny JST	pozostały krajowy wkład publiczny (np. środki NFOŚiGW)	środki unijne	pożyczki, kredyty	środki prywatne	Inne źródła finansowania (wpisać jakie i podać kwotę)																														

Źródło: strona internetowa Urzędu Miasta Konina (konin.eu) – [Karta-projektuprzedgminny-program-rewitalizacji.1.pdf](#) (data dostępu: 17.11.2022).

Zawartość formularza karty przedsięwzięcia, za pomocą której zbierane są pomysły na projekty, determinuje kształt i poziom szczegółowości kwestionariusza, który będzie użyty do zbierania danych o stopniu ich realizacji.

W zapisach GPR zaleca się uwzględnienie nie tylko wzoru formularza **karty do monitorowania projektów**, ale również opis procedury zbierania danych z użyciem tego kwestionariusza.

Dobłą praktykę w zakresie monitorowania wypracowało miasto Chorzów. Na etapie tworzenia programu rewitalizacji nie określono wzoru formularza monitoringowego projektów, jednak sama procedura wraz z kwestionariuszem została ujęta w Zarządzeniu Prezydenta Miasta Chorzów powołującym Zespół Rewitalizacji Miasta Chorzów. Do zadań zespołu należy m.in.:

- monitorowanie przebiegu oraz ocena efektywności i skuteczności realizacji projektów rewitalizacyjnych,
- sporządzanie raportów okresowych oraz raportu końcowego z realizacji programu rewitalizacji,
- inicjowanie zmiany lokalnego programu rewitalizacji,
- przygotowywanie projektów aktualizacji lokalnego programu rewitalizacji²⁹.

²⁹ Zarządzenie nr OR.87. 2018 Prezydenta Miasta Chorzów z dnia 7 września 2018 roku w sprawie powołania Zespołu Rewitalizacji Miasta Chorzów.

Jako narzędzie służące do monitorowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych przyjęto „Kartę monitorującą przedsięwzięcia rewitalizacyjne na terenie miasta Chorzowa”, która stanowiła załącznik do niniejszego zarządzenia.

Rysunek 2. Karta monitorująca przedsięwzięcia w procesie rewitalizacji Chorzowa

KARTA MONITORUJĄCA przedsięwzięcia rewitalizacyjne wpisane do Lokalnego Programu Rewitalizacji Chorzów 2023 za okres oddo	
Nazwa jednostki/podmiotu:	
Nazwa przedsięwzięcia/projektu:	
Okres realizacji przedsięwzięcia/projektu:	
Opis:	
Cele:	
Stopień zaawansowania realizacji przedsięwzięcia/projektu :	<input type="checkbox"/> nie planuje się realizacji projektu do końca okresu sprawozdawczego ; <input type="checkbox"/> projekt zostanie zrealizowany do końca okresu sprawozdawczego; <input type="checkbox"/> projekt jest w trakcie realizacji; <input type="checkbox"/> został zrealizowany wroku : <small>(skróty opis zrealizowanych działań : )</small> <input type="checkbox"/> odstąpiono od realizacji projektu : (powód odstąpienia :)
Podjęte działania/zakres wykonanych prac :	
Wartość przedsięwzięcia/projektu oraz źródła finansowania :	
Wysokość wydatkowych środków na realizację przedsięwzięcia/projektu poniesionych od początku realizacji do końca okresu sprawozdawczego :	
Wskaźniki wynikające z Lokalnego Programu Rewitalizacji Chorzowa 2023	
jakie zostały osiągnięte zgodnie z celami przedsięwzięcia/projektu: ZMIANY , w zakresie :	
Nazwy przedsięwzięcia /projektu	<input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> tak, nowa / zaktualizowana nazwa
Zakresu rzeczowego :	<input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> tak, zaktualizowany zakres
Lokalizacji przedsięwzięcia /projektu	<input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> tak, zaktualizowana lokalizacja
Okresu realizacji :	<input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> tak, zaktualizowany okres realizacji
Budżetu projektu :	<input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> tak, zaktualizowany budżet projektu ; ogółem środki własne środki zewnętrzne
Dodatkowe informacje:	
Dane teleadresowe : nazwa , adres, osoba do kontaktu, tel./email	

Źródło: Zarządzenie nr OR. 187. 2018 Prezydenta Miasta Chorzów z dnia 7 września 2018 roku w sprawie powołania Zespołu Rewitalizacji Miasta Chorzów.

Z użyciem kart do monitorowania zbierane są detaliczne informacje o stanie zaawansowania ujętych w GPR projektach.

Na potrzeby przygotowania raportu z oceny stopnia realizacji GPR zaleca się przedstawienie tych informacji w formie zagregowanej, szacując całościowy zakres zrealizowanych działań w obrębie poszczególnych celów programu rewitalizacji. Poniżej przedstawiono przykładową zawartość **macierzy podsumowującej całościowy stopień realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych** – w podziale na cele GPR.

Tabela 8. Przykładowa macierz do szacowania stopnia realizacji przedsięwzięć podstawowych w podziale na cele GPR

Cele GPR	Liczba zaplanowanych projektów w szt.	Liczba projektów zrealizowanych w szt.	Liczba projektów w trakcie realizacji w szt.	Liczba projektów niezrealizowanych w szt.	Stopień realizacji celów GPR w % [(3+4)/2]*100%
1	2	3	4	5	6
Cel 1					
Cel 2					
Cel 3					
Cel 4					

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 9. Przykładowa macierz do szacowania stopnia realizacji przedsięwzięć podstawowych w podziale na cele GPR

Cele GPR	Wartość zaplanowanych projektów w zł	Nakłady poniesione na realizację projektów w zł	Stopień realizacji celów GPR w % (3/2)*100%
1	2	3	6
Cel 1			
Cel 2			
Cel 3			
Cel 4			

Źródło: opracowanie własne.

Analogiczną macierz można zbudować również z użyciem katalogu wskaźników produktu i rezultatu, użytych w kartach informacyjnych o przedsięwzięciach podstawowych, które zbiera się na etapie tworzenia GPR.

Tabela 10. Przykładowa macierz zbiorcza do szacowania stopnia realizacji przedsięwzięć podstawowych w podziale na cele GPR

Nazwa projektu	Status projektu (zrealizowany/ w trakcie realizacji/nierrealizowany)	Rok rozpoczęcia projektu	Rok zakończenia projektu	Całkowita szacunkowa wartość projektu	Poniesione nakłady finansowe do roku ...	Źródła finansowania	Wskaźnik produktu/rezultatu		
							Wartość bazowa wskaźnika	Wartość wskaźnika w roku ...	Docelowa wartość wskaźnika
Cel 1.									
Cel 2.									

Źródło: opracowanie własne.

Obydwu poziomom monitorowania GPR towarzyszy harmonogram, który może pełnić różne role:

- **harmonogramu rzeczowo-finansowego** używanego do zarządzania stanem realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych,
- **ramowego harmonogramu realizacji programu** używanego do całościowego zarządzania procedurami GPR.

