

REWITALIZACJA W POLITYCE ROZWOJU GMINY

Charakterystyka procesu rewitalizacji. Władze centralne i samorządowe od lat borykają się z problemem degradacji, zarówno przestrzennej jak i ekonomiczno-społecznej dużych obszarów miejskich, w szczególności terenów śródmiejskich, przemysłowych lub powojkowych. W odpowiedzi na zachodzące zjawiska realizowane są procesy rewitalizacji, które mają wpłynąć na rozwój nowych form zagospodarowania zdegradowanych obszarów [Kopeć 2003, s. 1; Podręcznik..., s. 12].

Ustawodawca definiuje rewitalizację w rozporządzeniu jako wieloletni, skoordynowany i kompleksowy proces przekształceń technicznych, przestrzennych, ekonomicznych i społecznych prowadzonych na obszarach zdegradowanych. Proces ten realizowany jest przez samorząd lokalny z zamiarem wyprowadzenia tych obszarów ze stanu kryzysowego i doprowadzenia do ponownego rozkwitu, w szczególności do ożywienia gospodarczego oraz przywrócenia harmonii przestrzennej [Narodowa..., s. 71]. Celem realizowanych zadań jest podkreślenie unikalności i zachowanie walorów historycznych rewitalizowanych obszarów [Aspekty..., s. 9].

Odnowa zdegradowanych terenów nie jest dla samorządowców celem samym w sobie. Oczywiście wizualna zmiana tych miejsc jest ważna, jednak najważniejsze jest by realizowane zadania wpływały na gospodarczy i społeczny rozwój mieszkańców oraz poprawę stanu środowiska naturalnego. W związku z występowaniem tak licznych celów samorządy muszą osiągnąć wiele celów pośrednich, do których zaliczyć można [Ciesiołka, s. 32]:

- techniczne, wpływające na poprawę struktur miejskich takich jak infrastruktura drogowa, czy techniczna;
- architektoniczne, wynikające z prowadzonych remontów i modernizacji;
- gospodarcze, które wpływają na wzrost potencjału ekonomicznego danego obszaru i aktywizację zawodową społeczeństwa;
- społeczne, które wywierają wpływa na ład społeczny tych terenów, spadek patologii oraz wzrost bezpieczeństwa;
- ekologiczne;
- kulturowe, związane z zachowaniem wartości kulturowych i historycznych.

Samorządy przygotowując projekt rewitalizacji muszą ustalić, które cele są dla nich najważniejsze uwzględniając przy tym oczekiwania społeczne. Należy pamiętać jednak, że wszelkie działania podejmowane w celu regeneracji obszarów zaniedbanych mają wpływać na promocję miast i gmin.

Rewitalizacja jest procesem rozumianym bardzo szeroko, dlatego wyróżnia się cztery podstawowe typy tego procesu, które obejmują rewitalizację [Aspekty..., s.

10]: terenów przemysłowych, powojсковych i pokolejowych, zdegradowanych obszarów śródmiejskich oraz miejskich terenów przedwojennych, blokowisk, w szczególności blokowisk budowanych z wielkiej płyty, krajobrazu i przestrzeni publicznej miast, w szczególności zieleni miejskiej.

Regeneracja miast i gmin jest procesem długofalowym i ciągłym. Zanim władze samorządowe przystąpią do odnowy terenów zobowiązane są do przeprowadzenia szeregu analiz, które pomogą ustalić, jakie są przyczyny zdegradowania określonego terenu oraz jakie zadania należy zrealizować by przywrócić świetność danego obszaru [Ciesiółka, s. 35]. Kolejnym etapem jest przygotowanie przez samorzady programu rewitalizacji, w tym opracowanie odpowiednich uchwał, pozyskanie środków finansowych, czy wykup gruntów, co wymaga dużych nakładów czasu. Proces ten można przyspieszyć poprzez współpracę z prywatnym partnerem np. w zakresie finansowania inwestycji. W krótszym okresie samorzady mogą wpływać na zmiany w sferze społecznej. W tym zakresie władze samorządowe mogą zachęcać lokalną społeczność do aktywnego współdziałania bądź inicjowania nowych projektów [Kopeć, s. 9].

Samorządowy program rewitalizacji to dokument obejmujący sugestie działań w zakresie przekształceń architektonicznych, ekologicznych, infrastrukturalnych, gospodarczych oraz społecznych, które mają wpłynąć na osiągnięcie celu, jakim jest rozwój zdegradowanego obszaru oraz całej jednostki terytorialnej. Nieodłącznymi elementami programu są projekty operacyjne, które służą realizacji poszczególnych celów, wskazują źródła finansowania tych celów oraz harmonogram prac [Kopeć, s. 15].