Rysunek 3. Przykłady harmonogramów wdrażania GPR

NR	NAZWA PRZEDSIĘWZIĘCIA (PROJEKTU)	LATA REALIZACJI					
		2017	2018	2019	2020	2021	2022
PRZEDSIĘWZIĘCIA PODSTAWOWE							
1	Rewitalizacja centrum miasta - "Rynek OD -NOWA"		■	■	■		
2	Rewitalizacja centrum miasta - "Cieszymy oczy – estetyzacja kamienicy"			■	■	■	
3	Rewaloryzacja Plant Salinarnych		■	■	■		
4	Przedszkole Równych Szans - zmniejszenie różnic w dostępie do edukacji przedszkolnej na obszarze rewitalizacji w Gminie Miasta Bochnia	■	■				
5	Wirydarz - rewitalizacja dziedzina Muzeum im. Stanisława Fischera	■	■	■			
6	Modernizacja budynku Miejskiego Domu Kultury w Bochni		■	■			
7	Integracja społeczna i aktywizacja Bochnian poprzez kulturę			■	■	■	
8	"Muzyczna Altana"	■					
9	Ożywienie gospodarcze północnej pierzei bocheńskiego rynku poprzez dostosowanie infrastruktury budynku handlowo-usługowego dla potrzeb mieszkańców i turystów		■	■	■		

L.p.	Etapy i rodzaje działań	201
1.	Uchwalenie GPR przez Radę Miejską	
2.	Powołanie Komitetu Rewitalizacji	
3.	Wprowadzenie zaplanowanych działań do Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Zakopane	
4.	Posiedzenia Komitetu Rewitalizacyjnego (co najmniej dwa w roku)	
5.	Akcja informacyjno-edukacyjno-promocyjna GPR	
6.	Realizacja działań aktywizujących i przygotowujących interesariuszy do dalszych działań	
7.	Monitoring	
9.	Przygotowanie działań w tym w ramach RPO Województwa Małopolskiego 2014-2020	
10.	Realizacja działań rewitalizacyjnych w tym w ramach RPO Województwa Małopolskiego 2014-2020	
11.	Ewaluacja - ocena aktualności i stopnia realizacji Gminnego Programu Rewitalizacji	
12.	Podsumowanie działań realizowanych w perspektywie 2014-2020 wraz z publiczną debatą	
13.	Przygotowanie Urzędu Miejskiego oraz pozostałych interesariuszy do działań rewitalizacyjnych w ramach kolejnej perspektywy UE	

Źródło: Gminny Program Rewitalizacji Miasta Bochnia na lata 2017-2026³⁰/ GPR dla miasta Zakopane na lata 2016-2023³¹.

Harmonogram rzeczowo-finansowy informuje, jakie nakłady trzeba ponieść w związku z realizacją projektów w poszczególnych latach obowiązywania GPR. Z harmonogramu tego wynika również, w jakim okresie planowana jest realizacja poszczególnych przedsięwzięć. Porównując informacje zawarte w kartach do monitorowania projektów z harmonogramem rzeczowo-finansowym na temat rzeczywistego okresu realizacji zadań i poniesionych kosztów, można uzyskać informacje na temat terminowości realizacji poszczególnych przedsięwzięć lub opóźnień we wdrażaniu procesu rewitalizacji. Stwierdzone w efekcie tej analizy odstępstwa od zakładanych planów wymagają podjęcia działań naprawczych – np. dostosowania harmonogramu do stanu faktycznego, włączenia dodatkowych zadań dla zwiększenia intensywności realizacji poszczególnych celów czy wymiany nieskutecznych przedsięwzięć.

Drugi rodzaj ramowego harmonogramu służy całościowemu zarządzaniu procedurami związanymi z obsługą GPR. W tym przypadku koordynacji podlega formalna strona wdrażania programu, która może dotyczyć m.in. działalności Komitetu Rewitalizacji, działań partycypacyjnych na etapie realizacji procesu czy procedur monitoringowych i ewaluacyjnych. Z użyciem ramowego harmonogramu gminy zarządzają cyklami monitoringowymi GPR

³⁰ Gminny Program Rewitalizacji Miasta Bochnia na lata 2017-2026 przyjęty uchwałą nr XXXIII/289/17 Rady Miasta Bochnia z dnia 27 kwietnia 2017 roku.

³¹ Gminny Program Rewitalizacji dla Miasta Zakopane na lata 2016-2023 przyjęty uchwałą nr XXXIV/523/2017 Rady Miasta Zakopane z dnia 18 maja 2017 roku, s. 147.

w powiązaniu z aktywnością (częstotliwością spotkań) Komitetu Rewitalizacji lub z zaplanowanymi formami włączenia mieszkańców na etapie oceny procesu.

W zależności od rodzaju ujętego w GPR harmonogramu będzie on pełnił w monitorowaniu inną rolę – koordynującą proces wdrażania przedsięwzięć lub procedury związane z obsługą cykli monitoringowych.

Zebrane dane dotyczące stopnia realizacji przedsięwzięć należy na kolejnym etapie badania monitoringowego zestawzić z informacją o osiągniętych całkowitych rezultatach polityki rewitalizacyjnej. Z założenia bowiem podjęte działania (tj. wdrożone projekty) powinny skutkować złagodzeniem zjawisk kryzysowych obszaru rewitalizacji. W procesie monitorowania oczekuje się więc potwierdzenia zmniejszenia skali negatywnych czynników, które wytypowano na potrzeby kontroli procesu. Proces wyboru wskaźników, opisujących natężenie problemów obszaru rewitalizacji, odbywa się na etapie tworzenia GPR. Ocena stopnia realizacji celów procesu rewitalizacji wymaga ich wcześniejszego opomiarowania, czyli ilościowego opisanie właściwych wskaźników.

W podręczniku pt. „Monitorowanie procesów rozwoju na poziomie wewnątrzmijskim” wyróżniono trzy rodzaje wskaźników ze względu na ich budowę – tj. wskaźniki proste, złożone i syntetyczne.

Tabela 11. Rodzaje wskaźników/ przykładowy sposób obliczenia

Wskaźnik	Charakterystyka wskaźnika	Nazewnictwo
Prosty	<ul style="list-style-type: none"> • oparty na jednej zmiennej, • odzwierciedla liczbę zdarzeń, • diagnozuje występowanie zjawiska; 	liczba, ilość, wartość, relacja
Złożony	<ul style="list-style-type: none"> • oparty na co najmniej dwóch zmiennych, • stanowi relacje pomiędzy zmiennymi, • mnożony przez stałe (np. odsetek), • mierzy natężenie zjawiska; 	odsetek, udział
Syntetyczny	<ul style="list-style-type: none"> • łączy co najmniej dwa wskaźniki proste lub złożone, • nie obrazuje zjawiska, a problem w ujęciu całościowym. 	współczynnik, indeks

Źródło: A. Jadach-Sepiolo, K. Spadło, A. Kułaczowska (red.), dz. cyt., s. 27- 28.

W procesach monitorowania najczęściej używa się wskaźników prostych (np. liczba osób bezrobotnych na 100 mieszkańców) lub złożonych (np. udział nowo rejestrowanych przedsiębiorstw do wyrejestrowanych z CEIDG). Natomiast wskaźniki syntetyczne ze względu na ich skomplikowaną strukturę nie są często wykorzystywane do tego celu.

Kluczową zasadą monitorowania jest ciągłość tego procesu i powtarzalność stosowanych metod badawczych. Rewitalizacja, będąc polityką długoterminową, jest wrażliwa na zmiany zarządcze, które mogą zaburzyć lub przerwać czynności kontrolne. Dlatego konieczne jest budowanie pamięci instytucjonalnej związanej z praktyką monitorowania, obejmującą przede wszystkim zasady wyliczania wskaźników oraz sposób agregowania i analizy danych. Aby zabezpieczyć ciągłość monitorowania rewitalizacji, warto opracowywać **metryczki wskaźników**, ułatwiających kontrolę procesu³².

Tabela 12. Wzór metryczki wskaźnika do monitorowania

Nazwa wskaźnika		
Definicja		
Sposób wyliczenia wskaźnika		
Źródło danych	na potrzeby analizy zróżnicowania wewnątrzgminnego (dane wg punktów adresowych/ulic)	
	na potrzeby analizy ogólnogminnej (dane dla jednostki terytorialnej)	
Częstotliwość pomiaru		
Interpretacja		
Uwagi		

Źródło: A. Jadach-Sepiolo, K. Spadło, A. Kułaczkowska (red.), dz. cyt., s. 28.

Zastosowanie metryczek umożliwia uporządkowanie wiedzy na temat wskaźników używanych do czynności pomiarowych.

Należy zwrócić uwagę na prawidłowe **nazewnictwo wskaźników** zgodnie z zasadami opracowanymi przez GUS w ramach prac na systemem Strateg.

„W systemach monitorowania na szczeblu gminnym należy stosować terminy używane w statystkach publicznych”.

³² K. Spadło, *Skuteczność procesów rewitalizacji w Polsce – doświadczenie czy wyzwanie?*, „Urban Development Issues”, 71/2021, s. 9-10.

„Słowo rozpoczynające nazwę wskaźnika powinno wskazywać na jego budowę (liczba, ilość, wartość, odsetek, udział, relacja, indeks itp)”³³.

Przykład:

Standardowa nazwa wskaźnika → Liczba podmiotów gospodarki narodowej na 1000 mieszkańców

Nazwa wskaźnika w dokumencie → Liczba podmiotów gospodarczych na 1000 osób

Poprawnie nazwany wskaźnik wskazuje najczęściej na metodę jego wyliczenia.

W monitorowaniu rewitalizacji należy wyliczać wartości wskaźników nie tylko dla obszaru interwencji, ale również dla całej gminy. Pozwala to na dokładniejszą obserwację zachodzących zmian i potencjalnych relacji między otoczeniem zewnętrznym a procesem rewitalizacji. Używane źródła danych w badaniach monitoringowych powinny więc umożliwiać wyliczenie wskaźników nie tylko dla obszaru rewitalizacji, ale również ich wartości referencyjnej dla całej gminy.

W podręczniku pt. „Monitorowanie procesów rozwoju na poziomie wewnętrznym” wskazano na możliwe **źródła danych** pozyskiwanych na potrzeby monitorowania procesów rewitalizacji. W tym celu gmina pozyskuje:

- dane wewnętrzne – pochodzące z rejestrów prowadzonych przez urzędy gminy i gminne jednostki organizacyjne,
- dane zewnętrzne – pochodzące z rejestrów prowadzonych przez samorządy wyższego szczebla (powiatowy, wojewódzki) oraz ich jednostki organizacyjne³⁴.

Tabela 13. Przykładowy katalog wybranych źródeł danych możliwych do wykorzystania w procesach monitorowania programów rewitalizacji (rejestry publiczne prowadzone na szczeblu gminnym)

Nazwa rejestru/ewidencji	Operator rejestru /ewidencji	Zakres danych niezbędnych do pozyskania na potrzeby monitorowania
Rejestr mieszkańców	komórka ds. ewidencji ludności	liczba mieszkańców zameldowanych na pobyt stały i czasowy, liczba osób w wieku poprodukcyjnym/produkcyjnym/ przedprodukcyjnym

³³ A. Jadach-Sepiolo, K. Spadło, A. Kułaczowska (red.), s. 27.

³⁴ Tamże, s. 39-47.

Ewidencja stowarzyszeń zwykłych Ewidencja stowarzyszeń kultury fizycznej i klubów sportowych nieprowadzących działalności gospodarczej Ewidencja uczniowskich klubów sportowych	komórka ds. obywatelskich	liczba stowarzyszeń zwykłych/stowarzyszeń kultury fizycznej i klubów sportowych/ uczniowskich klubów sportowych w jednostce odniesienia
Rejestr wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych	komórka ds. obywatelskich	liczba wydanych zezwoleń w jednostce odniesienia
Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej	komórka ds. obsługi przedsiębiorców	liczba zarejestrowanych przedsiębiorstw w jednostce odniesienia, liczba nowych wpisów / wykreśleń z ewidencji działalności gospodarczej w jednostce odniesienia
Ewidencja podatkowa nieruchomości	komórka ds. podatków bezpośrednich	wartość naliczonego podatku od nieruchomości z tyt. działalności gospodarczej w jednostce odniesienia
Ewidencja dróg	komórka ds. zarządu drogami publicznymi	liczba przystanków komunikacji zbiorowej w jednostce odniesienia, długość dróg publicznych wg stanu technicznego w jednostce odniesienia
Baza azbestowa	komórka ds. ochrony środowiska	masa wyrobów zawierających azbest zinwentaryzowanych w jednostce odniesienia

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Jadach-Sepiolo, K. Spadło, A. Kułaczowska (red.), dz. cyt., s. 48-49.

Zgodnie z art. 3 ust. 3 oraz 4 ust. 2 u.o.r. na etapie zbierania danych na potrzeby planowania lub monitorowania rewitalizacji podmioty publiczne na szczeblu powiatowym, wojewódzkim czy centralnym nie mogą ograniczyć gminie dostępu do posiadanych zbiorów informacji.

Art. 3 ust. 3 u.o.r.

Realizując zadania [...], gmina współpracuje z powiatem, województwem, administracją rządową oraz innymi podmiotami realizującymi na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa.

Art. 4 ust. 2 u.o.r.

Podmioty, o których mowa w art. 4 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej, gromadzące i przetwarzające dane inne niż dane osobowe w zakresie niezbędnym do opracowania diagnoz [...] niezwłocznie udostępniają te dane właściwemu wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta na zasadach określonych w tej ustawie.

W metryczce w polu „**interpretacja**” powinny zostać zawarte informacje ułatwiające analizę wskaźnika (np. wzrost lub spadek jego wartości)³⁵.

Przykład interpretacji wskaźnika

Wskaźnik: Liczba zarejestrowanych długotrwale bezrobotnych na 1000 mieszkańców.

Interpretacja wskaźnika: Spadek wartości wskaźnika oznacza, że natężenie problemu bezrobocia jest mniejsze. Na wartość wskaźnika znaczący wpływ oprócz działań podejmowanych w ramach programu ma sytuacja makroekonomiczna i demograficzna.

Przykładowo wypełnione metryczki wskaźników głównych stanowią [załącznik nr 2](#) do podręcznika „Monitorowanie procesów rozwoju na poziomie wewnętrznym”, dostępnego pod adresem <https://irmir.pl/monitoring-rozwoju-lokalnego>.

Najważniejszym narzędziem umożliwiającym pomiar **stopnia realizacji celów programu jest macierz monitorująca realizację celów GPR**. Stanowi ona najważniejszy element systemu monitorowania opartego na rezultatach. Czynności kontrolne z użyciem wskaźników ujawnionych w tej macierzy w zasadzie sprowadzają się do analizy porównawczej zmian ich wartości: w roku bazowym, w relacji do roku docelowego oraz roku, w którym dokonuje się pomiarów.

Do analizy porównawczej zmian wartości wskaźników dla obszaru rewitalizacji zaleca się włączenie wartości dla całej gminy.

Dobrym przykładem ilustrującym dwustopniowe podejście do monitorowania stopnia realizacji GPR jest miasto Grajewo. Ocena stanu realizacji celów w tym programie przebiega dwustopniowo:

- I poziom monitorowania – ocena stopnia realizacji celów programów uwzględnia efekty wdrażanych projektów rewitalizacyjnych. Uwzględnia się wartości wskaźników

³⁵ Tamże, s. 36.

produktu i rezultatu, przypisane do poszczególnych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, w układzie siatki celów GPR.