Praktyka ostatnich lat pozwoliła ustalić, że podejmowane przez samorzady działania w zakresie odnowy ich obszarów, mają na celu przede wszystkim poprawę warunków życia lokalnych mieszkańców oraz zwiększenie ich bezpieczeństwa, również poprzez rozwiązanie problemu patologii społecznych. Działania w zakresie rewitalizacji umożliwiają w późniejszym czasie przyciąganie kapitału, dzięki czemu na zubożonych i zniszczonych do tej pory terenach powstają nowe miejsca pracy [Aspekty, s. 18].

Finansowanie procesu rewitalizacji. Przystąpienie to programu regeneracji terenów miejskich na szczególnie zdegradowanych obszarach wymaga od samorządów dużych nakładów pieniężnych. Często władze samorządowe stają przed problemem poniesienia kosztów związanych zarówno z wykonaniem remontów nieruchomości, ale również z przygotowaniem niektórych obiektów do sprzedaży, uporządkowaniem stanu formalno-prawnego, przygotowaniem potrzebnej dokumentacji oraz przebudową przestrzeni publicznej. Dlatego tak ważne staje się pozyskanie dodatkowych źródeł finansowania i aktywne zaangażowanie lokalnej społeczności [Gralak, s. 9].

Jednostki samorządu terytorialnego, tak w przypadku finansowania nowych przedsięwzięć inwestycyjnych, tak i w odniesieniu do programu rewitalizacji mogą korzystać z różnych form finansowania. Bezpośrednie formy finansowania przedstawia tabela 1. Z praktyki samorządów ostatnich lat wynika, iż występują dwa podejścia do finansowania rewitalizacji. W pierwszym samorząd samodzielnie

realizuje projekt, wykorzystując przy tym środki z własnego budżetu, fundusze unijne, kredyty bądź inne dostępne źródła.

Tabela 1 – Formy finansowania rewitalizacji przez JST

Środki publiczne	Środki prywatne	Współpraca sektora publicznego i prywatnego
Międzynarodowe: <ul style="list-style-type: none"> • fundusze unijne, • kredyty z międzynarodowych instytucji finansowych. 	Komercyjne: <ul style="list-style-type: none"> • kredyty bankowe, • emisja obligacji, • leasing. 	Partnerstwo publiczno-prywatne
Krajowe: <ul style="list-style-type: none"> • fundusze krajowe, • dotacje celowe. 	Prywatne: <ul style="list-style-type: none"> • fundusze wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych, • partycypacja społeczna, • inwestycje podmiotów prywatnych. 	
Regionalne: <ul style="list-style-type: none"> • fundusze regionalne, • programy wojewódzkie, • budżety samorządów. 		

Zródło: opracowanie własne na podstawie [Ryszko, s. 130]

W drugim podejściu samorząd jest inwestorem pośrednim i pełni tylko funkcję. Odpowiedzialny jest za pobudzanie inwestycji przeprowadzanych przez prywatnych inwestorów oraz lokalną społeczność. W tym celu jednostki terytorialne mogą wykorzystać takie instrumenty jak [Gralak, s. 10]: przyznawane dodatki mieszkaniowe, ulgi przy prywatyzacji aktywów komunalnych, ulgi w podatku od nieruchomości, tworzenie pasów zieleni, przestrzenne limity na budowę.

Zainteresowanie władz samorządowych możliwością prowadzenia projektów rewitalizacji znacznie wzrosło po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Program budżetowy na lata 2007-2013 przewidywał możliwość finansowania działań rewitalizacyjnych właściwie w każdej sferze zainteresowań samorządowców m. in. renowacji zabudowań mieszkaniowych, poprawy bezpieczeństwa publicznego, czy ochrony środowiska [Aspekty, s. 14].

W ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego polskie jednostki samorządowe mogą otrzymać wsparcie przy realizacji projektów rewitalizacji z takich programów finansowych jak [Kopeć, ss. 18-51]:

1. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, w zakresie którego mogą otrzymać wsparcie projektów infrastruktury oraz rewitalizacji obiektów zabytkowych o zasięgu ponadregionalnym.

2. Program Operacyjny Kapitał Ludzki, który obejmuje finansowanie działań zmierzających do eliminacji wykluczenia społecznego, aktywizacji społeczności oraz wsparcia współpracy instytucji publicznych i organizacji społecznych.

3. Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, który może uzupełnić działania rewitalizacji w ramach osi priorytetowej III – aktywizacja społeczna i gospodarcza oraz osi priorytetowej VI – promocja gospodarki.

4. Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej, który należy do szczególnej kategorii i wspiera rozwój gospodarczy i społeczny ograniczonego obszaru Polski.

Również na poziomie regionalnym/wojewódzkim samorzady mogą liczyć na wsparcie swoich projektów regeneracji miast z Regionalnych Programów Operacyjnych.