Rysunek 4. Wskaźniki realizacji projektów w odniesieniu do celów GPR Miasta Grajewo

Wskaźnik	Wartość w roku bazowym	Wartość w roku docelowym (2027)
Cel 1. Aktywne zintegrowane społeczeństwo, działające na rzecz społeczności obszaru rewitalizacji.		
Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie	0	250
Liczba przebudowanych obiektów, w których realizowane są usługi aktywizacji społeczno-zawodowej	0	1
Cel 2. Zmniejszona skala negatywnych zjawisk społecznych na obszarze rewitalizacji oraz zwiększona spójność społeczna.		
Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie	0	225
Liczba wspartych w programie miejsc świadczenia usług społecznych istniejących po zakończeniu projektu	0	1
Cel 3. Zwiększona aktywność gospodarcza obszaru rewitalizacji oraz przedsiębiorczość mieszkańców obszaru rewitalizacji.		
Powierzchnia obszarów objętych rewitalizacją – w ha	0	0,1
Liczba przedsiębiorstw ulokowanych na zrewitalizowanych obszarach – w szt.	0	10
Cel 4. Atrakcyjne i dopasowane do różnych grup użytkowników przestrzenie publiczne obszaru rewitalizacji oraz funkcjonalna, bezpieczna i estetyczna przestrzeń miejska.		
Powierzchnia obszarów objętych rewitalizacją – w ha	0	8,75
Liczba wspartych obiektów infrastruktury zlokalizowanych na rewitalizowanych obszarach – w szt.	0	4
Cel 5. Aktywne instytucje i mieszkańcy obszaru rewitalizacji.		
Liczba wybudowanych/przebudowanych obiektów, w których realizowane są usługi aktywizacji społeczno-zawodowej – w szt.	0	1
Liczba instytucji kultury objętych wsparciem – w szt.	0	1
Liczba wspartych obiektów infrastruktury zlokalizowanych na rewitalizowanych obszarach	0	2
Cel 6. Poprawiona jakość przestrzeni mieszkaniowej na obszarze rewitalizacji.		
Liczba zmodernizowanych energetycznie budynków – w szt.	0	13

Źródło: Gminny Program Rewitalizacji Miasta Grajewo na lata 2017-2027³⁶.

- II poziom monitorowania – ocena stopnia realizacji celów GPR jest dokonywana za pomocą analizy zmian stanu zjawisk kryzysowych obszaru rewitalizacji. W badaniu wykorzystuje się wartości wskaźników kryzysowych z tego obszaru, przypisane do poszczególnych celów GPR. Wartość osiągnięta w roku, w którym przeprowadza się pomiar, jest porównywana z założoną wartością wskaźnika w roku docelowym i bazowym.

³⁶ Gminny Program Rewitalizacji Miasta Grajewo na lata 2017-2027 przyjęty uchwałą nr XLVIII/370/18 Rady Miasta Grajewo z dnia 9 marca 2018 roku, s. 176.

Rysunek 5. Wskaźniki monitorowania realizacji celów GPR Miasta Grajewo

Wskaźnik	Wartość w 2015 r.	Oczekiwana zmiana w 2027 roku
Cel 1. Aktywne zintegrowane społeczeństwo, działające na rzecz społeczności obszaru rewitalizacji.		
Udział bezrobotnych na 100 osób w wieku produkcyjnym.	21,27	19,0
Liczba korzystających z pomocy społecznej ze względu na ubóstwo na 100 mieszkańców.	8,64	7,50
Cel 2. Zmniejszona skala negatywnych zjawisk społecznych na obszarze rewitalizacji oraz zwiększona spójność społeczna.		
Liczba korzystających z pomocy społecznej ze względu na alkoholizm na 100 mieszkańców.	1,07	0,95
Liczba przestępstw ogółem na 100 mieszkańców.	0,83	0,75
Cel 3. Zwiększona aktywność gospodarcza obszaru rewitalizacji oraz przedsiębiorczość mieszkańców obszaru rewitalizacji.		
Podmioty gospodarcze prowadzone przez osoby fizyczne w 2015 roku na 100 mieszkańców.	8,77	9,50
Cel 4. Atrakcyjne i dopasowane do różnych grup użytkowników przestrzenie publiczne obszaru rewitalizacji oraz funkcjonalna, bezpieczna i estetyczna przestrzeń miejska.		
Odsetek mieszkańców bez dostępu do sieci ciepłowniczej.	47,87%	30,0%
Odsetek mieszkańców, których dotyczy problem złego stanu infrastruktury kanalizacyjnej lub jej braku.	30,59%	10,00%
Cel 5. Aktywne instytucje i mieszkańcy obszaru rewitalizacji.		
Udział bezrobotnych na 100 osób w wieku produkcyjnym.	21,27	19,0
Cel 6. Poprawiona jakość przestrzeni mieszkaniowej na obszarze rewitalizacji.		
Liczba budynków komunalnych o złym stanie na 100 mieszkańców.	0,81	0,50

Źródło: Gminny Program Rewitalizacji Miasta Grajewo na lata 2017-2027³⁷.

Tak zbudowany system monitorowania jest w stanie wychwycić zmiany stanu negatywnych zjawisk, jakie zachodzą na obszarze rewitalizacji pod wpływem realizowanych przedsięwzięć. Warunkiem funkcjonowania tej relacji (między wdrażanymi projektami a wskaźnikami ilustrującymi zjawiska kryzysowe) jest trafnie opracowany system monitorowania, skoncentrowany na specyfice interwencji wynikającej z GPR.

Modelową analizę trafności założeń monitoringowych pod kątem logiki procesu rewitalizacji przeprowadzili autorzy Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Włocławka na lata 2018-2028.

Dobra praktyka – System monitorowania GPR Włocławka

Na potrzeby monitorowania Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Włocławek został zaplanowany system stałej obserwacji i kontroli, który ma na celu sprawdzanie, czy następuje zmniejszenie problemów będących podstawą wyznaczenia obszaru rewitalizacji. W związku z tym system monitorowania GPR obejmuje analizę postępu rzeczowego

³⁷ Tamże, s. 178.

i finansowego poszczególnych przedsięwzięć oraz analizę stopnia realizacji celów z użyciem wskaźników, które służyły wyznaczeniu obszaru rewitalizacji.

System monitorowania rewitalizacji Włocławka obejmuje więc dwa poziomy:

- monitorowanie przedsięwzięć, które polega na śledzeniu, rejestrowaniu i raportowaniu postępów w realizacji poszczególnych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, realizowany przez operatorów odpowiedzialnych za poszczególne zadania, którzy przedkładają raporty z ich realizacji w układzie półrocznym do Biura Rewitalizacji;
- monitorowanie zmian stanu obszaru rewitalizacji, które polega na agregowaniu wartości wskaźników ilustrujących stan zjawisk kryzysowych, za które odpowiedzialne jest Biuro Rewitalizacji; zmiany stanu negatywnych czynników z obszaru rewitalizacji są wynikiem realizacji przedsięwzięć ujętych w GPR na liście podstawowej.

Sprawozdanie roczne z realizacji programu zawiera:

- część I – informacje na temat postępu rzeczowego i finansowego poszczególnych przedsięwzięć,
- część II - analizę realizacji celów GPR poprzez wskaźniki.

Część I jest sporządzana w oparciu o raporty półroczne z monitoringu operatorów przedsięwzięć i zawiera zestawienie z realizacji zadań obejmujące m.in. opis zrealizowanych etapów, opis ewentualnych problemów i opóźnień w realizacji etapów, propozycje naprawcze, planowane działania na następny rok.

Część II opiera się na analizie zmian kluczowych wskaźników wykorzystanych do przeprowadzenia diagnozy służącej wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji.

Wskaźniki monitorowania GPR odzwierciedlają najtrudniejsze zjawiska społeczne i pozaspołeczne zidentyfikowane na obszarze rewitalizacji Włocławka. Zmiany zachodzące na obszarze interwencji są odzwierciedlone za pomocą wskaźników ujętych w podziale na cele główne GPR, z szacunkiem wartości początkowej, docelowej i bieżącej. Zmiany na obszarze rewitalizacji będą obserwowane przez pryzmat zmieniających się uwarunkowań społeczno-gospodarczych w mieście.

Źródło: na podstawie Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Włocławka na lata 2018-2028, s. 122-123³⁸.

³⁸ Gminny Program Rewitalizacji Miasta Włocławka na lata 2018-2028 przyjęty uchwałą nr XLVI/91/2018 Rady Miasta Włocławek z dnia 17 lipca 2018 roku.

5. Wpływ systemów monitorowania GPR na modele zarządzania procesem rewitalizacji

System prowadzenia rewitalizacji w Polsce (Wytyczne i u.o.r.) nie narzucał gminom określonego modelu zarządzania tą polityką. 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”. System zarządzania rewitalizacją powinien być spójny z ogólnym systemem zarządzania gminą i zostać uwzględniony w jej istniejącej strukturze organizacyjnej.

Wymagania procesu rewitalizacji wpływają więc na konieczność stworzenia wielofunkcyjnego modelu zarządzania, opartego na potencjale kluczowych realizatorów polityk publicznych oraz przedsięwzięć – przeznaczonych dla obszaru rewitalizacji. W modelu tym kluczowe jest zabezpieczenie:

- możliwości podejmowania decyzji strategicznych wobec procesu (np. w interdyscyplinarnych zespołach ds. rewitalizacji należy uwzględnić udział przedstawicieli wyższego kierownictwa, zatwierdzających na bieżąco jego ustalenia),
- współpracy z różnymi podmiotami i instytucjami – realizacji zasady partnerstwa i włączenia społecznego, wymaganej przez Wytyczne i umożliwiającej realny wpływ interesariuszy za zarządzanie procesem,
- czytelnych zasad funkcjonowania modelu (zakresy odpowiedzialności, formy pracy, perspektywa funkcjonowania),
- spójności procedur z obowiązującymi w gminie³⁹.

Z ekspertyzy pn. „**Model funkcjonowania instytucji inżyniera rewitalizacji oraz wskazanie możliwości jego wdrożenia w gminach województwa śląskiego**”⁴⁰ wynika, że najbardziej popularnym w gminach śląskich modelem zarządzania procesem rewitalizacji są zespoły zadaniowe, powoływane najczęściej w gminach miejskich i miastach na prawach powiatu. Zespoły te odpowiedzialne są m.in. za:

- koordynowanie, wdrażanie i nadzór nad działaniami,
- współpracę z urzędem miasta, interesariuszami i instytucjami zewnętrznymi,
- organizację konsultacji społecznych,
- współpracę przy sporządzaniu dokumentacji projektowych,
- opiniowanie dokumentacji projektowych,
- monitoring i ewaluację,
- promocję programu.

³⁹ K. Spadło, A. Jadach-Sepiolo A. (red.), dz. cyt., s. 69.

⁴⁰ A. Jadach-Sepiolo, *Model funkcjonowania instytucji inżyniera rewitalizacji oraz wskazanie możliwości jego wdrożenia w gminach województwa śląskiego*, IRMiR, Warszawa–Kraków 2021, s. 39.

Innym rozwiązaniem stosowanym przez gminy miejskie jest wyznaczenie w regulaminie organizacyjnym gminy wydziału/referatu odpowiedzialnego za prowadzenie rewitalizacji, wspieranego przez zespół zadaniowy. Analiza zapisów PR i regulaminów organizacyjnych wykazała jednak, że nie wszystkie zadania z zakresu rewitalizacji zostały przyporządkowane odpowiednim komórkom organizacyjnym gminy. Regulaminy organizacyjne gmin miejskich i miejsko-wiejskich w wielu przypadkach nie zawierają żadnych informacji lub wyłącznie informacje szczątkowe⁴¹.

Wybrane na potrzeby opracowania niniejszej publikacji 20 PR z terenu województwa śląskiego były więc dodatkowo weryfikowane pod kątem zidentyfikowanych procedur przeznaczonych dla monitoringu oraz podmiotów/komórek odpowiedzialnych za realizację procesów monitorowania. Praktycznie we wszystkich programach (95%) wskazano jednostkę odpowiedzialną za monitorowanie. Jednak w odniesieniu do tych zapisów zidentyfikowano nieścisłości mające wpływ na skuteczne prowadzenie oceny procesu rewitalizacji. Najczęstszym błędem wśród gmin z GPR było wskazanie Komitetu Rewitalizacji jako jednostki odpowiedzialnej za monitorowanie programu. Należy podkreślić, że Komitet Rewitalizacji jest ciałem opiniodawczo-doradczym i jest jak zaangażowany w proces monitorowania, ale w roli jednostki akceptującej ustalenia raportów, nie zaś jako podmiot odpowiedzialny za ich tworzenie. Do innych, zdecydowanie rzadszych błędów zaobserwowanych w PR należą:

- wskazanie „wydziału merytorycznego” bez podania konkretnej nazwy jednostki ani opisanie, czy wydział ten zostanie specjalnie powołany i z jakich pracowników będzie się składał,
- opisanie procesu zarządzania wraz z zadania wynikającymi z tej czynności bez precyzyjnego wskazania jednostki odpowiedzialnej za te zadania.

Ogólne określanie zakresów odpowiedzialności za realizację procesu rewitalizacji i za jego monitorowanie ogranicza jego skuteczność na poziomie operacyjnym.

Powszechna praktyka powierzania zespołom zadaniowym czynności związanych z koordynacją procesem (i jego monitorowaniem) oznacza, że na potrzeby realizacji tej polityki publicznej nie powstają trwałe struktury zarządzania, gwarantujące wysoką skuteczność działań. Tak zaprojektowane modele zarządcze koncentrują się bowiem na realizacji projektów, nie gwarantują jednak trwałości polityki rewitalizacyjnej w gminie. Może to mieć przełożenie na jakość ocen GPR, w których informacje o stopniu realizacji przedsięwzięć będą dominować nad danymi o całościowych rezultatach polityki.

Zarówno określanie zadań zespołu i wchodzących w jego skład komórek urzędu oraz innych jednostek organizacyjnych gminy, jak i aktualizowanie regulaminów organizacyjnych nie było powszechną praktyką w śląskich gminach. Skutkiem tych zaniechań były niejasności dotyczące podziału kompetencji i w konsekwencji pomijanie realizacji żmudnych zadań, np. prowadzenia monitoringu przedsięwzięć rewitalizacyjnych czy realizacji celów programów.

⁴¹ Tamże, s. 39.

W efekcie np. mimo realizacji wielu przedsięwzięć trudno jednoznacznie powiedzieć, jakie skutki przyniosły działania rewitalizacyjne w poszczególnych gminach⁴².

Tymczasem prowadzenie czynności monitoringowych wymaga dyscypliny i uporządkowanej struktury zarządzania procesem, gwarantującej wykonalność działań związanych z pozyskiwaniem i analizą wielu danych na potrzeby oceny procesu. Badanie monitoringowe może być realizowane przez pojedynczego pracownika, ale przy pełnym wsparciu i zaangażowaniu funkcjonującego zespołu zadaniowego, który wspiera etap pozyskiwania pierwotnych danych do raportu. Dostęp do danych, a także umiejętność ich dalszej analizy jest bowiem kluczowym czynnikiem sukcesu w monitoringu. Skuteczność na tym etapie prac gwarantuje również użycie właściwych narzędzi – opisanych w rozdziale nr 4 niniejszej publikacji – gwarantujących zebranie porównywalnej jakości danych, możliwych do szybkiego agregowania.