Szczególnie atrakcyjną inicjatywą, z której od 2005 roku mogą korzystać władze samorządowe jest program JESSICA, który powstał w celu wspierania rozwoju obszarów miejskich. W ramach tej inicjatywy tworzone są fundusze rozwoju obszarów miejskich, których zadaniem jest inwestowanie zwrotnych środków pieniężnych, pochodzących z pożyczek i gwarancji, w przedsięwzięcia infrastrukturalne oraz projekty rewitalizacyjne miejskich obszarów zdegradowanych. Inicjatywa JESSICA wspiera współpracę sektora prywatnego z publicznym między innymi poprzez przejmowanie większej części ryzyka związanego z inwestycją, którego nie są w stanie ponieść inwestorzy prywatni [<http://www.funduszeuropejskie.2007-2013>].

Do dnia dzisiejszego w Polsce zostało zrealizowanych 3673 projektów rewitalizacji współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Łączna wartość tych projektów to ponad 10,2 mld zł, z czego 6,2 mld zł to dofinansowanie pochodzące z funduszy strukturalnych. W ramach realizowanych projektów utworzonych zostało sześć funduszy z inicjatywy JESSICA w województwach: śląskim, wielkopolskim, mazowieckim, zachodniopomorskim, pomorskim współfinansowanych ze środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Wciąż do grupy najczęściej wykorzystywanych źródeł finansowania rewitalizacji w Polsce należą dotacje publiczne i fundusze strukturalne. Niestety samorzady nie potrafią skutecznie nawiązać współpracy z prywatnymi podmiotami w formule partnerstwa publiczno-prywatnego do realizacji tego typu działań. Niezbędne jest by w Polsce toczyła się szeroka debata na temat samej idei rewitalizacji, która by wywierała realny wpływ na wizerunek polskich miast oraz aktywnego, w niej, udziału społeczności.

Nowa perspektywa dla rewitalizacji w Polsce - Narodowy Program Rewitalizacji (NPR). Rozwój społeczno-gospodarczy Polski w XXI wieku szczególnie uwydatnił problem zdegradowanych obszarów, w których rozwija się patologia społeczna i ubóstwo. Władze lokalne starają się przeciwdziałać tym zjawiskom, jednak rozmiar problemów jest na tyle duży, że przekracza ich możliwości, szczególnie w aspekcie finansowym. Dlatego, by samorządowe przedsięwzięcia rewitalizacyjne osiągnęły swoje cele, muszą być podejmowane w oparciu o działania na szczeblu centralnym, szczególnie w zakresie finansowania,

organizacji lub uregulowań prawnych [Założenia polityki..., s. 33].

Efekty odnowy terenów miast i gmin oparte na krajowej polityce rewitalizacyjnej mogą być bardzo duże, przede wszystkim ze względu na duży impuls, jaki płynie do potencjalnych inwestorów z danego regionu. Wspomniana polityka rewitalizacji to wszystkie działania władz krajowych, które mają za zadanie sformułowanie systemu celów, które realizowane będą przez poszczególne programy rewitalizacji. Do działań polityki rewitalizacji zaliczyć można utworzenie ram działań rewitalizacyjnych, które opierają się na planowaniu, organizowaniu, kierowaniu, motywowaniu i kontrolowaniu [Janas i inni, s. 13]. Brak krajowej polityki rewitalizacji, jaki do tej pory występuje w Polsce powoduje, że proces regeneracji miast jest znacznie mniej dynamiczny niż w innych krajach Europy.

W marcu 2015 roku Rada Ministrów przyjęła założenia ustawy o rewitalizacji, która jest odpowiedzią na jeden z segmentów objęty Narodowym Planem Rewitalizacji, mianowicie nowych regulacji prawnych w tym zakresie. Zadaniem ustawy ma być zorganizowanie skutecznych narzędzi, dzięki którym samorzady rozpoczną wyprowadzanie zdegradowanych obszarów ze stanu kryzysowego. Przede wszystkim projektowana ustawa ma za zadanie wprowadzić jednolitą definicję rewitalizacji, która pozwoli uporządkować zagadnienia odnoszące się do działań odnowy miast i gmin, eliminując w ten sposób niespójności występujące dzisiaj. Zdefiniowana zostanie również kategoria obszaru zdegradowanego, który do tej pory budził wiele wątpliwości. Ma to być obszar o szczególnym zagęszczeniu negatywnych zjawisk:

- społecznych, takich jak bezrobocie, ubóstwo, czy wysoka przestępczość,
- ekonomicznych, np. słaba kondycja miejscowych przedsiębiorstw,
- ekologicznych, np. przekroczone normy środowiskowe, degradacja środowiska,
- przestrzenno-funkcjonalnych, czyli brak podstawowej infrastruktury społecznej i technicznej,
- technicznych - oznaczające znaczne zniszczenie już istniejących elementów infrastruktury.