U.o.r. w odniesieniu do partycypacji społecznej w procesie monitorowania i oceny GPR nakłada obowiązek zaopiniowania programu przez Komitet Rewitalizacji oraz ogłoszenie dokumentu w BIP. Gminy wykorzystują Komitet Rewitalizacji do oceny GPR najczęściej w sposób czysto formalny, zlecając opracowanie opinii dotyczącej raportu z oceny. Nie podejmują natomiast z członkami tego ciała dialogu dotyczącego postrzegania procesu rewitalizacji. Tymczasem potencjał Komitetu Rewitalizacji umożliwia przeprowadzenie dodatkowej oceny jakościowej procesu. Zanim członkom Komitetu zostanie przedłożony do zaopiniowania raport z oceny GPR, warto na wcześniejszym posiedzeniu wywołać dyskusję dotyczącą oceny podejmowanych działań. Dyskusja ta może dotyczyć ustaleń monitorowania procesu, które następnie zostaną ocenione przez Komitet, przykładowo z użyciem następujących pytań badawczych:

1. Oceń w skali od 1 do 5 (gdzie „1” oznacza niedostatecznie, a „5” bardzo dobrze), w jakim stopniu prowadzone działania rewitalizacyjne spełniły oczekiwania mieszkańców?
2. Oceń w skali od 1 do 5 (gdzie „1” oznacza niedostatecznie, a „5” bardzo dobrze) zmiany widoczne w przestrzeni obszaru rewitalizacji.
3. Oceń w skali od 1 do 5 (gdzie „1” oznacza niedostatecznie, a „5” bardzo dobrze), jakość zamieszkania na obszarze rewitalizacji.
4. Oceń w skali od 1 do 5 (gdzie „1” oznacza niedostatecznie, a „5” bardzo dobrze), warunki prowadzenia działalności gospodarczej na obszarze rewitalizacji.
5. Oceń w skali od 1 do 5 (gdzie „1” oznacza niedostatecznie, a „5” bardzo dobrze), poziom aktywności i zaangażowania mieszkańców obszaru rewitalizacji w sprawy lokalne/miasta.

Protokół z posiedzenia Komitetu, na którym odbędzie się dyskusja o jakości procesu, powinien stanowić załącznik do raportu z monitorowania GPR, wzmacniając jakościowy charakter tej oceny.

⁴² Tamże, s. 46.

6. Modelowy raport z oceny aktualności i stopnia realizacji gminnego programu rewitalizacji

Zgodnie z wymogami art. 22 ust. 1 u.o.r. gminy posiadające GPR mają obowiązek sporządzić nie rzadziej niż raz na trzy lata raport z oceny aktualności i stopnia realizacji programu, zgodnie z zasadami systemu monitorowania i oceny określonych w tym dokumencie. W efekcie ustaleń raportu możliwe jest uruchomienie procedury aktualizacji programu lub jego uchylenia w przypadku stwierdzenia osiągnięcia założonych w GPR celów.

Raport wymaga więc od gmin z jednej strony przeglądu ilościowego stanu zaawansowania działań, a z drugiej strony analizy jakościowej skutkującej korektą realizowanej polityki. Poniżej w tabeli oznaczono podział elementów składowych ustawowego raportu pod kątem charakteru realizowanej oceny.

Tabela 14. Elementy oceny jakościowej i ilościowej GPR

Elementy oceny GPR		Ocena jakościowa procesu	Ocena ilościowa procesu
Elementy obligatoryjne	ocena aktualności	X	
	ocena stopnia realizacji (monitoring GPR)		X
Elementy fakultatywne	badanie ewaluacyjne	X	X
	badania ankietowe	X	
	wywiady z interesariuszami	X	

Źródło: opracowanie własne.

Oprócz wymaganego u.o.r. raportu z oceny aktualności i stopnia realizacji GPR gminy często posługują się raportami z badań ewaluacyjnych procesu. Należy jednak pamiętać, że standardowe badanie ewaluacyjne może nie wypełniać wymogu opracowania raportu, o którym mowa w art. 22 ust. u.o.r., z powodu konieczności oceny aktualności GPR, wykraczającej poza ustalenia raportu ewaluacyjnego.

Na potrzeby niniejszego podręcznika analizie poddano zapisy 10 raportów z okresowej oceny aktualności i stopnia realizacji GPR, z czego dwa opracowane przez gminy śląskie (Bytom i Ruda Śląska).

Tabela 15. Raporty z oceny aktualności stopnia realizacji GPR wybrane do analizy

Lp.	Nazwa gminy	Województwo	Rok uchwalenia GPR
1.	Płock	mazowieckie	2016
2.	Wałbrzych	dolnośląskie	2016
3.	Bytom	śląskie	2017
4.	Kalisz	wielkopolskie	2017
5.	Leszno	wielkopolskie	2017
6.	Gdynia	pomorskie	2017
7.	Koszalin	zachodniopomorskie	2017
8.	Tarnów	małopolskie	2017
9.	Ruda Śląska	śląskie	2018
10.	Toruń	kujawsko-pomorskie	2018

Źródło: opracowanie własne.

Przy wyborze raportów z oceny GPR zostały wzięte następujące kryteria:

- ogólna dostępność raportu (publikacja w BIP),
- kompletność raportu zgodny z wymogami art. 22 ust. 1 u.o.r.,
- kompleksowość raportu, odwołującego się do zagadnień z zakresu oceny ilościowej (np. ocena postępów w realizacji projektów/celów procesu) i jakościowej (np. ocena aktualności GPR, ocena wpływu czynników zewnętrznych na proces rewitalizacji, uwzględnienie wyników badania ewaluacyjnego).

Wszystkie poddane badaniu raporty zostały opracowane w miastach na prawach powiatu. Przeprowadzona analiza wykazała, że w 90% z nich uwzględniono informacje dotyczące stanu realizacji przedsięwzięć, natomiast tylko w 10% dane o projektach przedstawiono z użyciem oceny stopnia zaawansowania ich realizacji (planowane do realizacji, w trakcie przygotowania, w trakcie realizacji, zrealizowane). Nie uwzględniono w nich jednak dodatkowych informacji potwierdzających faktyczny stopień ich realizacji, związanych przykładowo z analizą poniesionych kosztów, zrealizowanym zakresem, osiągniętymi wartościami wskaźników.

W większości raportów (70%) uwzględniono informacje na temat oceny postępu w realizacji celów GPR. W celu pogłębienia analizy zweryfikowano również, czy monitorowaniu poddano cele/zjawiska społeczne, gospodarcze, środowiskowe, przestrzenne i techniczne. W 80% przeprowadzono monitorowanie zjawisk zarówno społecznych, jak i gospodarczych, przestrzennych i technicznych, zaś w 50% – z uwzględnieniem zjawisk środowiskowych. Szczegółowe wyniki badania przedstawia poniższa tabela.

Tabela 16. Raporty, w których przedstawiono wyniki monitorowanie celów/zjawisk społecznych, gospodarczych, środowiskowych, przestrzennych i technicznych

Typ gminy	Czy w raporcie uwzględniono informacje dot. oceny postępu w realizacji celów procesu?	Czy w raporcie uwzględniono monitorowanie celów / zjawisk społecznych?	Czy w raporcie uwzględniono monitorowanie celów / zjawisk gospodarczych?	Czy w raporcie uwzględniono monitorowanie celów / zjawisk środowiskowych?	Czy w raporcie uwzględniono monitorowanie celów / zjawisk przestrzennych i technicznych?
Miasto na prawach powiatu	7	8	8	5	8

Źródło: opracowanie własne, n=10.

Kolejnym analizowanym elementem raportu była weryfikacja uwzględnienia wpływu czynników zewnętrznych na prowadzony proces rewitalizacji. Wpływ ten wykazano prawidłowo w 20% raportów, w których ujęto to zagadnienie najczęściej w formie analizy uwarunkowań społeczno-gospodarczych występujących w mieście. W 10% raportów wskazano na istotny wpływ pandemii COVID-19 na stan realizacji projektów i pozyskiwanie informacji zwrotnej odnośnie do stopnia ich realizacji, co miało wpływ na tworzony raport.