Poza tym, na mocy planowanej ustawy, rewitalizacja ma zostać wprowadzona do podstawowych, ale nie obowiązkowych zadań własnych gmin, dzięki czemu samorzady będą mogły uniknąć problemów związanych ze sprzeczną interpretacją prawa i ograniczeniami formalnymi [Założenia ustawy..., ss. 8-14].

Do tej pory samorzady, chcąc przeprowadzić regenerację części swojego obszaru, musiały sformułować program rewitalizacji bez szczegółowych wytycznych na temat tego, co ma zawierać. Projektowana ustawa wymienia elementy, które mają się w nim znajdować, jednocześnie zaznaczając, że gminne programy rewitalizacji nie będą stanowić aktów prawa miejscowego a jedynie zbiór wytycznych dla organów gminy. Do elementów tych zalicza się m. in. [Założenia ustawy..., s. 17]:

- a) wspólnie dla całej jednostki samorządu:
- rozpoznanie zależności społeczno-gospodarczych oraz problemów techniczno-funkcjonalnych,
 - określenie granicy terenów zdegradowanych,

- wyznaczenie działek, na terenie których zostanie przeprowadzona rewitalizacji,
- wyznaczenie celów podejmowanego procesu odnowy,
- b) oddzielnie dla odrębnych obszarów rewitalizacji:
 - wyznaczenie kierunków działania i listę potrzebnych inwestycji,
 - opracowanie ogólnego harmonogramu prac,
 - utworzenie systemu controllingu programu,
 - opracowanie wstępnego planu finansowego ze wskazaniem źródeł pokrycia poniesionych nakładów.

Założenia NPR przewidują, że działania samorządów w ramach tego planu finansowane będą z krajowych środków publicznych i prywatnych oraz ze środków pozyskanych z funduszy unijnych. W perspektywie 2014-2020 przewiduje się, że na działania w zakresie rewitalizacji przeznaczone zostanie 25 mld zł.

NPR zakłada również przygotowanie instrumentów wspierających samorządy lokalne w zakresie podejmowanych działań regeneracji. Część z tych instrumentów finansowane ma być ze środków urzędów marszałkowskich i zaliczyć do nich można [Instrumenty, s. 6]:

- zatrudnienie ekspertów oceniających realizowane programy rewitalizacji,
- nadzór nad realizacją i rozliczeniem realizowanych projektów,
- organizacja konkursów, które mają zachęcić samorządy do podejmowania działań rewitalizacyjnych.

Projektowany NPR wymaga dalszych prac z udziałem ekspertów, partnerów społecznych, samorządowych i gospodarczych. Obecny plan ma obowiązywać do 2022 roku i stanowić podstawę do faktycznej i efektywnej realizacji działań rewitalizacyjnych przez samorządy. W kolejnej perspektywie czasowej planowane są działania zmierzające do utworzenia krajowego funduszu dla działań rewitalizacyjnych, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej. Prace nad nim jeszcze się nie rozpoczęły.

Literatura:

1. Aspekty prawne i organizacyjne zarządzania rewitalizacją, pod red. Władysława Rydzika, Instytut Rozwoju Miast, Kraków, 2009.
2. Ciesiółka P., Proces rewitalizacji miast i gmin aglomeracji poznańskiej. Planowanie i zarządzanie, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, 2013.
3. Gralak K., Instrumenty finansowania lokalnych projektów rewitalizacyjnych, W: Zeszyty Naukowe Polityki Europejskiej, Finanse i Marketing, 2010.
4. http://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/rpo/aktualnosci/strony/jessica_240310.aspx (na dzień 15 kwietnia 2015).
5. Instrumenty wsparcia przygotowania działań rewitalizacyjnych, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, 2015.
6. Janas K., Jarczewski W., Wańkiewicz W., Model rewitalizacji miast, Instytut Rozwoju Miast, Kraków, 2010 Założenia ustawy o rewitalizacji z dnia 24 marca 2015 r., Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, 2015.
7. Kopeć M., Finansowanie projektów rewitalizacji, C. H. Beck, Warszawa, 2011.

8. Narodowa Strategia Spójności, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2007.
9. Podręcznik rewitalizacji, Wydawnictwo Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz GTZ – Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Warszawa, 2003.
10. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 9 czerwca 2010 r. w sprawie udzielania pomocy na rewitalizację w ramach regionalnych programów operacyjnych, Dz. U. z 2010 r., Nr 117 poz. 787 z p. zm.
11. Ryszko A., Analiza możliwości finansowania rewitalizacji terenów przekształconych antropologicznie na obszarach gmin górniczych, W: Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Politechnika Śląska, 2012.
12. Założenia polityki rewitalizacji w Polsce, pod red. Z. Ziobrowskiego, Instytut Rozwoju Miast, Kraków, 2010.