W żadnym z raportów nie uwzględniono wyników ewaluacji on-going GPR, zaś jedynie w 30% raportów przeprowadzono ustawową ocenę aktualności programu. Tylko w 40% raportów ujęto rekomendacje dotyczące konieczności wprowadzenia zmian lub aktualizacji GPR, co szczegółowo przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 17. Ocena składowych części raportów

Typ gminy	Czy w raporcie uwzględniono wyniki ewaluacji on-going GPR?	Czy w raporcie przeprowadzono ocenę aktualności GPR spełniającą wymogi art. 22 u.o.r.?	Czy w raporcie ujęto rekomendacje dot. konieczności korekty procesu / aktualizacji GPR?
Miasto na prawach powiatu	0	3	4

Źródło: opracowanie własne, n=10.

Nieoczywista jest ocena sporządzonych raportów pod względem włączenia interesariuszy procesu rewitalizacji do etapu oceny GPR. Jedynie w 30% raportów potwierdzono obecność

interesariuszy, odwołując się do przeprowadzonych badań jakościowych, ankietowych, wywiadów indywidualnych. W 50% raportów jedyną formą włączenia było zaangażowanie podmiotów odpowiedzialnych za realizację przedsięwzięć w przekazanie informacji na temat stopnia ich realizacji oraz Komitetu Rewitalizacji w proces opiniowania raportu⁴³. W 20% raportów nie pojawiły się informacje dotyczące żadnej z form partycypacyjnych.

W efekcie przeprowadzonego badania zwrócono uwagę na anomalie występujące w ocenianych raportach. Należą do nich:

- uwzględnianie w analizie wskaźnikowej mierników dotyczących całego miasta, a nie obszaru rewitalizacji,
- ocena aktualności zapisów GPR przedstawiona jako stopień realizacji przedsięwzięć i celów, nie będąca analizą zapisów programu,
- ocena stopnia osiągnięcia celów GPR ujęta jako stopień zaawansowania realizacji przedsięwzięć w sytuacji, gdzie projekty w GPR realizują więcej niż jeden cel,
- ocena stopnia realizacji celów GPR dokonana jedynie na podstawie odsetka zrealizowanych przedsięwzięć, bez odniesienia do wartości wskaźników monitorowania celów,
- brak opisanego zakresu zrealizowanych lub realizowanych przedsięwzięć oraz brak analizy poniesionych kosztów na wdrażanie projektów,
- brak określenia wartości osiągniętych wskaźników.

Całościowe wyniki analizy 10 raportów dla GPR zostały ujęte w formie załącznika do niniejszej publikacji: Załącznik nr 4 – Analiza raportów z oceny aktualności i stopnia realizacji wybranych GPR.

Poza wymienionymi anomaliami w toku czynności badawczych zidentyfikowano także dobre praktyki, które mogą stanowić wartościowe źródło inspiracji dla gmin nieposiadających dużych doświadczeń związanych z realizacją oceny GPR. Zostały one zaprezentowane w dalszej części publikacji.

⁴³ Włączenie Komitetu Rewitalizacji w opiniowanie raportu z oceny aktualności i stopnia realizacji GPR jest wymagane art. 22 ust. 2 u.o.r.

DOBRA PRAKTYKA – Ocena aktualności i stopnia realizacji GPR Miasta Kalisza⁴⁴

Raport z oceny aktualności i stopnia realizacji GPR Miasta Kalisza jest kompletny pod względem elementów koniecznych do uwzględnienia w procesie oceny programu. W rozdziale 2. „**Monitoring ilościowy**” przedstawiono uwarunkowania procesu rewitalizacji, wskazując wielkość obszaru i liczbę mieszkańców zmieniającą się w ciągu ostatnich lat – w relacji do liczby mieszkańców całego miasta. W podrozdziale poświęconym **poziomowi wdrażania programu** analizie poddano stopień realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, które zobrazowano poprzez:

- status ich realizacji,
- poniesionych kosztów,
- montaż finansowy,
- opis uzyskanych efektów rzeczowych,
- poziom osiągniętych wskaźników rezultatu.

W podrozdziale poświęconym **ramom finansowych wdrażania programu** odniesiono się do struktury finansowania GPR w porównaniu do faktycznego wydatkowania środków na wdrażanie przedsięwzięć.

Kolejno, w podrozdziale „**Poziom realizacji celów i skutków wdrażania programu**” przedstawiono zestawienie wskazujące na stopień osiągnięcia wskaźników monitorowania celów GPR, co zobrazowano, porównując osiągnięte bieżące wartości wskaźników z ich wartościami bazowymi i docelowymi oraz trendem.

Na potrzeby raportu przeprowadzono również ocenę jakościową, której wyniki zaprezentowano w rozdziale 3. „**Monitoring jakościowy**”. Badanie wykonano z uwzględnieniem różnych grup interesariuszy, w tym mieszkańców obszaru rewitalizacji, zarządców i właścicieli nieruchomości, przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedsiębiorców działających na obszarze rewitalizacji. Wyniki badania są fundamentem oceny wartości polityki rewitalizacyjnej w Kaliszu. Wnioski z analizy zaprezentowano na tle wyników, które otrzymano w 2016 roku, co pozwoliło na pokazanie zmiany w postrzeganiu procesu wśród interesariuszy w ciągu ostatnich lat.

W rozdziale 4. „**Ocena aktualności Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Kalisza**” prawidłowo oceniono aktualność zapisów programu. W podrozdziałach od 4.1 do 4.11 przeanalizowano zgodność następujących rozdziałów programu:

- opis powiązań z dokumentami strategicznymi gminy – przeanalizowano aktualność zarówno dokumentów obligatoryjnych (studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego, strategia rozwiązywania problemów społecznych, strategia rozwoju gminy), jak i dokumentów fakultatywnych, z których zapisami wykazywano zgodność na etapie tworzenia GPR;
- diagnoza szczegółowa obszaru rewitalizacji – potwierdzono jej aktualność;

⁴⁴ <https://www.bip.kalisz.pl/ogloszenia/inne/ocena2206.pdf>.

- wizja, cele i kierunki działań – potwierdzono ich aktualność;
- przedsięwzięcia – potwierdzono nieaktualność zapisów w kartach projektów, które wyniknęły z przeprowadzonych badań ilościowych i jakościowych; stwierdzono potrzebę uruchomienia procedury zmiany GPR związaną z koniecznością aktualizacji listy projektów;
- mechanizmy integrowania działań – potwierdzono w części związanej z projektami ich nieaktualność;
- ramy finansowe – zauważono potrzebę aktualizacji programu w zakresie ram finansowych;
- struktura zarządzania – struktury stwierdzono konieczność aktualizacji zapisów GPR;
- system monitorowania i oceny – stwierdzono konieczność zmiany wynikającą z przyjęcia przez Zarząd Województwa Wielkopolskiego zmiany uchwały nr 2718/2016 z dnia 6 października 2016 roku w sprawie przyjęcia Zasad Programowania i Wsparcia Rewitalizacji w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014 – 2020 (WRPO 2014+);
- niezbędne zmiany w Wieloletnim Programie Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Miasta Kalisza na lata 2015-2020 oraz w Uchwale w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Kalisza – stwierdzono konieczność poddania analizie zapisów tego rozdziału wynikających z przyjęcia uchwały nr XII/174/2019 Rady Miasta Kalisza z dnia 27 czerwca 2019 roku w sprawie ustalenia zasad polityki czynszowej obowiązującej w mieszkaniowym zasobie Miasta Kalisza;
- specjalna strefa rewitalizacja – potwierdzono jej aktualność;
- planowanie i zagospodarowanie przestrzenne – stwierdzono nieaktualność zapisów z powodu zmiany uwarunkowań planistycznych na obszarze rewitalizacji (uchwalenie miejscowego planu rewitalizacji);
- kierunki zmian funkcjonalno-przestrzennych obszaru rewitalizacji – stwierdzono ich nieaktualność w związku ze zmianami w podstawowych przedsięwzięciach.

Przedstawione w ostatnim rozdziale 5. „**Wnioski i rekomendacje**” stanowią zaś podstawę merytoryczną do uruchomienia procedury zmiany dokumentu GPR.

DOBRA PRAKTYKA – Ewaluacja Gminnego Programu Rewitalizacji Gminy Ruda Śląska do roku 2030⁴⁵

Do oceny jakościowej GPR można użyć badania ewaluacyjnego, co dość powszechnie deklarują gminy w zapisach programów rewitalizacji. Dobrym przykładem takiego badania jest dokument opracowany przez Gminę Ruda Śląska. Raport z ewaluacji GPR nie może

⁴⁵ https://www.rudaslaska.pl/theme/rudaslaska/uploads/year--2022-01--month/ewaluacja_gpr_2021.pdf.

co prawda zastępować wymaganej przez art. 22 ust. 1 u.o.r. oceny aktualności i stopnia realizacji programu, lecz jego wyniki mogą stanowić podstawę do oceny jakościowej procesu, koniecznej do ujęcia w tym sprawozdaniu.

Ewaluacja GPR Gminy Ruda Śląska do roku 2030 zawiera elementy monitorowania (analiza ilościowa stopnia zaawansowania działań), jak i oceny jakościowej procesu.

W raporcie analizie poddano poziom realizacji przedsięwzięć podstawowych w podziale na podobszary (w rozdziale 3. „**Analiza realizacji projektów rewitalizacyjnych**”). W zestawieniach ujęto łączne nakłady finansowe brutto, zakres zadań zrealizowanych w okresie objętym badaniem i poziom realizacji wskaźników.

W rozdziale 5. „**Analiza zmian dokonanych/zachodzących w obszarze rewitalizacji**” zestawiono wartości wskaźników obrazujących zjawiska:

- demografii,
- wykluczenia społecznego,
- bezrobocia,
- bezpieczeństwa publicznego,
- przedsiębiorczości
- środowiska.

W celu porównania zachodzących zmian wskaźniki przeliczono zarówno dla obszaru rewitalizacji, jak i dla całego miasta. Przeprowadzona w taki sposób analiza pozwoliła ocenić zależność między zmianami zachodzącymi na obszarze rewitalizacji a całą gminą, potwierdzając tym samym wpływ uwarunkowań ogólnorozwojowych miasta na rezultaty procesu rewitalizacji.

W rozdziale 6. „**Wyniki badań jakościowych**” przedstawiono efekty przeprowadzonych badań społecznych: wywiadów indywidualnych z interesariuszami, warsztatów konsultacyjnych i spacerów studyjnych. Rozdział jest poświęcony zarówno wynikom zrealizowanego badania, jak i próbie ich oceny wraz z interpretacją.

W rozdziale 7. zawarto **ocenę wizualną zmian obszaru rewitalizacji**, zilustrowaną fotografiami efektów wybranych przedsięwzięć, natomiast rozdział 8. **Ocena realizacji celów GPR** opisuje bezpośrednie rezultaty wywołane wdrożeniem projektów i przedstawia całościową ocenę procesu za pomocą pięciu kryteriów ewaluacyjnych (trafności, efektywności, skuteczności, użyteczności, trwałości). W ostatniej części zestawiono **wnioski i rekomendacje** będące efektem przeprowadzonego badania ewaluacyjnego.

Przeanalizowane raporty z oceny GPR umożliwiły wskazanie dobrych praktyk, wartych powielenia przez inne gminy. Nie były one jednak wolne od wad, które obniżały ich wartość merytoryczną.

Poniżej przedstawiono rekomendowaną, modelową strukturę raportu z oceny aktualności i stopnia realizacji GPR, która umożliwi samorządom wypełnienie obowiązku nałożonego przez art. 22 ust. 1 u.o.r.

Modelowa struktura raportu z oceny aktualności i stopnia realizacji GPR powinna uwzględniać następujące minimalne elementy:

- analiza stopnia realizacji podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych w podziale na cele,
- analiza stopnia osiągniętych wskaźników monitorowania celów,
- analiza otoczenia zewnętrznego, uzasadniająca brak wpływu lub wpływ uwarunkowań społeczno-gospodarczych w gminie na efekty procesu rewitalizacji,
- ocena jakościowa wyników procesu z użyciem dodatkowych narzędzi badawczych (ankiety, wywiady),
- ocena aktualności zapisów GPR pod kątem potrzeby ich zmiany,
- wnioski i rekomendacje.

Uwaga: zawartość raportu powinna być pochodną ustaleń systemu monitorowania i oceny GPR.

Szczegółowa zawartość raportu może być zbieżna z zapisami „Oceny aktualności i stopnia realizacji GPR Miasta Kalisza”, którą uznaje się za wzorcowe opracowanie.

Modelowe włączenie w proces oceny GPR powinno odbywać się nie tyle przez publikację raportu w BIP i jego opiniowanie z udziałem Komitetu Rewitalizacji, ile poprzez zebranie opinii interesariuszy zewnętrznych procesu dotyczących ocen zrealizowanych działań.

7. Spis tabel, schematów i rysunków

Tabele

Tabela 1. Wymogi dotyczące monitorowania i oceny programów rewitalizacji.....	9
Tabela 2. Przyjęta częstotliwość oceny aktualności programów rewitalizacji obowiązujących w roku 2019	11
Tabela 3. Gminy z programami rewitalizacji wybrane do analizy	13
Tabela 4. Gminy, w których założono monitorowanie celów (z użyciem zjawisk społecznych, gospodarczych, środowiskowych, przestrzennych i technicznych) w podziale na typ programu i typ gminy.....	15
Tabela 5. Ocena systemu monitorowania w przyjętych do analizy 20 PR województwa śląskiego.....	15
Tabela 6. Ocena prowadzonego procesu monitorowania na etapie wdrażania PR	17
Tabela 7. Obszary zrównoważonego rozwoju	26
Tabela 8. Przykładowa macierz do szacowania stopnia realizacji przedsięwzięć podstawowych w podziale na cele GPR.....	32
Tabela 9. Przykładowa macierz do szacowania stopnia realizacji przedsięwzięć podstawowych w podziale na cele GPR.....	32
Tabela 10. Przykładowa macierz zbiorcza do szacowania stopnia realizacji przedsięwzięć podstawowych w podziale na cele GPR.....	33
Tabela 11. Rodzaje wskaźników/ przykładowy sposób obliczenia.....	35
Tabela 12. Wzór metryczki wskaźnika do monitorowania.....	36
Tabela 13. Przykładowy katalog wybranych źródeł danych możliwych do wykorzystania w procesach monitorowania programów rewitalizacji (rejestry publiczne prowadzone na szczeblu gminnym)	37
Tabela 14. Elementy oceny jakościowej i ilościowej GPR	46
Tabela 15. Raporty z oceny aktualności stopnia realizacji GPR wybrane do analizy	47
Tabela 16. Raporty, w których przedstawiono wyniki monitorowanie celów/zjawisk społecznych, gospodarczych, środowiskowych, przestrzennych i technicznych.....	48
Tabela 17. Ocena składowych części raportów.....	48

Schematy

Schemat 1. Zadania systemu monitorowania i oceny GPR	19
--	----



Schemat 2. Przykłady czynników zewnętrznych oddziałujących na efekty procesu rewitalizacji	23
Schemat 3. Rodzaje narzędzi używanych w monitoringu rewitalizacji	28

Rysunki

Rysunek 1. Karta projektu/przedsięwzięcia rewitalizacyjnego do Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Konina.....	30
Rysunek 2. Karta monitorująca przedsięwzięcia w procesie rewitalizacji Chorzowa.....	31
Rysunek 3. Przykłady harmonogramów wdrażania GPR	34
Rysunek 4. Wskaźniki realizacji projektów w odniesieniu do celów GPR Miasta Grajewo ...	40
Rysunek 5. Wskaźniki monitorowania realizacji celów GPR Miasta Grajewo	41